



## **IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL EN ROCHA**

**Elisa Rodríguez Ruvira**

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**

**Mes y año (que figuran en el Acta de aprobación)**



## IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL EN ROCHA

**Elisa Rodríguez Ruvira**

Ing. Agr. Msc. Gustavo Larrañaga

.....  
Director/a de Tesis (*nombre y títulos*)

.....  
Co-Director/a de Tesis (*nombre y títulos*) (*si lo hubiera*)



## IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL EN ROCHA

**Elisa Rodríguez Ruvira**

**Aprobada por:**

Dr. Roberto Bustos Cara

.....  
Evaluador/a (*nombre y títulos*)

Ing. Agr. Dr. Pedro Carricart

.....  
Evaluador/a (*nombre y títulos*)

Lic. Ana Bocchicchio

.....  
Evaluador/a (*nombre y títulos*)

## **AGRADECIMIENTOS**

Al Proyecto Uruguay Rural, en especial a quienes fueron facilitadores para iniciar la maestría: Lilian Ion y Antonio Vadell.

A quienes de alguna manera contribuyeron para que este trabajo de tesis fuera posible: productores/as, técnicos, referentes, y compañeros de trabajo.

Al comité académico de la Plider por la buena disposición y apoyo durante el transcurso de la maestría.

A mis compañeros “hermanos/as argentinos/as” de la Plider 2010 por haberme hecho sentir como en mi casa.

En particular, a quienes participaron en diferentes etapas de la dirección de este trabajo: Irán Veiga y Gustavo Larrañaga, por su tiempo, orientación, paciencia y ánimo.

A mis amigos Daniel Rodríguez, Daniela Villabona y Juan Castro por la colaboración brindada.

Finalmente, a mi familia por apoyarme y acompañarme en esta lindo desafío.

## INDICE

	Pág.
<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	1
1.1. Un Repaso por las organizaciones de Segundo Grado.....	4
1.2. Proyecto Uruguay Rural- Antecedentes .....	5
<b>2. MARCO TEÓRICO</b> .....	8
2.1. Pregunta de Investigación .....	20
<b>3. OBJETIVOS E HIPÓTESIS</b> .....	21
<b>4. MATERIALES Y MÉTODOS</b> .....	22
<b>5. CONTEXTUALIZACIÓN DEL ESTUDIO DE CASO: ROCHA</b> .....	27
<b>6. RESULTADOS</b> .....	31
6.1. Construcción de la política pública a partir del 2005 .....	31
6.1.1. El camino hacia la Institucionalización de la política pública: ¿qué es posible hacer desde los proyectos y programas? .....	32
6.1.2. Nueva Institucionalidad: Dirección General de Desarrollo Rural y Política de Descentralización Agropecuaria .....	34
6.2. Evolución histórica de la Implementación de las MDRs en Rocha .....	38
6.2.1. Agenda de las MDRs: una construcción a partir de las asimetrías entre institucionalidad pública y organizaciones de la sociedad civil agropecuaria .....	55
6.2.2. “Participación” en la implementación de la política: ¿Un camino alternativo para la MDR? .....	58
6.3. Reinterpretación de la política: relación entre programas, organizaciones y MDRs .....	61
6.3.1. El caso de la organización Sociedad Civil Coronilla de Cebollatí .....	65
6.4. Reorientación de la política pública: los desafíos de la inclusión y construcción de oportunidades para los pequeños productores .....	68
<b>7. DISCUSIÓN</b> .....	71
<b>8. CONCLUSIONES</b> .....	81
<b>9. BIBLIOGRAFÍA</b> .....	86
<b>10. ANEXO I</b> .....	92
<b>11. ANEXO II</b> .....	96

## INDICE DE TABLAS Y CUADROS

	<b>Pág.</b>
Tabla N°1 - Caracterización de las MDRs PUR.....	42
Tabla N°2 - Caracterización de las MDRs periodo 2008-2009.....	46
Tabla N°3 - Caracterización de las MDRs periodo 2010-2011.....	51
Tabla N°4 - Procedimiento de elaboración Aval Social proyectos. Mesa Sur .	58
Cuadro N°1 - Caracterización de los entrevistados .....	23
Cuadro N°2 - Distribución de la población de Rocha según tramo de edad ...	27
Cuadro N°3 - N° de explotaciones por principal fuente de ingreso .....	29
Cuadro N°4 - N° de productores familiares registrados.....	29
Cuadro N°5 - N° de productores familiares registrados en Rocha .....	29
Cuadro N°6 - Población ocupada por sector de actividad .....	30

## INDICE DE FIGURAS

	<b>Pag.</b>
Figura 1 - Mapa de Rocha .....	27
Figura 2 – Nueva Institucionalidad dentro del MGAP .....	37
Figura 3 - Distribución de las MDRs en departamento antes de 2005.....	38
Figura 4 - Distribución de las MDRs en departamento 2005-2007.....	40
Figura 5 - Distribución de las MDRs en departamento 2008-2009.....	44
Figura 6 - Distribución de las MDRs en departamento 2010-2011.....	50
Figura 7 – Evolución de la agenda de la MDR según conducción .....	55

## RESUMEN

Este trabajo aborda el tema de la implementación de la política de desarrollo rural y descentralización agropecuaria a partir del cambio de gobierno en Uruguay en 2005. La nueva política dirigida a la producción familiar se fundamentó en una visión de desarrollo integral, incorporando un abordaje desde lo productivo, social y ambiental, sin embargo, gran parte de las acciones fueron llevadas a cabo a partir de programas y proyectos con lógicas de ejecución independientes.

Con el cambio de gobierno, se impulsó además la articulación de toda la política agropecuaria, y uno de los principales desafíos estuvo vinculado a la limitante administrativo-burocrática, y a la jerarquía de la política de fiscalización frente a otras, que identifico históricamente la institución Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca.

La investigación consistió en un estudio de caso, en el departamento de Rocha, y se analizó la estrategia de fortalecimiento de las Mesas de Desarrollo Rural, desde su surgimiento hasta su formalización.

Además se estudió el vínculo de los programas con las organizaciones y grupos de la producción familiar, pequeños productores y asalariados rurales.

Para el cumplimiento de los objetivos se utilizaron diversas técnicas de recolección de datos: entrevistas y observación participante. Como forma de complementar la información obtenida a través de las fuentes primarias se procedió a la búsqueda de registros escritos, análisis de materiales y otros documentos correspondientes a fuentes secundarias.

Los resultados de este trabajo arrojaron las siguientes conclusiones: los antecedentes en materia de políticas públicas, de modelos de intervención de programas y proyectos en décadas anteriores al cambio de gobierno, afectó la implementación de las estrategias de desarrollo. No obstante se considera que estas limitantes no fueron determinantes en la implementación pero si moldearon las estrategias de intervención a diferentes niveles.

Las Mesas de Desarrollo Rural no funcionan como ámbito de coordinación formal entre instituciones. Sin embargo es posible algún tipo de coordinación a través de otros mecanismos, vínculos personales u otras redes previas a la creación de estos espacios.

La gran mayoría de organizaciones de productores visualizan a la Mesa como el único espacio válido para canalizar diversas demandas.

Una de las características más salientes que presentan las organizaciones que integran las Mesas, particularmente las más pequeñas o con problemas de exclusión es que mantienen cierta dependencia de la existencia de proyectos para que puedan sostenerse como colectivo.

Esto plantea desafíos para generar algún nivel de participación, a través de mecanismos lo más representativo posibles, y que generen cierto grado de apropiación por parte de las organizaciones. Un hallazgo con respecto a este tema es la necesidad de capacitarlas para comenzar a asumir responsabilidades al momento de integrarlas en el proceso de evaluación de proyectos.

Palabras claves: actores, mecanismos de coordinación, participación, modelos de descentralización.

## ABSTRACT

This paper deals with the implementation of the rural development policy and agricultural decentralization since the change of government in Uruguay in 2005. The new policy, directed to family production, was based on a vision of integral development incorporating a productive, social and environmental approach. However, most of the actions were carried out starting from programs and projects with independent execution logics.

Due to the change of government, the articulation of the entire agricultural policy was also promoted, and one of the main challenges was linked to the administrative-bureaucratic limitation and the hierarchy of the control policy, which historically identified the “Ministerio de Ganaderia, Agricultura y Pesca” institution.

The research consisted of a case study in the province of Rocha, and analyzed the strategy of strengthening the “Mesas de Desarrollo Rural”, from their emergence to their officialization. In addition, the link between the programs and the organizations, groups of family production, small producers and rural employees was studied.

To fulfill the objectives, several data collection techniques were used: interviews and participant observation. As a way of complementing the information obtained through the primary sources, we searched for written records, material analysis and other documents corresponding to secondary sources.

The results of this work showed the following conclusions: the antecedents in public policies, models of intervention of programs and projects during the decades before the change of government, affected the implementation of development strategies. However, it is considered that these limitations were not crucial in the implementation but they did shape the intervention strategies at different levels.

The Mesas de Desarrollo Rural do not work as a formal coordination area between institutions, however, some type of coordination is possible through other mechanisms, personal links or other networks prior to the creation of these spaces.

The vast majority of producer organizations view the “Mesas” as the only valid space to canalize diverse demands.

One of the most remarkable characteristics of the organizations that integrate the “Mesas”, particularly the smaller ones or those with problems of exclusion, is that they maintain some dependence on the existence of projects to sustain themselves as a group.

This fact presents challenges to generate some level of participation, through mechanisms that are as representative as possible and that generate some degree of ownership on the part of organizations. A finding on this subject is the need to train them to start assuming responsibilities when integrating them into the project evaluation process.

Key words: actors, coordination mechanisms, participation, decentralization models

## 1. INTRODUCCIÓN

Para aproximarnos a la comprensión de los cambios en las políticas de desarrollo en el marco del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (en adelante MGAP), es necesario hacer un repaso de los diferentes programas y proyectos que se instrumentaron hace un par de décadas atrás.

Haremos una breve reseña de algunas de las acciones implementadas a partir de la década de los noventa y principios de los dos mil, periodo que estaba afectado por la implementación de políticas neoliberales, donde a través de algunos instrumentos se intentaba generar las condiciones para que el modelo de apertura económica permitiera una adecuada inserción del país en el mercado internacional. (Vasallo & De Hegedüs; 2005:124).

Si bien no es objetivo de este trabajo analizar en profundidad cada uno de los programas y proyectos que se practicaron, se considera relevante mencionar algunos que dan cuenta de los diferentes enfoques de desarrollo. Algunos eran proyectos con enfoque de desarrollo agropecuario, consistían en la aplicación de ciertas tecnologías para levantar restricciones vinculadas a los problemas técnicos de la producción. (Vasallo; 2001:8).

Tal es el caso del *Predeg*<sup>1</sup> (Programa de Reconversión y Desarrollo de la Granja). Se trabajó con los diferentes sectores de la granja, y su objetivo era la modernización de los productos a través de la adopción de nuevas tecnologías, acompañado de apoyo técnico y un fuerte componente de capacitación.

Otros programas presentaban características de un enfoque de desarrollo agrario, donde no solo son tenidos en cuenta los factores “porteras<sup>2</sup> adentro”, sino también ponen especial atención al fomento de formas asociativas para la resolución de los problemas prediales y extra prediales. En esta línea cabe mencionar particularmente el *Pronadega*<sup>3</sup> (Programa Nacional de Desarrollo de la Ganadería).

---

<sup>1</sup> Su ejecución fue a partir de junio de 1998 hasta 2004, con una prórroga de un año más. Fue financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo. ( De Hegedüs & Vasallo; 2005: 129)

<sup>2</sup> Sinónimo de tranqueras.

<sup>3</sup> Se implementó en el año 1996 hasta el 2002. Tenía como objetivo la mejorar los ingresos de los productores ganaderos a través del acceso a la asistencia técnica, capacitación, con una fuerte promoción de la metodología de trabajo grupal. ( De Hegedüs & Vasallo;2005:133)

Mientras que el *Prenader*<sup>4</sup> (Programa de manejo de recursos naturales y desarrollo del riego) incluye algunos aspectos de desarrollo rural, si bien su objetivo era la promoción de la diversificación agrícola y la mejora de la productividad a través de un manejo adecuado del recurso suelo y agua, se trabajaba además con la organización de los productores a través de cuencas.

El *Pronapa*<sup>5</sup> (Programa Nacional de Apoyo a la Pequeña Producción Agropecuaria) también estaría comprendido en esta categoría. Estaba dirigido a la atención de la pobreza rural, su continuidad fue el Proyecto Uruguay Rural<sup>6</sup> (en adelante PUR).

Estos proyectos junto a otros<sup>7</sup> respondían al modelo de modernización del sector para lograr competitividad internacional y promover las exportaciones, se implementaban medidas en base a una fuerte lógica empresarial, promoviendo la incorporación de tecnologías para estar acorde a la competencia externa. Los sectores más beneficiados eran aquellos que pudieran ser más eficientes a nivel productivo, con mayores oportunidades, excluyendo a los más pequeños.

La tercerización del Instituto Plan Agropecuario junto a otros significó el traspaso de algunas funciones que anteriormente estaban en la órbita pública hacia el sector privado. A través de los mecanismos de extensión, asistencia técnica y financiamiento, se buscaba que las explotaciones agropecuarias funcionaran como empresas y los productores maximizaran su producción, el enfoque de desarrollo predominante estaba fuertemente asociado al crecimiento.

Algunos de los programas se continuaron implementando a partir de 2005, no obstante a partir del cambio de orientación política del gobierno - se da una reorientación de sus objetivos, desde una nueva visión de desarrollo, ya no solo desde una dimensión productivista sino también integrando la dimensión social y ambiental.

---

<sup>4</sup> Se ejecutó en el período 1994-2002. Financiado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)

<sup>5</sup> Se ejecutó entre el 1994 y 1999 y se financió a través del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola.

<sup>6</sup> Se ejecutó entre 2001 y 2005 y luego tuvo una extensión hasta 2009, también financiado por Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola.

<sup>7</sup> Para ampliar información sobre estos programas en: De Hegedüs, P, Vasallo, M. Informe elaborado para IICA y FIDA MERCOSUR. "Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó." Montevideo, UDELAR, 2005. Pág. 126, 127.

Cabe señalar que posteriormente al cambio de gobierno a nivel nacional, unos meses después se realizaron las elecciones municipales en todos los departamentos del país. Se da el hecho histórico que en algunos de los departamentos del interior del país gana el Frente Amplio. Esto fue significativo ya que parte de estos gobiernos municipales comenzaron a trabajar muy alineado a la política nacional y fundamentalmente a nivel agropecuario, con una clara voluntad política de coordinar con el Ministerio.

A partir de estos cambios sucedieron una serie de acontecimientos acorde a esta nueva orientación. Se define la necesidad de articular con otras entidades del Estado como forma de atender las demandas de acceso a servicios básicos de la población rural; la voluntad política de institucionalizar algunas políticas, y la re-significación de algunos organismos como forma de reorientar las acciones hacia los productores familiares. Se da una fuerte promoción del asociativismo, de participación de los productores en espacios de discusión de políticas, de alguna manera tornándose visibles.

Algunos estudios académicos sobre la transformación de esta política pública, desde un enfoque territorial hacen énfasis en las nuevas manifestaciones de la acción colectiva, y en particular en el alcance de las Mesas de Desarrollo como herramienta para el Desarrollo Rural. (Rodríguez<sup>8</sup> 2008; Riella & Mascheroni<sup>9</sup> 2012; González<sup>10</sup> 2014)

Las acciones del gobierno se constituían como alternativa a los espacios de acción colectiva ya existentes como la Asociación Rural del Uruguay (en adelante ARU); Federación Rural (en adelante FR), Comisión Nacional de fomento Rural (en adelante CNFR) y Cooperativas Agrarias Federadas (en adelante CAF). Las cuatro con larga trayectoria en la actividad gremial.

---

<sup>8</sup> Norberto Rodríguez. "Dificultades en la coordinación y cooperación interinstitucional como traba de los procesos de desarrollo rural con enfoque territorial". Tesis carrera Magister en Ciencias Agrarias. Montevideo, Uruguay 2008.

<sup>9</sup> Alberto Riella- Paola Mascheroni. Desarrollo Rural territorial: una aproximación para el análisis de la experiencia de las Mesas de Desarrollo Rural en Uruguay. En El Uruguay desde la sociología. Departamento de Sociología. FCS. Udelar 2012. Decima Edición.

<sup>10</sup> María Noel González. Políticas de Desarrollo Rural en Uruguay. Mesas de Desarrollo Rural, actores y territorios en transformación. Tesis de posgrado. Colección Cassina. Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio.- Udelar. 2014

A continuación se realizara una breve reseña del surgimiento y de las principales características de esas organizaciones que se constituyeron como el ámbito tradicional de representación de intereses en el agro uruguayo.

### **1.1. Un repaso por las organizaciones de segundo grado**

La ARU<sup>11</sup> fue fundada en 1871, surgió como espacio de movilización de la clase estanciera en respuesta a la postura de los partidos tradicionales blancos y colorados en relación a la crisis política y social de esa época, y para defender los intereses de ese sector que tenía un peso importante en la economía del país. (Barran & Nahum; 1981:254)

La FR<sup>12</sup> es un poco más joven, se fundó en 1915 en la departamento de Durazno, a través de la movilización de los productores ganaderos de diferentes partes del país, surgió ante la necesidad de conformar una organización que fuera mas representativa de la realidad del interior como alternativa a la Asociación Rural y reivindicando una postura mas política que técnica en la actividad gremial. (274)

Hoy funciona a través de un concejo directivo integrado por representantes de las organizaciones federadas del interior.

CNFR surge en el mismo año que FR, con unos meses de diferencia y en otra ciudad del interior, Minas. En sus objetivos incluye el promover la mejora de la calidad de vida en el medio rural, haciendo mención a otros aspectos además de los productivos. En la actualidad representa a pequeños y medianos productores del medio rural.

CAF surge en el año 1984 y representa a las cooperativas agrarias de diferentes puntos del país, nuclea a organizaciones de diferentes rubros y representa a los pequeños y medianos productores<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> En la actualidad funciona a través de una junta directiva integrada en su mayoría por representantes del sector y su accionar gremial se basa en la defensa y fomento del empresariado rural y agroindustrial. En su cartera de organizaciones afiliadas tiene representación de todos los rubros del sector agropecuario. <http://www.aru.com.uy/institucional/informacion-institucional/>. Ultimo acceso: Diciembre 2015

<sup>12</sup> "...la creación de un organismo descentralizado, con plena representación de los rurales residentes en campaña (...) que señala un intento de los ganaderos activistas del interior por recuperar la representatividad del sector, por mucho tiempo en manos de hombres con intereses también urbanos, como los integrantes de la dirigencia de la asociación rural" ( Barran & Nahúm, 1981)

<sup>13</sup> [http://www.caf.org.uy/site/?page\\_id=715](http://www.caf.org.uy/site/?page_id=715). Ultimo acceso: Diciembre 2015.

Actualmente sucede que muchas entidades de base están afiliadas a más de una organización de segundo grado respondiendo a las preferencias y características de cada organización.

Sin embargo es con CNFR que en 2005 el ministerio define trabajar a través de una serie convenios, en un proceso de reconocimiento y priorización de los pequeños productores y asalariados rurales como destinatarios de políticas diferenciales. Junto al Proyecto Uruguay Rural se fomentan el asociativismo de estos sectores como medio para acceder a determinadas políticas, y se priorizan las acciones colectivas frente a las individuales.

## **1.2. Proyecto Uruguay Rural - Antecedentes**

Es el programa que impulsa el proceso de institucionalización de las acciones en desarrollo, con una nueva reorientación en sus objetivos, ampliando su intervención, creando y fortaleciendo organizaciones.

Surge de un convenio entre el Estado Uruguayo y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (en adelante Fida) en el año 2001 y su objetivo era la reducción de la pobreza rural.

Gran parte de su población objetivo eran los productores familiares, donde la principal mano de obra empleada es familiar, donde la mayor dedicación es la actividad agropecuaria, y el ingreso principal proviene del predio; familias rurales sin tierra: tanto asalariados permanente como temporales; y familias donde la actividad agropecuaria es solo una parte de sus fuentes de ingreso; necesitan de otras fuentes de ingresos extra prediales y residen mayoritariamente en la explotación<sup>14</sup>.

Los instrumentos del programa eran Asistencia Técnica, a través de técnicos que formulaban y hacían el seguimiento de los proyectos aprobados, capacitaciones en diferentes temáticas vinculadas a tipo de rubro de producción; Micro capitalizaciones (subsídios en dólares). Tenía además una serie de herramientas financieras: Microcréditos, pequeños préstamos en pesos uruguayos, con bajas tasas de intereses, gestionados por un comité de crédito local<sup>15</sup>; Fondos Rotatorios, préstamos en dólares

---

<sup>14</sup> Manual de Operaciones y Reglamentos Operativos. "Proyecto Uruguay Rural" 26/10/01. Pág. 12.

<sup>15</sup> El comité estaba integrado por gente de la comunidad quien decidía a quien se le otorgaban los créditos, donde funcionaba la herramienta. Para este caso se contrataba un recurso humano "analista de crédito", quien realizaba las tareas de gestión y cobro de los préstamos.

que se gestionaban a través de una organización; y Fondos de Inversiones<sup>16</sup>: destinados a la inversión en activos fijos.

El proyecto crea las Mesas de Desarrollo Rural departamentales, en las cuales se preveía la participan de instituciones con injerencia rural y de la sociedad civil. Este ámbito funcionaba para validar la ejecución de los recursos para cada departamento o región. Sus integración se definían en un plenario bianual y ahí también se designaban los integrantes del comité<sup>17</sup> de aprobación de proyectos (en adelante Caps).

La tarea de organizar, convocar y gestionar los recursos asignados a la Mesa la realizaba el representante técnico, recurso humano contratado por el proyecto. Sin embargo, es a partir del 2005 con la implementación de este y otros programas que algunas organizaciones pasaron por un proceso de transformación, y surgieron otras nuevas.

Se da una mayor integración de productores familiares a las organizaciones, tanto en la renovación de socios como en la reivindicación de algunos temas del sector. Aquí fue significativo el rol asumido por CNFR. Esta entidad colaboró en este proceso de fortalecimiento, recibiendo recursos desde los diferentes programas para desarrollar acciones de fortalecimiento gremial con las organizaciones de base.

También aparecieron grupos creados a partir de los programas, ya que se priorizaron los apoyos en las acciones colectivas frente a las individuales. Lo que caracterizó a estos grupos es la escasa organización y la poca experiencia en la cogestión de recursos, con una fuerte dependencia de los programas que convenían, es decir de la existencia de recursos.

Siguiendo con la exposición de algunos hitos, en 2007 se institucionalizan las Mesas de Desarrollo Rural, al año siguiente comienza a funcionar la Dirección de Desarrollo Rural<sup>18</sup> dentro del Ministerio, donde los programas comienzan a operar bajo su órbita.

---

<sup>16</sup> Se gestiona a través de una institución privada y es un crédito que se destina a la compra de maquinaria y/o infraestructura. (Reglamento Técnico Operativo Fondo Rotatorio de Inversiones.)

<sup>17</sup> Era un ámbito más ejecutivo, su integración era público- privada y era definido en instancias plenarias, con un mínimo de tres a un máximo de siete miembros, aquí se aprobaban los proyectos.

<sup>18</sup> Fue creada por ley de presupuesto nacional en el 2005.

En el 2009 se instrumenta el registro de productores familiares que tenía como uno de sus objetivos visibilizar el público destinatario para implementar políticas diferenciales.

Además se hizo énfasis en promover la articulación de acciones entre toda la institucionalidad agropecuaria: Instituto Nacional de Colonización (INC), Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA), Instituto Plan Agropecuario (IPA), Instituto Nacional de Semillas (INASE), Instituto Nacional de la Carne (INAC) e Instituto Nacional de Vitivinicultura (INAVI).

Los institutos funcionan a través de una junta directiva y/o directorio, integrado por representantes de las gremiales de segundo grado, y/u organizaciones representativas vinculadas al sector, dependiendo de la naturaleza del mismo, y un presidente propuesto por el MGAP que debe contar con la aprobación del senado de la república. Son organizaciones de derecho público no estatal, no están representadas en todo el país, sino en regiones, algunas con un rol más sectorial<sup>19</sup> de control y fiscalización y otras con funciones de investigación y extensión en el sector agropecuario<sup>20</sup>.

A partir de los cambios en la administración y de las nuevas directivas se dio oportunidad para trabajar en forma más articulada entre los organismos, logrando diferentes niveles de coordinación.

La promoción de los institutos por parte del ministerio y una mayor presencia de sus representantes formaron parte de este proceso de re jerarquización<sup>21</sup> de la política agropecuaria. Las nuevas autoridades pretendían juntar y así promover una política articulada, y eso derivó en quién y cómo integrar las Mesas y los Consejos Agropecuarios, donde estos espacios tienen representación de al menos dos institutos.

---

<sup>19</sup> Caso de Inc, Inavi, Inase e Inac.

<sup>20</sup> Inia e Ipa respectivamente.

<sup>21</sup> La creación de la ley 18187 "Colonización de tierras", que le otorga al INC un margen más amplio en el acceso y gestión de la cartera de tierras ( Art 15). Otro caso fue la modificación en agosto de 2011 de la ley 16.736 de creación del IPA con el objetivo de reorientar y ponderar la política del instituto, aumentando la cuota de representación del ministerio a dos y disminuyendo las gremiales de cuatro a dos miembros. (artículos 244 y 245: Integración de la junta directiva).

## 2. MARCO TEÓRICO y PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN.

### **Caracterización de la política agropecuaria en el modelo neoliberal y el papel asignado a la producción familiar**

A mediados de la década del setenta se comenzó a aplicar en el Uruguay el modelo neoliberal de política económica<sup>22</sup>. El cual afectó significativamente en forma desfavorable a la producción agropecuaria familiar. (Astori et al., 1982:87)

Vasallo (2001) también estudia este tema y sintetiza algunas de las principales características de la política económica:

*“El Uruguay ha conocido desde mediados de la década del 70 la aplicación de una política económica caracterizada por la apertura y la liberalización. En grandes líneas, la misma ha privilegiado la aplicación de medidas e instrumentos de carácter global para la sociedad y la sensible disminución de medidas diferenciadoras por sectores sociales. A la vez que estimulo un modelo orientado a la expansión en base a las exportaciones, con una participación menor del Estado en los procesos productivos.”* (Vasallo; 2001:155)

La política agropecuaria estaba orientada a generar las condiciones de adaptación a la política macroeconómica, garantizando una adecuada inserción en la competencia internacional a través de la de sanidad agropecuaria, calidad comercial, promoción de exportaciones e innovación tecnológica. (Alemany; 2009: 13)

Este tipo de políticas también impactaron en el sistema de extensión, donde se produce un retiro y/o disminución del papel regulador del Estado, tercerizando algunos servicios y traspasando esta función a los actores privados. Así lo plantea Trigo (2000) cuando se refiere al proceso de des-institucionalización: la desaparición de dependencias que estaban en la órbita del MGAP, la privatización de servicios de

---

<sup>22</sup> En su trabajo, Astori et al., (1982) analiza los principales instrumentos de la política económica que fueron relevantes: nuevo tipo de apertura al exterior, la reconversión industrial para reemplazar la industria sustitutiva de importaciones por la exportación y la aplicación de diversos tipos de subsidios, y finalmente cambios vinculados a la liberación del sistema de precios, una reforma fiscal y otra en los campos monetario y cambiario.

extensión del Plan Agropecuario<sup>23</sup> y la disminución de proyectos de Desarrollo. (Trigo en De Hegedüs et al., 2006:5)

En cuanto a los instrumentos de políticas aplicados a la producción familiar en este periodo se constata la ausencia de lineamientos específicos hacia este sector, no obstante, surgen algunas definiciones en determinados rubros de producción, que por su naturaleza refieren a aquel grupo de productores articulados al mercado quedando relegada la producción de autoconsumo. (Astori et al., 1982:106)

Sobre esta idea, Alemany (2009) plantea que tanto la pequeña producción y el minifundio no integraban la agenda de las metas productivas por no reunir las condiciones y la capacidad para dar respuestas a los estímulos de la modernización de la agricultura. (Alemany; 2009:9)

Es decir, no hubo un trato diferencial entre la producción familiar y capitalista, por el contrario se intentó incorporar la racionalidad capitalista para lograr una mejor capacidad exportadora. (Astori et al., 1982; Vasallo 2001; González 2014)

En las décadas siguientes se continuo con este tipo de política, variando el acento, por momentos se priorizaron los sectores agroexportadores y por otro se hizo hincapié en la política monetaria. (Vasallo; 2001:30)

En este sentido se instrumentaron un conjunto de programas y proyectos que de alguna manera operaban bajo el esquema de modernización del sector, poniendo el foco en el sector empresarial, y a su vez se intentaban atender de forma paliativa los efectos negativos de la política económica sobre la producción familiar. Sin embargo, estas acciones no se articulaban con otros instrumentos de la política económica, y fundamentalmente no se tenía en cuenta a otras variables de la política agraria (crédito, tierra y tributación). (ibíd. 30).

Esta idea es de relevancia para entender algunas características de las políticas anteriores que van a impactar en la implementación de la actual a partir del cambio de gobierno en 2005.

---

<sup>23</sup> El Plan Agropecuario se creó en la década del noventa, en donde la tendencia era la privatización de los servicios declarados no sustantivos del MGAP, bajo la modalidad de personas jurídicas de Derecho Público no estatal. La intención era que gradualmente las gremiales de productores asumieran la dirección y el financiamiento. ( De Hegedüs et al 2006:17)

En este sentido Vasallo (2001:31) refiere a las características de los programas y proyectos, no había articulación de sus objetivos y estrategias, ni de estas con otras políticas:

*“Tampoco se vinculan con las políticas económicas globales, las cuales en sí mismas tienen objetivos contradictorios con el desarrollo de la pequeña producción y particularmente con los sectores de base agropecuaria (...) no se ha tendido a unirlas con el resto de los instrumentos de la política agrícola, especialmente el crédito, la tributación o la política de tierras. Ninguna de éstas áreas de política económica fueron integradas a una propuesta de política agraria con objetivos de desarrollo.” (ibíd.)*

Los diferentes programas y proyectos implementados por el MGAP fueron en su mayoría orientados al desarrollo agropecuario<sup>24</sup>, aplicando acciones en forma fragmentada: para reconversión productiva sectorial, actividades por rubro y/o áreas de pobreza o grupos sociales deprimidos.

Algunas de estas iniciativas intentaban atender los efectos negativos de la política de ajuste estructural, destacándose el Programa Nacional de Apoyo al Pequeño Productor Agropecuario (PRONAPPA), como antecedente a nivel institucional que colocó en la agenda y atendió en forma focalizada la pobreza rural. (MGAP-PRONAPPA-FIDA, 1999)

Sin embargo no existió la definición política de fortalecer los grupos más excluidos y no hubo articulación con otros organismos que tienen un rol importante desde un enfoque de Desarrollo Rural, en definitiva fueron proyectos orientados al crecimiento. (Vasallo & De Hegedüs; 2005:141-142)

Otro autores como De Torres et al (2014:38) analizan las cuestiones vinculadas al contexto económico, a la coexistencia de la política pública dirigida a la producción familiar junto a las que promueven la modernización del agro, refiriéndose a la agricultura empresarial. Plantean que el choque de ambos modelos tiende a comprometer las acciones dirigidas al asentamiento de la población rural.

Estas características mencionadas anteriormente permiten hacer foco en el limitante político institucional que ha encontrado el actual gobierno al colocar en la

---

<sup>24</sup> Refiere a las acciones orientadas a mejorar la productividad y el producto agrícola. Para conocer en detalle los diferentes proyectos que se aplicaron, ver tipología en trabajo de Vasallo & De Hegedüs 2005. PP. 124 y 133

agenda pública la cuestión de la producción familiar, y principalmente en la estrategia de readecuar los instrumentos en el marco de un nuevo enfoque de desarrollo rural.

### **Enfoque orientado al actor: un análisis de la política pública a partir de sus intérpretes**

El eje central es entender el posicionamiento de los representantes de instituciones, programas y organizaciones de productores ante los espacios- *Mesas de Desarrollo Rural*- que son implementados a través de la política pública de Desarrollo Rural.

Conocer cuáles son las **estrategias** de quienes intervienen, las formas de organización emergentes e intereses en los procesos de implementación de proyectos y programas del MGAP en una realidad específica, departamento de Rocha.

Para este enfoque, los actores no son pasivos frente al funcionamiento de esos espacios públicos y o a los proyectos que se promueven con una lógica de arriba hacia abajo, sino que a nivel local se *reinterpreta la política* y se le asignan otros fines. (Long; 2007: 44).

En la misma línea otros autores como Crozier & Friedberg (1990:39) hacen un aporte para entender la conducta humana en oposición a los enfoques que se centran en el determinismo de las estructuras, contextos institucionales, y/o la racionalidad de las organizaciones.

Incluso trabajan el concepto de *racionalidad limitada* partiendo de la base que el sentido del comportamiento no puede ser comprendido solamente a partir del funcionamiento “mecánico” de las organizaciones o moldeado por la aceptación de determinadas circunstancias. Por el contrario, los individuos llevan a cabo determinados juegos que les permite permanecer en un sistema determinado. La conducta es una manifestación de una libertad por mínima que esta sea dentro de un marco de oportunidades. (Crozier & Friedberg; 1990: 39).

Zurbiggen (2006-.72) también hace un aporte en este sentido, a través del estudio de las **redes de políticas públicas**. Este concepto permite aportar en la integración de enfoques en los análisis de las políticas públicas, entre actor y estructura. Plantea la existencia de una red de actores públicos y privados que se desempeñan en un marco político Institucional, con ciertas posibilidades y restricciones. Este margen

permite conocer en qué medida se puede optar y qué reglas son posibles de ser cambiadas.

Scharpf, aporta elementos para entender los procesos de elaboración e implementación de políticas públicas:

*“Las instituciones son, sin dudas la principal fuente de información de los actores y el principal factor que influye sobre sus decisiones, en el sentido de que reducen los incentivos para seguir ciertas estrategias de acción y aumentan para realizar otras(...)sin embargo las instituciones no influyen en las decisiones de una manera determinista, puesto que siempre existen distintas posibilidades de acción que dejan un amplio margen para que los actores elijan entre diferentes opciones tácticas y estrategias.”(Scharpf, 1997en Zurbriggen; 2006:74)*

La institución MGAP tiene diferentes lógicas a la interna, entre las unidades ejecutoras antiguas, y de estas con las estructuras nuevas: Dirección de Desarrollo Rural y Unidad de Descentralización. En este sentido las diferentes lógicas institucionales dificultan la intención política de articular e integrar acciones. Cada programa y proyectos con los que comienza a gestarse la nueva institucionalidad, tienen sus cometidos, presupuesto, tiempos administrativos y recursos humanos propios.

Sin embargo, emergen diferentes **mecanismos de coordinación** o articulación que se dan en el marco de los proyectos que responden a afinidades personales o políticas y no necesariamente a *proyectos coherentes*. Estos comportamientos adquieren sentido a la luz de determinadas oportunidades, al marco institucional que las define. (Crozier & Friedberg; 1990: 46-47)

Tal vez los diseños de los programas y algunas lógicas de estilo burocráticas son una limitante, pero los vínculos personales y las afinidades de origen político entre los representantes de instituciones y programas posibilitan algún tipo de coordinación. En esta línea es importante entender cómo influyen las representaciones sociales o visiones de mundo que comparten determinado grupo de actores para llevar a cabo diferentes **prácticas o formas de entender “el Desarrollo”**. (Solorzano María; 2013:30). Refiere al conocimiento de los esquemas de referencia, conceptuales, creencias, y valoraciones de las experiencias concretas vividas a lo largo de varias intervenciones, que permiten comprender a aquellos grupos que “interpretan” la política.

También es importante dar cuenta de los **recursos en juego**. Los elementos que hacen que se pueda influenciar en determinados resultados: atributos personales, recursos financieros, tecnológicos, de información privilegiada, de red de contactos estratégicos. (Zurbriggen 2006: 74)

En este sentido, se menciona lo manifestado por Martínez Nogueira (1995):

*“...las políticas no son un momento, una fotografía, una declaración o una decisión. Son un ciclo abierto, complejo y dinámico con respecto al que hay que indagar los elementos de permanencia y los comportamientos que en torno a él se despliegan y que a la vez lo generan, con límites difusos.”* (Ibíd. 1995:4)

Este autor agrega que es posible entender las políticas públicas como construcciones sociales, y que estas implican tanto un conjunto de acciones y/o ausencia de acciones. Tiene que ver con la definición de a quiénes y el cómo: la creación de estímulos para colocar en la agenda pública la “producción familiar”, la definición de la población objetivo, el fomento de la participación de los productores en la coestión de recursos. La reorientación de acciones, no solo poner el foco en la actividad productiva, sino también en otras dimensiones.

De alguna manera la intencionalidad política está dirigida a la promoción de un tipo de ciudadanía. Los autores Kymlicka & Norman (1997) realizan en su trabajo una revisión del concepto. Plantean que no es suficiente garantizar el ejercicio de los derechos democráticos, sino también la promoción de una ciudadanía responsable, que implique el reconocimiento de determinados derechos y asumir una postura responsable frente a los mismos. Además proponen el desafío de pensar e instrumentar mecanismos desde el Estado, de sus instituciones basadas en una ciudadanía diferenciada, para garantizar los derechos de aquellos sectores más desfavorecidos. (Kymlicka & Norman; 1997:16)

Desde luego, ello implica una política pública orientada por determinado modelo o visión de Desarrollo rural. Para este trabajo nos parece relevante la concepción de Desarrollo propuesta en el trabajo de Schneider y Peyré Tartaruga (2005), dado que se aproxima a la visión que orienta las acciones de la política pública que aquí se estudia:

*“...un proceso que resulta de las acciones articuladas, dirigidas a introducir 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.”* (Ibíd.; 2005: 18)

Sobre la visión de desarrollo que orienta la política pública, es pertinente hacer referencia al trabajo de Ponce de León (2008), quien analiza las diferentes visiones de desarrollo que se dan dentro del gobierno del Frente Amplio, y plantea que en la orientación de la política agropecuaria predomina el enfoque neo cepaliano:

*“La idea central es la innovación aplicada a los procesos productivos (...) se necesita de una estrecha vinculación entre el sector empresarial y el Estado, que establezca mecanismos de control recíprocos y un vínculo entre incentivos y resultados (...) Las políticas sectoriales se dirigen al desarrollo del medio rural, al fomento de las microempresas, y al sistema de seguridad social para los trabajadores de pequeñas empresas.”* (Ponce de León; 2008: 36-37)

Para complementar el análisis, Long (2007) hace una diferenciación entre **modelos y prácticas de intervención**, que permite entender las especificidades y particularidades de la visión de Desarrollo en la implementación. En este caso, el alcance del lineamiento político institucional previsto en el diseño:

*“...es importante enfocar las prácticas de intervención como moldeadas por la interacción entre los diversos participantes, en lugar de enfocarse sólo en los modelos de intervención (...)”* (Ibíd., 2007:66)

Este razonamiento también es aplicable a los diferentes paradigmas de descentralización que están en juego en el proceso de institucionalización de las Mesas de Desarrollo. (Veneziano; 2012)

El *modelo*<sup>25</sup>-visiones de Desarrollo y Descentralización- permite orientar y dar un marco en las acciones a diferentes niveles, es donde se determina el cómo deben integrarse las Mesas de Desarrollo y los Consejos Agropecuarios. Sin embargo para comprender como se implementa la política es importante entender cómo estas visiones se traducen en *prácticas*<sup>26</sup>.

A nivel local, la integración y funcionamiento de estos ámbitos responden a otras formas de interacción. El **tipo de vínculos** entre representantes de instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil, explica en gran medida el alcance de la coordinación.

---

<sup>25</sup> Long (2007:66) refiere a las representaciones ideales típicas, que en este caso tendrían los diseñadores de los proyectos o programas, de la ley de descentralización sobre el proceso.

<sup>26</sup> Este concepto nos permite poner foco en el cómo, en las formas de interacción emergentes, en las estrategias prácticas, en el funcionamiento de contextos específicos. (Long;2007:66)

Esta idea puede ser analizada a través del concepto de *estrategia* que plantea Crozier y Friedberg (1990) para comprender el posicionamiento de los actores, el fundamento de sus acciones en la implementación de la política pública:

*“...la reflexión en términos de estrategia obliga a buscar en el contexto organizativo la racionalidad del actor y a comprender el constructo organizativo en la vivencia de los actores.”* (Ibíd., 1990:48)

El Consejo no funciona a pleno y en forma permanente pero se mantienen mecanismos de coordinación frecuentes entre la Intendencia y el Ministerio. En este sentido, es importante develar cuales son aquellas prácticas organizacionales que quedan al margen de los espacios más institucionalizados. (Long citado en Pasquier Ayari; 2013:22)

Es decir qué redes se establecen y qué significado le dan los actores a estos ámbitos. A través de qué mecanismos se coordina entre las instituciones, programas y organizaciones. Qué tipo de demandas se plantean, cómo se encausan, qué peso tienen en la agenda las propuestas de las organizaciones frente a las de instituciones públicas.

Refiere al análisis de este ámbito como espacio social específico, comprender su configuración, los diferentes actores e intereses en juego. Es interesante hallar los mecanismos de organización y regulación que se da el espacio Mesa para poder funcionar, más allá de los “forcejeos” o discordancias entre sus participantes.

Una categoría de análisis que puede ser de utilidad en este sentido es la noción de *arenas*. (Long; 2007:125). Las arenas son:

*“... sitios sociales y espaciales en que los actores se confrontan entre sí, movilizan relaciones sociales y despliegan medios culturales (...) para el logro de fines específicos (...) El concepto de arena es especialmente importante para identificar a los actores y documentar los temas, recursos y discursos implicados en situaciones particulares de discordancia y disputa (...) en tanto que las contiendas en una arena con frecuencia denotan discontinuidades de valores, normas y prácticas”.* (Ibíd. 2007; 125)

Es un concepto interesante para comprender la interacción entre “diferentes” en un mismo espacio, y los esquemas de organización posibles, en una situación de disputa por recursos materiales y simbólicos.

## **Análisis de las Mesas de Desarrollo Rural desde la lógica de “campo”**

En este sentido, se recurre también al enfoque de Bourdieu (2008), al proponer la reflexión desde la lógica de *campo*. Si bien es una corriente de pensamiento<sup>27</sup> diferente al enfoque del actor propuesto por Long (2007), se puede hacer un paralelismo entre el concepto de *arenas* y *campo*, ya que puede aportar conceptualmente en la comprensión del tema en estudio.

Ambos conceptos pueden ser útiles como marco de análisis para analizar el proceso de implementación de los programas y las Mesas, porque refieren a la articulación de espacios sociales, su constitución y transformación. (Long; 2007:122)

El concepto de campo refiere al marco o escenario donde se enmarcan las relaciones de poder y status que establece la distribución de formas de capital material y simbólico, mientras que la noción de arena refiere a los procesos de ordenamiento y regulación en situaciones de contienda sobre asuntos y recursos en disputa. A los elementos constrictivos y habilitadores que dan origen al espacio de maniobra de los actores. (Ibíd.; 123:124)

Coincidiendo con González (2014:98) es un intento de conocer el sub campo Mesa dentro del campo de poder, donde es posible que uno de los recursos en disputa sea la representación del agro y el acceso a espacios de toma de decisiones.

La Mesa estaría definida por un sistema de relaciones objetivas que establece distintas posiciones a sus integrantes, en este caso los agentes que integran la Mesa: representantes políticos, técnicos, grupos de productores y organizaciones de la sociedad civil agropecuaria. Cada agente posee un capital específico, alguna propiedad característica que lo hace ser parte del juego y que le asigna determinada posición dentro del campo. (Bourdieu; 2008:146).

Este conjunto de ideas contribuye a la comprensión del juego que se da en este ámbito por parte de los agentes, que va desde los que juegan a mantenerse en él con la intención de acceder a recursos, canalizar demandas locales, articular políticas

---

<sup>27</sup> El enfoque propuesto por Bourdieu fue denominado por el cómo estructuralismo genético o constructivista: “...se trata de un constructivismo en que el análisis de las estructuras cognitivas es inseparable de las condiciones sociales en que aquellas tiene lugar (...) Así los agentes sociales no son simples autómatas que ejecutan reglas según leyes mecánicas que se les escapan, pero tampoco se mueven por un cálculo racional en su acción: ni marionetas de las estructuras ni dueños de las mismas”. ( Bourdieu;2001:13)

públicas, hasta lo que procuran construir espacios alternativos de poder para la producción familiar. (Ibíd.: 137)

Es interesante ver quien o quienes sostienen la dinámica y el interés en el juego, en qué medida el espacio es sostenido por aquellos que están vinculados a las instituciones públicas, precisamente técnicos. Esta característica del campo, de alguna manera expresa las asimetrías y las distancias entre las diferentes fuerzas que lo integran.

Complementando esta idea, Crozier y Friedberg (1990) plantean la relación entre la estructura de una organización y las relaciones de poder, es decir en qué medida las características de la Mesa delimitan el ejercicio de las relaciones de poder y el nivel de negociación:

*“Es así como poder y organización están ligados entre sí de manera indisoluble. Los actores sociales no pueden alcanzar sus propios objetivos más que por el ejercicio de relaciones de poder, pero al mismo tiempo, no pueden ejercer poder entre sí más que cuando se persiguen objetivos colectivos cuyas propias restricciones condicionan en forma directa sus negociaciones.”* (Crozier & Friedberg; 1990: 65)

El sub campo Mesa estaría representado por una parte de los **actores sociales representados** dentro del campo espacio rural, es decir, por una serie de posiciones y hábitos específicos. (González, 2014:97)

En este sub campo específico están representados: los productores medianos, familiares, pequeños productores, trabajadores rurales, y algunas instituciones estatales con injerencia en el espacio rural. Esta cuestión permite entender el alcance del sub- campo, quien está adentro y quién no. (Bourdieu; 2008:138)

*“La gente es al mismo tiempo fundamentada y legitimada para entrar en el campo por su posesión de un determinada configuración de propiedades activas.”* (Ibíd.2008:146)

Es decir, para comprender el sub campo Mesas de Rocha, es fundamental develar el *capital* o las propiedades activas de sus integrantes, que le otorgan relevancia para estar dentro, la lógica de funcionamiento, reglas y regularidades. (Bourdieu; 2008: 142)

Es un espacio que está en constante transformación, su funcionamiento es muy dependiente de quienes estén en la conducción. Existe más de un ámbito en el departamento, respondiendo a la realidad socioeconómica de cada región, y a las

características de las organizaciones que las integran. El grado de legitimidad que se le asigna a estos espacios por parte de sus integrantes depende también de la presencia y peso del resto de la institucionalidad pública<sup>28</sup>. En este caso es posible considerar que una Mesa se aproxima más a una arena o campo cuando no hay otros ámbitos de referencia.

Otro concepto que está íntimamente relacionado al de *campo* es *habitus*, para comprender el sentido de las prácticas que se dan en las Mesas, donde conviven mecanismos de gestión de recursos y demandas de tipo clientelar junto a otros más institucionalizados como la gestión de avales sociales a proyectos y la co gestión de recursos en forma colectiva.

El habitus es un producto social, adquirido socialmente y en relación a la posición que se tenga en un sistema, que produce y reproduce practicas:

*“Sistema de disposiciones, incluyendo un amplio espectro de factores cognitivos y afectivos (...) Son el producto de las estructuras del entorno físico y afectivo, de la familia y la escuela, de las condiciones materiales de existencia y de clase (estructuras estructuradas), y a su vez son el principio que organiza todas las apreciaciones y actuaciones de los agentes que contribuyen a formar el entorno (estructuras estructurantes).” (Bourdieu; 2001: 26)*

Para complementar este conjunto de ideas, Pérez Cárdenas (2012) sostiene que la capacidad de agencia de los actores sociales no solo está condicionada por su posición social sino también por sus redes de relaciones, conocimiento adquirido y experiencias de vida. (Pérez Cárdenas, 2012:32)

Por esto es relevante entender el proceso de las intervenciones anteriores en la construcción de estos espacios Mesas, para conocer los mecanismos de articulación y coordinación que han internalizado los agentes y su despliegue en ese campo.

*“Los sistemas de disposiciones del habitus son sistemas duraderos y transferibles o trasladables de un campo a otro.” (Bourdieu; 2001:31)*

También posee un carácter *estructurante*, porque produce, organiza las actuaciones de los agentes, otorga capacidad práctica de acción y puede producir o generar prácticas diferentes en base al margen de acción del campo.

---

<sup>28</sup> Me refiero a la presencia del Estado, a través de la prestación de diferentes servicios.

En este sentido esta capacidad de “innovar” podrá darse en base a las posiciones objetivas y toma de posturas de los agentes en el campo, a través de un juego más o menos conservador o más o menos transformador de las reglas. (Bourdieu; 2008:143)

Otro autor que hace aportes para entender estos espacios y el **tipo de participación**, es Teixeira<sup>29</sup> citado por Intini (2004), al hacer la diferenciación entre esfera pública y espacio público. El espacio público<sup>30</sup> sería autónomo, auto-organizado, poco institucionalizado, creado desde la sociedad civil donde surgen propuestas y cuestionamientos a las decisiones del Estado. La esfera pública consiste en una estructura mixta entre sociedad civil y Estado, donde este último tiene un papel relevante en su creación y manutención. (Intini; 2004)

Es pertinente la diferenciación de estos conceptos para ver el alcance de este espacio y si es posible pensar como horizonte posible para la Mesa que pueda constituirse en un espacio público.

Por el momento, podríamos decir que las Mesas de Rocha pueden ser analizadas desde el concepto de esfera pública. Es un ámbito creado por el Estado, que se concibe como mediador con la sociedad civil, donde el tipo de participación que aparece es mayormente de tipo consultiva y no deliberativo como en el caso de los espacios públicos.

En relación a las formas que puede adoptar la participación en intervenciones para el “Desarrollo”, es importante entender el significado que le asignan quienes diseñan-*versión normativa* y que formas adopta para los “reinterpretes locales” (políticos, técnicos, productores). En este punto Pasquier Ayari (2014: 28-30) hace un repaso por diferentes autores que analizan diferentes manifestaciones del concepto, que van desde la participación como medio, fin, mecanismo de eficiencia en gestión de recursos, y para el acceso a servicios.

Los diferentes actores entrevistados en este trabajo asignan diferentes significados al término, que posteriormente se traducen en prácticas concretas.

---

<sup>29</sup> “...tal diferenciación tiene implicancias relativas al papel de la participación, en lo que respecta a su carácter decisorio, o de influencia, y al de superación de la contradicción entre representación y participación.” (Teixeira; 1998:18) Traducción de la autora.

<sup>30</sup> “...para indicar una dimensión abierta, plural, permeable, autónoma, de arenas de interacción social, que serian aquellos espacios poco institucionalizados.” (Teixeira; 1998: 62) Traducción de la autora

Es relevante también tener presente el carácter variable de la participación, que señala la autora, según la situación y los propios participantes. (McAreavey, 2009<sup>31</sup> citado en Pasquier Ayari, 2014). Este razonamiento es de aporte para entender el proceso de transformación de las Mesas, donde a partir del cambio de algunos integrantes y del contexto político institucional la participación va cambiando.

Además la autora pone la atención en las posibles razones y manifestaciones de la no-participación<sup>32</sup> o participación parcial en estos espacios, que permite encontrar algunas pistas del cese de la participación que por momentos se da en las Mesas. (McAreavey, 2009 citado en Pasquier Ayari, 2014)

La revisión de los conceptos manejados anteriormente nos orienta para comprender el problema que se pretende abordar en este trabajo, y poder precisarlo a través de una pregunta de investigación.

### **2.1. Pregunta de investigación:**

¿Cómo se construyen las arenas de Desarrollo Rural: alcance de las estrategias de organización emergentes, e impacto de los programas en el proceso de intervención planeada?

Es decir, qué tipo de apropiación local se da por parte de los actores con respecto a los espacios de discusión- Mesas de Desarrollo Rural- y programas que se diseñan desde nivel central.

---

<sup>31</sup> “La autora parte de la idea de que la participación sea una experiencia que varía según: la situación y los participantes mismos; qué se concibe como fin del ejercicio participativo, el acceso diferencial a recursos y conocimiento; y las dificultades, tensiones o conflictos que se presentan en este proceso.” (McAreavey 2009 en Pasquier Ayari; 2014: 32)

<sup>32</sup> Algunos de los motivos tienen que ver con problemas de exclusión social, o no sentirse autorizado para participar siguiendo fundamentos que asignan esta tarea en otros (personas o espacios), hasta la no participación por falta de interés. (McAreavey, 2009 citado en Pasquier Ayari, 2014 )

### **3. OBJETIVOS E HIPÓTESIS**

#### **Objetivo General**

Estudiar la política de institucionalización de los programas de desarrollo y de descentralización agropecuaria dirigida a los productores familiares en el departamento de Rocha, Uruguay.

#### **Objetivo Específico I**

Estudiar la constitución y funcionamiento las Mesas de Desarrollo Rural en Rocha desde el año 2005 a la fecha, caracterizando los diferentes actores presentes, sus intereses y estratégicas.

#### **Objetivo Específico II**

Analizar las relaciones de organizaciones formales y grupos de productores familiares con los programas de desarrollo rural en Rocha

### **3.2 HIPÓTESIS**

3.2.1. Las estrategias organizacionales previas al cambio de gobierno en 2005 dificultan la implementación de la nueva política.

3.2.2. Las Mesas no funcionan como ámbito de coordinación formal. Sin embargo es posible algún tipo de coordinación a través de otros mecanismos, vínculos personales u otras redes previas a la creación de estos espacios.

3.2.4. Para una gran mayoría de los grupos y organizaciones que integran la MDR, este es el único espacio para formalizar sus demandas.

3.2.5. Existe una escasa organización de las organizaciones de la Mesa para incidir en la implementación de la política.

#### 4. MATERIALES y MÉTODOS

El presente trabajo de investigación se lleva a cabo desde un abordaje de estudio de caso:

*“El caso es definido como un sistema delimitado en tiempo y espacio de actores, relaciones e instituciones sociales donde se busca dar cuenta de la particularidad del mismo en el marco de su complejidad”.* (Neiman & Quaranta; 2006: 64)

Los objetivos de este trabajo están dirigidos a analizar la implementación de la política de desarrollo rural y de las Mesas de Desarrollo Rural en el departamento de Rocha a partir del cambio de gobierno nacional en el año 2005. Para el cumplimiento de los objetivos se utilizaron diversas técnicas de recolección de datos, que pueden agruparse en dos categorías: fuentes primarias y fuentes secundarias.

Las fuentes primarias refieren a la recolección de aquellos datos que son producidos por el mismo investigador, a través de sus herramientas. En este caso nos referimos a las entrevistas y a la observación participante. (Sabino; 1992:115)

Las entrevistas realizadas fueron exploratorias y semi-estructuradas o como las denomina Sabino (1992:125) guiadas o por pautas.

**Cuadro N° 1: Caracterización de los entrevistados**

<b>Tipo de Entrevistado</b>	<b>Institución pública, organización o grupo al que representa</b>	<b>Observaciones<sup>33</sup></b>
Referente Institucional.	Director departamental de la Unidad de Descentralización MGAP, departamento de Treinta y Tres. Funcionario del MGAP.	Trabajó en División Sanidad Animal hasta ingresar como director departamental en 2007.
Productora ganadera criadora.	Integrante del Grupo Sierra San Miguel, departamento de Rocha	Participó de las Mesas desde el 2005 a la Fecha. Beneficiario del PUR y PPR.
Referente Institucional	Director de Desarrollo Productivo de la Intendencia de Rocha. Periodo 2005 a 2015	Cargo político. Integró el Consejo Agropecuario Departamental
Productor ganadero criador.	Integrante del Grupo Estero de Pelotas y de la Fomento de Cebollatí	Participó de las Mesas desde el 2005 a la Fecha. Beneficiario del PUR y PG.
Productora ganadera criadora	Integrante de la directiva de la Sociedad Civil Coronilla de Cebollatí.	Participó de las Mesas desde el 2005 a la fecha. Convenio con PUR y PG
Productor hortícola	Integrante del grupo San Vicente y socio de la Sociedad de Fomento de Castillos. Directivo en 2009- 2011.	Convenio con PUR y PG
Productor no vinculado a las Mesas.	Socia de organización Sociedad Fomento de la Sexta sección	No participó de las Mesas.
Referente Institucional a nivel nacional	Funcionario del MGAP-PUR.	Trabajó a nivel central desde 2001.
Referente Institucional a nivel nacional	Sub director del PG 2006 a 2008. Director de 2009 a 2010. Director de la Dirección de Desarrollo Rural 2011 a la fecha	Cargo político.
Referente Institucional	Director de la Unidad de Descentralización del MGAP. 2007 a 2009	Cargo político.
Referente Institucional en Rocha	Técnico Instituto Plan Agropecuario	Integró el Consejo Agropecuario Departamental de Rocha.
Referente Institucional en Rocha	Director departamental del MGAP en Rocha. Periodo 2007-2009	Funcionario de MGAP.
Referente Institucional en Rocha	Representante PUR desde 2005 a 2008; Coordinador de la región este UD en 2009; Integrante del equipo de Desarrollo de la Intendencia en 2010	Técnico de Rocha, trabajó como técnico privado en diferentes proyectos antes de 2005

<sup>33</sup> Características relevantes del entrevistado que dan cuenta del lugar desde el cual construye su relato.

Inicialmente se realizaron dos entrevistas exploratorias, a una productora y otra a un técnico del ministerio. El objetivo fue conocer las visiones o diferentes puntos de vista sobre la implementación de los programas del Ministerio y de las Mesas de Desarrollo Rural. Estas entrevistas contribuyeron para las etapas iniciales de la investigación, ya que aportaron información relevante para el tema de estudio y poder precisar el objeto de investigación. (Sabino; 1992:124)

En un segundo momento, se hicieron once entrevistas semi-estructuradas. Siguiendo a Corbetta (2007:352), en este tipo de técnica, el investigador dispone de un guion o pauta con un número de preguntas vinculadas al tema que debe tratar y tiene cierta libertad en la elección del orden que va a seguir y en el modo de formularlas.

*“Esta forma de realizar la entrevista concede amplia libertad tanto al entrevistado como al entrevistador, y garantiza al mismo tiempo que se van a discutir todos los temas relevantes y se va a recopilar toda la información necesaria”.* (Ibíd.; 2007:353)

Se consideró importante tener las visiones de personas con diferentes orientaciones políticas, que estuvieron en los diferentes niveles que hacen al proceso de construcción de la política: nivel central o *nacional* vinculado al diseño; y *local* relacionado a la implementación en Rocha.

Del total de entrevistas, tres entrevistas semi-estructuradas a integrantes de cuadros diligenciales del programa Ganadero, Uruguay Rural y de la Unidad de descentralización. Para conocer a través de testimonios de quienes participaron antes de 2005, cómo era el funcionamiento de los programas; otros que den cuenta de la etapa posterior al cambio de gobierno, sobre el redireccionamiento de los objetivos; y conocer el proceso de creación de nuevas leyes y estructuras administrativas: Dirección de Desarrollo Rural y Unidad de descentralización.

Se hicieron además cuatro entrevistas semi-estructuradas a técnicos y referentes institucionales<sup>34</sup> que pudieran hablar del proceso de implementación de la política de desarrollo rural y de las diferentes etapas o momentos que caracterizaron la construcción de las Mesas de Desarrollo Rural.

Tres entrevistas semi-estructuradas a productores beneficiarios de los programas, representantes de organizaciones y grupos que integran las Mesas.

---

<sup>34</sup> Refiere a personas con cargos de dirección o encargados de instituciones públicas a nivel departamental.

Finalmente se entrevistó a un productor que no participa de la Mesa de Desarrollo Rural, con el objetivo de conocer su visión de estos espacios, el acceso o no a los recursos de los programas y en qué medida se vinculó o no con otras esferas públicas.

Otras de las técnicas instrumentadas para cumplir con los objetivos fueron la *participación y observación* en dos reuniones de Mesas de Desarrollo.

Según Guber (2004: 113) esta técnica no es solo de obtención de información, sino además de producción de datos, a partir de un proceso reflexivo entre la población que está en estudio y el sujeto cognoscente. En este sentido es necesario puntualizar que el conocimiento que se produce sobre sus informantes no está desprendido, sino ligado al conocimiento que produce de sí mismo y al que los informantes producen de él.

Esa caracterización de la técnica reafirma lo planteado por Sabino (1992:117) al mencionar que el observador intenta integrarse a la situación estudiada tal cual se da naturalmente, aunque su propia presencia puede incidir en la conducta de los sujetos observados.

El objetivo fue observar la configuración del espacio Mesas de Desarrollo Rural: actores presentes, intereses y posicionamiento de unos frente a otros. Se realizó en dos instancias, una reunión ordinaria y otra en la que se avalaron proyectos. A través de la observación y participación en estas reuniones se profundizó en los momentos “hitos”, caso de los avales a proyectos y se pudo caracterizar el tipo de participación y representatividad de quienes votaban

Como forma de complementar la información obtenida a través de las fuentes primarias se procedió a la búsqueda de registros escritos, algunos ya procesados por otros investigadores, análisis de materiales y otros documentos correspondientes a *fuentes secundarias*. (Sabino; 1992:131).

La búsqueda y análisis de información secundaria se realizó con el objetivo de conocer el diseño de la política de descentralización agropecuaria y creación de la Dirección de Desarrollo para tener elementos de análisis y poder contrastar su implementación.

La tarea de revisión de documentos institucionales se organizó de la siguiente forma: reglamentos operativos de los tres programas Uruguay Rural, Ganadero y Producción Responsable; bases de llamados a proyectos; resoluciones Ministeriales;

documento sobre los lineamientos estratégicos para la institucionalidad pública agropecuaria y sistematización sobre creación de la Sociedad Civil Coronilla de Cebollatí.

Documentación vinculada a la normativa vigente: ley 18 126 “Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias con base departamental”; versión taquigráfica de las sesiones parlamentarias; decreto reglamentario; ley 17930: presupuesto nacional, en su artículo 161 crea la Dirección General de Desarrollo Rural; ley 18172 de rendición de cuentas que en su artículo 182 crea la Unidad de Descentralización y ley 18362, que en su artículo 207 crea el Fondo Agropecuarios de Emergencia (FAE).

Análisis de actas de los Mesas y Consejos Agropecuarios Departamentales de Rocha, con el objetivo de conocer quiénes participaron, con qué frecuencia, temas e intereses de los actores presentes. Revisión de actas de las reuniones del equipo de Desarrollo Rural en Rocha para obtener datos relevantes de su funcionamiento, y fundamentalmente, del tipo de información vinculada a los diferentes proyectos.

## 5- CONTEXTUALIZACIÓN DEL ESTUDIO DE CASO: DEPARTAMENTO DE ROCHA.

El departamento de Rocha está ubicado en la zona este del Uruguay, tiene una superficie de 10.547 km<sup>2</sup> y una densidad de 6,6 habitantes por km<sup>2</sup>. El 91,2 % reside en áreas urbanas mientras que solo el 8,8% en zonas rurales. (Carrau & Mogni, 2008)



Figura N° 1. Ubicación del departamento de Rocha<sup>35</sup>

La población del departamento asciende a 68.088 habitantes según datos del último Censo Nacional de Población y Vivienda del Uruguay, 63.942 en zona urbana y 4146 en zona rural. Un 52,2 % son mujeres frente a un 48,7 % varones. (Censo, 2011)  
A continuación, en el siguiente cuadro se detalla la distribución de la población según tramos de edad:

**Cuadro N°2: Distribución de la población según tramo de Edad.**

Grupo de edades	Varones	Mujeres	Total	Porcentaje (%)
0-14	7758	7398	15156	21,7
15-29	6785	6692	13477	22,2
30-64	14201	14804	29005	41,8
65 y mas	4525	5925	10450	14,1
Total	33269	34819	68088	100

Fuente: Elaboración propia en base a Censo 2011.

<sup>35</sup> Fuente: <http://www.rochainfo.com/datos-rocha/>

## Pobreza

En cuanto a la pobreza medida por NBI (Necesidades básicas Insatisfechas), el porcentaje de hogares con al menos una NBI en Rocha se encuentra en el entorno de 32,2 %. Según la Clasificación del INE (Instituto Nacional de Estadística), la situación es heterogénea al interior del departamento, donde la situación es más desfavorable en las zonas rurales respecto al resto. (Mides, 2013)

## Recursos Naturales

Con respecto a las características de sus recursos naturales, cuenta con ecosistemas de praderas, palmares, humedales y planicies del este que ocupan la gran mayoría del territorio. Cuenta además con lagunas costeras y aproximadamente 150 km de costa atlántica.

El departamento limita con Brasil a través de la laguna Merin, posee otros recursos hídricos que lo caracterizan: Río Cebollati, San Luis, laguna Negra y la cuenca atlántica. (Mides, 2013)

## Regiones

Para comprender la dinámica territorial del departamento, es importante tomar la regionalización que realizaron Carrrau & Mogni (2009), donde se definen tres zonas: franja costera, zona oeste y triangulo norte.

En la franja costera es donde se concentra la mayor actividad de turismo de playas; siguiéndole la pesca industrial, y artesanal: costera y de lagunas. En una de las ciudades costeras se encuentra el puerto de la Paloma, que es utilizado con diversos fines: pesquero, deportivo, comercial y militar. (Mides, 2013)

En la zona oeste se desarrolla mayoritariamente la ganadería extensiva y también la forestación dada la aptitud de los suelos.

Mientras que en la zona norte se realiza en mayor medida la ganadería extensiva y el cultivo de Arroz:

*“Por sus características geográficas es apta para la producción agrícola-ganadera. La producción agrícola de mayor importancia es el cultivo de arroz, generándose incluso su almacenamiento en la zona debido a la existencia de empresas molineras. Estos rubros productivos constituyen las mayores actividades económico-financieras de la zona y*

*significan fuente de demanda de mano de obra; siendo fundamentalmente zafra y no permanente". (Cardoso et al.; 2009)*

Esta zona es la que se encuentra mayor distancia de la capital departamental y con mayor dificultad en acceso a servicios.

Sectores: Agropecuario, Servicios e Industrial.

El sector agropecuario en el departamento es mayoritariamente ganadero. El 86,85 % de las explotaciones agropecuarias declararon en el último censo agropecuario tener como ingreso principal de su actividad la producción de vacunos de carne 79,5%, ovinos de carne y lana 4,5% y vacunos de leche 2,85%. (Censo 2011)

**Cuadro N°3: Numero de explotaciones por principal fuente de ingreso.**

Rocha	Principal fuente de ingresos								
	Total	Forestación	Horticultura	Cereales	Arroz	Ganadería	Cerdos	Aves	Otros
%	100	1,5	0,4	1	4,3	86,8	0,85	0,15	5

Fuente: Elaboración propia en base a Censo Agropecuario 2011.

**Cuadro N°4: Numero de Productores Familiares registrados**

Total de registros de productores familiares en el País	20749
Total de productores familiares en el País	33475

Fuente: Elaboración propia en base a Registro DGDR Noviembre 2016.

**Cuadro N°5: Número de Productores Familiares registrados Rocha**

Total de registros de productores familiares en Rocha	833
Total de productores familiares en Rocha	1286

Fuente: Elaboración propia en base a Registro DGDR Noviembre 2016.

Del total de productores familiares registrados en el departamento, el 54 % declara que su principal ingreso es la ganadería de carne y lana. (Registro DGDR)

El sector servicios es el que más genera ganancias para el departamento, destacándose el comercio muy ligado a la actividad turística y agropecuaria, y también ha aumentado el comercio de frontera a través de la actividad de los free shops. (Carrau & Mogni; 2009)

El sector industrial es el de menor peso en el valor agregado del departamento, hay dos Molinos: Coopar y Saman. El primero tiene una planta de procesamiento y se ha diversificado, elabora ración para ganado, pasta de arroz, extracción de aceite, fraccionado y envasado. Mientras que Saman tiene solo almacenamiento porque su principal actividad la realiza en otro departamento. (Carrau & Mogni; 2009: 29)

### Trabajo

La tasa de actividad en el 2011 es de 59,5 %, cifra inferior a la del resto del país. Una de las variables relevantes para caracterizar la situación de la población ocupada tiene que ver con las restricciones al empleo. Estas refieren a las situaciones de subempleo, al no aporte a la seguridad social. En Rocha, la población que se encuentra en esa situación es de aproximadamente 35,9 %. (Mides 2013)

A continuación se detalla la distribución de la población ocupada por sector de actividad.

#### **Cuadro N°6: Población Ocupada por sector de actividad.**

	Agropecuaria	Industria	Comercio y Servicios
Rocha	14%	20,5%	65,5%
Total país	8,4%	21,3%	70,3%

Fuente: Mides 2013.

### Tejido Social

A nivel de la sociedad civil de Rocha existen numerosas organizaciones de diferente naturaleza: Ong's, Sociedades de Fomentos Rurales, Cooperativas, comisiones de vecinos, asociaciones civiles, etc. Una de las particularidades que tienen en su mayoría es el vínculo sostenido con el Estado a través de la gestión de diversos programas y proyectos. En su mayoría participan y/o se vinculan con diferentes espacios: Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales, Centros del Ministerio de Educación y Cultura, Intendencia y en el ámbito agropecuario a través de las Mesas de Desarrollo Rural (MDRs).

En los resultados de este trabajo se detallara la integración y funcionamiento de las Mesas de Desarrollo Rural.

## 6. RESULTADOS

### 6.1. Construcción de la política pública a partir del 2005.

El gobierno del Frente Amplio cuando asume en el 2005 se propuso implementar una política de Desarrollo Rural en el sector agropecuario con énfasis en la producción familiar. Las nuevas autoridades del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (en adelante MGAP) que heredaron los programas: Uruguay Rural<sup>36</sup>, Ganadero<sup>37</sup> y Producción Responsable<sup>38</sup>, establecieron una reorientación de los mismos. El objetivo era cumplir con los lineamientos políticos del programa de gobierno que incluían algunos cambios a nivel de la política agropecuaria:

*“En el ámbito agropecuario, el Estado es responsable de implementar una política activa que contribuya a orientar el crecimiento de la producción, y asegurar la integración social y la reducción de grandes desigualdades sociales”<sup>39</sup>. (Lineamientos estratégicos del MGAP 2005)*

Estos hechos fueron de la mano de un contexto regional, caracterizado por el cambio de la orientación política de algunos gobiernos, los cuales también reasignaron un rol fundamental a la producción familiar. Se destaca el ámbito de la Reaf (Reunión Especializada de Agricultura Familiar) en el marco de Mercosur donde se colocan en la agenda pública cuestiones vinculadas al sector, en busca de dar visibilidad a la dimensión socioeconómica y política de la agricultura familiar. [10 años de la REAF (2013)]<sup>40</sup>

La Reaf es un órgano asesor del grupo de Mercado común del Mercosur creado en 2004. Es un ámbito de diálogo entre y dentro de los países del Mercosur sobre

---

<sup>36</sup> Financiado por Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola ( FIDA)

<sup>37</sup> Banco Interamericano de Desarrollo ( BID)

<sup>38</sup> Banco Mundial ( BM)

<sup>39</sup> Lineamientos estratégicos de la Institucionalidad pública agropecuaria. Periodo 2006-2011. MGAP. Pág. 3.

<sup>40</sup> Disponible en: <http://www.reafmercosul.org/index.php/acerca-de/biblioteca/publicaciones/item/166-10-anos-cambiando-realidades>. Último acceso, Junio 2016.

políticas públicas diferenciales para la agricultura familiar, donde participan representantes de la sociedad civil y la institucionalidad pública vinculadas al sector. Si bien uno de sus cometidos iniciales era elevar y sugerir a los órganos ejecutivos del Mercosur, se han logrado algunos resultados y avances concretos en materia de políticas públicas. En el caso Uruguayo se destaca la instrumentación del registro de producción familiar en el marco de una política regional de Registros Nacionales que se consolida en este espacio. (Documento para facilitar el análisis de las secciones nacionales. “Repensando la Reaf”. Abril 2016)

### **6.1.1 El camino hacia la institucionalización de la política pública: ¿Qué es posible hacer desde los proyectos y programas?**

Cuando asumió el nuevo gobierno se promovió una estrategia institucional de integrar acciones y articular recursos desde los tres programas existentes, sin embargo dos de ellos tenían un corte sectorial agropecuario: ganadería y manejo de recursos naturales y el tercero: atención de la pobreza rural.

El programa PUR establecía que los recursos llegaban a la zona a través de organizaciones formales o grupos que nuclean a pequeños y medianos. Para el caso de los proyectos destinados a la contratación de técnicos y financiamiento de capacitaciones, luego de aprobados se realizaban convenios<sup>41</sup> entre el programa y las organizaciones de primer grado<sup>42</sup>, que consistían en el traspaso y cogestión de recursos. Esta intencionalidad iba en la línea de fortalecer las organizaciones y de agilizar la ejecución, esto era una variante con respecto al periodo anterior donde los técnicos que ejecutaban los proyectos eran contratados directamente por la administración central del PUR.

Además se reformula el rol de las Mesas, pasando de un ámbito sujeto a la ejecución de recursos de un programa a un ámbito con mayor alcance en lo que refiere a la apertura a otro tipo de demandas, no necesariamente de orden productivo.

---

<sup>41</sup> Relatorio. Periodo 2005-2008. Proyecto Uruguay Rural, DGDR-MGAP. Pág. 19 y 37.

<sup>42</sup> Organizaciones de primer grado refiere a Sociedades de Fomento Rural, Asociaciones Civiles y Cooperativas Agrarias.

El objetivo era crear un espacio que pudiera incluir acciones en materia de desarrollo rural, no solo agropecuario.

Se direccionan los apoyos hacia los productores pequeños y a los asalariados rurales, con un nuevo enfoque de asistencia técnica, además de la productiva se incorporan técnicos del área social para llevar a cabo un abordaje integral. En la estructura del programa PUR se crea el área social y se realizan llamados a técnicos de las ciencias sociales para trabajar a la par de los representantes técnicos en las Mesas, entendiendo que había que trabajar desde las Mesas con enfoque interdisciplinario. Esta metodología se ensayo en el terreno, donde la asistencia técnica a los grupos y organizaciones se realizaba a través de técnicos de las ciencias agrarias y sociales.

Este proceso fue innovador pero con ciertos desafíos en su implementación, por un lado se pretendía introducir acciones de desarrollo rural en un ministerio donde históricamente predomino el rol fiscalizador; y por otro, los recursos de los otros dos programas no eran afectados por la Mesa, con un enfoque más acotado.

En el caso del Programa Ganadero<sup>43</sup>, sus acciones iban dirigidas a mejorar la productividad de los productores ganaderos y el proyecto Producción Responsable<sup>44</sup> con el objetivo de mejorar el manejo y conservación de los recursos naturales, ambos con un enfoque sectorial. La lógica de funcionamiento de cada uno era diferente, la forma de contratación de la asistencia técnica, la población objetivo, el vínculo con los beneficiarios. En algunos casos con una estrategia de desarrollo mas tercerizada, otorgando a consultoras técnicas la potestad de formular y hacer el seguimiento de los proyectos, caracterizando a los productores solo por la escala, promoviendo proyectos de tipo individual frente a otros de carácter asociativo.

Si bien estaba la intencionalidad política de reorientar los programas hacia acciones de desarrollo rural y no exclusivamente agropecuario, se dieron diferentes procesos por parte de los programas.

---

<sup>43</sup> Convenio BID- MGAP

<sup>44</sup> Convenio BM-MGAP

El desafío consistió en introducir otro esquema de trabajar en desarrollo, más integral, pero desde proyectos o programas que trabajaban con un enfoque más sectorial:

*“para nuestros objetivos era fundamental que empezaran a ser actores las organizaciones de productores, no solamente las consultoras privadas...porque esto daba contención a esa dimensión social, que tiene la ganadería, sobre todo la ganadería familiar en Uruguay...apuntar a que todos los planes tuvieran un contexto asociativo, de generar escala...y lo otro era que nosotros empezamos a introducir el concepto de que los problemas de la ganadería familiar en Uruguay, no son solo tecnológicos...”<sup>45</sup>*

### **6.1.2 Nueva Institucionalidad: Dirección General de Desarrollo Rural y Política de descentralización agropecuaria**

Dentro de los lineamientos estratégicos de la política agropecuaria se procuraba la institucionalización de las acciones de desarrollo que venían siendo instrumentadas a través de los programas, desde otra forma de concebir el desarrollo:

*“Se creará un organismo especializado con los recursos adecuados para asegurar los servicios y la participación de los productores familiares en los proyectos dirigidos al sector. Actividades de extensión, disponibilidad de crédito, apoyo a planes de producción, sistema de seguros, reformas tributarias, su inclusión dentro de las políticas diferenciales a impulsar. Además el MGAP apoyara las actividades de diseño y ejecución de medidas que mejoren las condiciones del asalariado rural, incluyendo las condiciones de vida y de trabajo y una cobertura eficaz y de la seguridad social.”<sup>46</sup>*

Para ello, se crea a través de ley<sup>47</sup> de presupuesto nacional en el 2005 la Dirección General de Desarrollo rural como nueva unidad ejecutora dentro del Mgap.

Cuando se institucionaliza la *Dirección de Desarrollo* se continúa trabajando a nivel presupuestal en base a programas y proyectos de endeudamiento. Si bien se continúa con la línea de apoyo a la producción familiar se incorporan también como destinatarios de los proyectos a los productores medianos.<sup>48</sup>

---

<sup>45</sup> Integrante del equipo de dirección del Programa Ganadero.

<sup>46</sup> Lineamientos estratégicos de la Institucionalidad pública agropecuaria. Periodo 2006-2011. MGAP. Pág. 4-5.

<sup>47</sup> Ley 17930, art 161. <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=17930&Anchor=>. Último acceso: Diciembre 2015.

<sup>48</sup> Según categorización de Tommasino & Bruno. En Anuario Opya- MGAP 2005.

En esta postura que se explicita en la definición de la población objetivo de la DGDR, es importante ver cómo se manifiestan las diferentes visiones sobre el cómo “hacer desarrollo” por parte de los actores institucionales, y los forcejeos de correlaciones de fuerzas a la interna del partido de gobierno. Así es expuesto en el trabajo de Ponce de Leon (2008) donde se presenta la coexistencia de visiones de Desarrollo, una en minoría, más hacia la izquierda<sup>49</sup> que jerarquiza la producción familiar y los emprendimientos de carácter asociativo. Otra que predomina, la visión “agro inteligente” que toma los postulados de la nueva Cepal, que plantea la incorporación de mayor valor agregado a la producción, se le asigna un rol fundamental a todo el sector agropecuario como dinamizador de la economía, junto a la participación de todos los actores de la cadena de producción. (Ibid.2008:40)

Podría decirse que la Dirección de Desarrollo Rural nació en medio de la disputa de visiones, y eso no fue resuelto en su estructura. Si bien las acciones se desarrollan bajo una misma organización, se financian por diversos organismos. Los equipos se fueron conformando en su mayoría por técnicos que venían de los tres programas y si bien permitió en algunos casos la integración de algunas lógicas de trabajo, en otros se reprodujo el “saber hacer” de cada uno.

*“a la interna, todavía hay contrataciones, que se hacen con diferentes fuentes de financiamiento...porque no tenemos presupuesto para todos, es parte de cómo se estructuró la organización actual, con apoyo de fondos de presupuesto nacional y fondos de endeudamiento externo...”<sup>50</sup>*

Aun está presente esa contradicción entre lo deseable: ejecutar políticas diferenciales de desarrollo rural; y lo posible: cómo y bajo qué condiciones.

Otro de las estrategias conjuntas fue implementar una política la descentralización agropecuaria que generara las condiciones para articular las diferentes políticas del sector:

*“El MGAP, los Institutos y Entes, integrantes de la institucionalidad pública deben participar activamente en el quehacer sectorial. La naturaleza de sus funciones obliga a que su accionar más allá de las particularidades de naturaleza jurídica de cada instancia, este*

---

<sup>49</sup> Gran parte de esta visión se sustenta en los aportes de la Cepal de la década del 60 y de la teoría de la dependencia. ( Ponce de Leon; 2008:39)

<sup>50</sup> Integrante del equipo de dirección del Programa Ganadero.

*fuertemente descentralizado de los niveles directivos para interactuar en el terreno muy cerca de los problemas reales de su competencia.*<sup>51</sup>

En el Ministerio se crea la *Unidad<sup>52</sup> de Descentralización y coordinación de políticas con base departamental*, teniendo por objetivo la articulación a nivel nacional y local entre las unidades ejecutoras del ministerio y fomentar la coordinación con la institucionalidad pública agropecuaria.

Esta política iba acompañada de otras acciones<sup>53</sup> destinadas a descentralizar otras áreas del Estado. (González; 2014:58)

En el 2007 se crea el Consejo Agropecuario Nacional (CAN), los Consejos Agropecuarios Departamentales (CAD), las Mesas de Desarrollo Rural (MDR) en el marco de la ley 18126<sup>54</sup>, y la función de director departamental<sup>55</sup>.

A continuación se detalla la integración de estos espacios y sus competencias: el CAN es un ámbito a nivel nacional que está integrado por diferentes organismos públicos<sup>56</sup> que tiene como principal cometido asesorar al MGAP en la elaboración de políticas agropecuarias; mientras que el CAD es departamental y está integrado por cuatro organismos<sup>57</sup> de relevancia en el departamento. Tiene por cometido, difundir, promover proyectos y coordinar entre diferentes instituciones locales. (Ley 18126, artículo 3 y 8)

---

<sup>51</sup> Lineamientos estratégicos de la Institucionalidad pública agropecuaria. Periodo 2006-2011. MGAP. Pág. 4.

<sup>52</sup> Ley 18172 de Rendición de Cuentas, artículo 182. 2006.

<sup>53</sup> En el primer gobierno se crearon un par de leyes que respondían a la voluntad de llevar a cabo una política de descentralización del Estado: la ley 18308, Ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, en junio de 2008 que le asigna a las intendencias la potestad de legislar en esta materia (artículo 14); la ley 18567, Descentralización política y participación ciudadana, en octubre de 2009 que crea el tercer nivel de gobierno, las alcaldías. Además se crearon en localidades menores a 5000 habitantes los centros de atención ciudadana (CAC) para la gestión de trámites y pagos de servicios; y los centros del Ministerio de Educación y cultura.

<sup>54</sup> "Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias con base departamental".

<sup>55</sup> Esta tarea solo podía llevarse a cabo por los que eran funcionarios, excluyéndose otras figuras contractuales. Se hizo un llamado interno con el espíritu de integrar a los funcionarios en este proceso.

<sup>56</sup> Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Oficina de Planeamiento y presupuesto (OPP), Instituto Nacional de Colonización (INC), Instituto Nacional de Carnes (INAC), Instituto Nacional de Semillas (INASE), Instituto Nacional de Vitivinicultura (INAVI), Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA), Instituto Plan Agropecuario (IPA), Universidad de la República, Consejo de educación técnico profesional y el Congreso de Intendentes.

<sup>57</sup> Un delegado por MGAP, dos de la intendencia departamental, un delegado del INC y otro del instituto de derecho público no estatal con mayor presencia en el departamento

Las MDR en cada departamento debían estar integradas por el consejo agropecuario departamental, un representante de cada organización de la sociedad civil agropecuaria y un representante de la comisión de agro de la junta departamental. (Artículo 11)

Los cometidos asignados para las Mesas son: *“...promoverá un mayor involucramiento y participación de la sociedad agropecuaria en la instrumentación de las políticas del sector, detectando las demandas e inquietudes de los productores rurales del departamento y canalizando los distintos proyectos de desarrollo.”* (Artículo 12)

Esto es un hecho significativo, ya que las Mesas se institucionalizan, dejan de estar en la órbita de un programa, pasan a formar parte de la estructura del Ministerio.

A través de la creación de los Consejos Agropecuarios, se buscaba la articulación entre la institucionalidad agropecuaria, particularmente entre los institutos<sup>58</sup> que algunos habían sido parte del ministerio en épocas anteriores.



Figura N°2. Nueva Institucionalidad dentro de la Estructura MGAP

<sup>58</sup> INIA ( Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria); IPA (Instituto Plan Agropecuario); INASE ( Instituto Nacional de Semillas); INAC ( Instituto Nacional de la Carne); INAVI ( Instituto Nacional de Vitivinicultura)

## 6.2 Evolución histórica de la Implementación de las MDRs en Rocha

A los efectos de analizar el proceso de funcionamiento y transformación de las Mesas en tiempo y espacio, es importante diferenciar periodos<sup>59</sup> y momentos. El primero refiere a las Mesas del PUR previo al 2005, luego se hace una caracterización de dos momentos, dentro del periodo cuando cambia la administración, y finalmente se analiza la etapa de las Mesas en el segundo gobierno del Frente Amplio.



Figura N°3. Distribución de las MDRs<sup>60</sup>

Las Mesas de Desarrollo surgen en el diseño del programa Uruguay Rural en el año 2001, y era un ámbito afectado a la aprobación de recursos, es decir para validar o no los proyectos que se presentaban en cada departamento. No se priorizaban los

<sup>59</sup> Se refiere a momentos o ciclos por los que pasaron las Mesas, no se pretende hacer una división lineal en el tiempo, de inicio y fin de una etapa. Por una cuestión práctica se hace un recorte, como mecanismo de aproximación a la realidad y jerarquizar visiones de los diferentes actores sobre la política pública, sus prácticas e intereses.

<sup>60</sup> Fuente: Elaboración propia.

proyectos que incluyeran a la población rural pobre, sino que el criterio era que fueran viables, independientemente del tipo de beneficiarios.

*“Nosotros a diferencia del 2005 por ejemplo, nosotros, los proyectos no eran competitivos, o sea si era un proyecto pobre, yo lo no podía hacer competir con otro proyecto pobre. Todos los proyectos que eran viables, que se les veía viabilidad se ponían en espera (...), pero considerábamos que no podía haber competencia entre pobres”.*<sup>61</sup>

Hasta el 2005 era un ámbito reducido, con poca participación de organizaciones formales y grupos, llegaba a determinados sectores de la población que no necesariamente eran el público objetivo del programa.

*“...en Rocha fue muy focalizada la intervención en algunos grupos, algunos sectores, muy politizado también, hay que decirlo, era con una impronta más de ida y vuelta, en favores políticos digamos, mismo la constitución de las Mesas eran cuatro o cinco personas que representaban supuestamente a una institución o cambiando las decisiones que se tomaban desde el programa, eso previo al 2005 no”*<sup>62</sup>.

La intervención estaba centrada en las localidades, y en la mayoría de las zonas dispersas se desconocía el proyecto y las Mesas.

*“P- ¿Dijiste que empezaste a trabajar con el programa Uruguay rural en el 2006, antes no trabajaba con ningún proyecto?*

*R-Esos proyectos acá no llegaban, si estaban acá no llegaban, es decir yo escuchaba algo de que había por ejemplo en Chuy, en Dieciocho pero al campo, yo decía que raro Uruguay Rural y al campo nunca llega, nunca nos plantearon de que se pueda hacer algo.”*<sup>63</sup>

Aquellos interesados que tenían las condiciones para conseguir un técnico, se les facilitaba el acceso a la formulación de los planes y a una eventual aprobación.

*“...como te decía antes cuando el técnico agarraba algún programa, cuando sabía que había algún programa, juntaba distintos productores, formaba el grupo y después presentaría el grupo al ministerio, no sé cómo era, pero antes de esto lo único que se recibía era Asistencia técnica porque micros y prestamos baratos eso nunca se consiguieron y lo que se recibía era la asistencia técnica nomas.”*<sup>64</sup>

---

<sup>61</sup> Funcionario del Ministerio e integrante del PUR en el período 2001- 2010.

<sup>62</sup> Técnico del programa PUR en Rocha.

<sup>63</sup> Productora integrante del grupo Escuela 25, e integrante de la Mesa del Norte de Rocha.

<sup>64</sup> Integrante del grupo San Vicente y de la Fomento de Castillos.

Con el cambio de gobierno y orientación política, se reduce el número de Mesas, de veintiuno a diez<sup>65</sup>, en algunos lugares se agrupan en regiones respondiendo a la definición política de dirigir las acciones hacia aquellas zonas de mayor concentración de pobreza. Tal es el caso de la Mesa Laguna Merín que comprendía los departamentos de Treinta y Tres y Rocha.



Figura N° 4. Distribución de las MDRs

Se hacían instancias plenarios, donde se convocaba a organizaciones, grupos e instituciones vinculadas a ámbito rural, y técnicos. A partir del trabajo en talleres se definían las zonas prioritarias a trabajar, promoviendo aquellos territorios donde había mayor población en situación de pobreza rural, productores familiares, pescadores artesanales y asalariados. En estos territorios se conformaban sub-mesas para trabajar en temas más locales, allí se validaban los proyectos que posteriormente serían aprobados en los Caps.

A la figura de representante técnico, gestor del programa, se le suma un representante técnico con formación en ciencias sociales<sup>66</sup>, con el objetivo de aportar metodología para trabajar en el funcionamiento de las Mesas. Se amplían los roles, no

<sup>65</sup> Basalto ( Artigas y Salto Este),litoral norte ( Salto y Bella Unión),Laguna Merin ( Treinta y Tres y Rocha),Costas de Santa Lucía ( Canelones, Florida sureste, Lavalleja suroeste),Tacuarembó, Rivera, Cerro Largo y Paysandú)

<sup>66</sup> Plan Operativo Anual 2006. Unidad de Seguimiento y Evaluación. PUR- FIDA. Febrero 2006. Pág. 14.

solo vinculado a la gestión de los recursos sino además como una figura nexo en la articulación de otras políticas públicas, a través de otros programas y/o instituciones.

A partir de la reorientación de los objetivos, se amplían las Mesas en lo que refiere al número y al tipo de temas a tratar, aparecen nuevos grupos vinculados a los programas, además de las organizaciones tradicionales del medio, sociedades de fomento y cooperativas.

Se crean dos ámbitos en el departamento, uno en el norte y otro en el sur, división que responde a las particularidades de cada zona.

*“...se le empezó a dar un rol más importante a lo que era la institucionalidad de los productores, promover nueva institucionalidad...Eso como en grandes líneas el enfoque que tuvo el Programa Uruguay rural desde el 2005 hasta setiembre de 2010, 2011 que terminó”.<sup>67</sup>*

---

<sup>67</sup> Técnico del programa PUR en Rocha.

**Tabla N° 1- Caracterización de la Mesa Programa PUR.**

Institución	Organizaciones sociedad civil con personería jurídica	Grupos beneficiarios PUR	Temas: Servicios Básicos y políticas sectoriales	N° Mesas	Conducción
PUR Intendencia Laboratorio Tecnológico Uruguayo	Fomento de Castillos Agropecuaria de Rocha Asociación Mujeres Rurales de Uruguay ONG Casa Ambiental	Estero de Pelotas, Costas de Pelotas, Cebollati, Sierras de San Miguel Ganadero, Sierras de San Miguel Escuela 25, 18 de julio hortícola Norte, Sociedad de Criadores de Cerdos Pampa, y Tejedoras de Lascano. Velásquez, Pescadores de Punta del diablo, Valizas, Laguna de rocha. Las Espinas, Grupo Castillo, Hortigranjeros, Creciendo Vuelta del Palmar, San Vicente, Queseros y Lecheros	Financiamiento o subsidios a la producción: PUR  Servicios básicos: educación y cominería.	Norte Sur	Técnico-PUR (Agrario, Social)

Fuente: Elaboración propia en base actas de reuniones y lista de asistentes

La integración de la Mesa Rocha, definida en el plenario era la siguiente: el director del área de producción de la Intendencia, representantes técnicos del programa PUR, técnicos privados<sup>68</sup>, técnicos de ONG Casa Ambiental<sup>69</sup>, delegados de organizaciones de productores formales: Fomento de Castillos, Agropecuaria de Rocha y de la Asociación de Mujeres Rurales del Uruguay. Además delegados de grupos en formación, estos últimos estaban integrados por beneficiarios que su conformación respondía a la condición de acceder a las herramientas del proyecto, en su mayoría con un nivel de organización incipiente.

Sobre la principal actividad productiva, en su mayoría eran grupos que integraban más de un rubro de producción, alternando con otras actividades económicas, trabajo afuera del predio<sup>70</sup>. Los rubros iban desde ganadería de carne y lana, cerdos, cría de animales de granja, horticultura, fruticultura, pesca artesanal de agua dulce y salada, conservas, quesería artesanal y venta de leche “cruderos”<sup>71</sup>.

<sup>68</sup> Eran técnicos vinculados a los grupos, quienes formulaban y asesoraban.

<sup>69</sup> Asociación Civil de la ciudad de Castillos, se formaliza en el 2001, financiada por la Unión Europea y Misión Central Franciscana. Integrada en su mayoría por técnicos y brinda diferentes servicios: sala de extracción de miel, asistencia técnica, capacitación, y gestiona proyectos sociales con instituciones del Estado.

<sup>70</sup> En la zona norte asalariados del arroz básicamente.

<sup>71</sup> Refiere a quienes no remiten a una planta y venden el producto directamente.

Con respecto a la integración, había algunos representantes de la producción familiar, otros de sectores productivos o extractivistas como pescadores artesanales y cazadores. Estos presentaban mayores problemas de exclusión y donde la mayoría de sus limitantes no estaban asociadas a lo estrictamente agropecuario.

Algunos de los actores que integraron las Mesas en este periodo estuvieron fuertemente vinculados a intervenciones anteriores, por ejemplo el rol protagónico de la Intendencia, de su representante se explicaba a través de un vínculo previo de militancia política en común con algunos de los técnicos que estaban en el ministerio.

*“Uruguay Rural en un principio estaba instalado dentro de la Intendencia, compartíamos casi la misma oficina, eso significó la coordinación en conjunto... había una definición de gobierno de que los ministerios articularan con las Intendencias, eso en Rocha se pudo lograr y de hecho se fueron sumando otras instituciones a esa articulación...”<sup>72</sup>*

En el caso de ONG Casa Ambiental, se compartía la voluntad política de trabajar de forma coordinada entre las instituciones y había afinidad en los vínculos personales. Atendía la misma población objetivo de la Mesa, entonces se trabajaba entre los técnicos articulando acciones para trabajar con las organizaciones.

En esta etapa de las Mesa no se trabajó con todo el mapa de actores, sino con aquellas que eran población objetivo para el gobierno y aquellas que no siendo representativas de la producción familiar eran aliadas y receptivas en este proceso, poniendo a disposición su aparato administrativo, siendo útiles a la hora de co-gestionar los recursos de los programas.

*“Después del 2005 si , se reconfiguraron las Mesas de Desarrollo, donde se hicieron convocatorias muy amplias con más de 60, 70 productores e instituciones que participaban y se generó con todo lo que significó una conducción desde personas, de técnicos, teníamos poca experiencia, donde se intentó armar alguna agenda para lo que fue esos primeros cinco años de Uruguay Rural, donde aparte de instalar las Mesas se definieron prioridades conjuntamente, entre lo que pretendía hacer el programa y lo que las instituciones y productores estaban demandando”.<sup>73</sup>*

---

<sup>72</sup> Director de Desarrollo de la Intendencia de Rocha.

<sup>73</sup> Técnico del Programa PUR en Rocha.

En el 2007 se formalizan las Mesas y se crea el Consejo Agropecuario Departamental a partir de la ley 18126, proceso que fue conflictivo, porque de alguna manera se impuso sobre el espacio que ya venía funcionando, en principio solo iban a poder participar las organizaciones con personería jurídica, es decir formales, que en su mayoría refería a las instituciones tradicionales del medio.

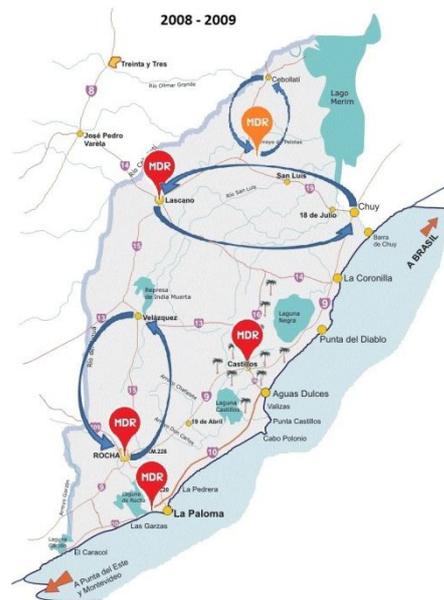


Figura N° 5. Distribución MDRs

Uno de los testimonios manifiesta lo siguiente:

*“...Después que sale la ley de descentralización, formaliza o institucionaliza las Mesas, se dan algunos cambios, primero empiezan las confusiones, si eran lo mismo de las Mesas de Uruguay rural, si no eran, si una sustituía a la otra, si las Mesas de Uruguay rural se incorporaban a las otras Mesas, acá en Rocha fue un poco crítico la forma, la transición...el mensaje que había desde Descentralización en ese momento era como que había, esto no corre más y ahora esto es lo que el ministerio considera como valido. Entonces eso generó un poco de desconcierto de la gente que venía del otro proceso. Después se fue aclarando que no, que no era así, se abrió la cancha también a que los productores que no tuvieran institucionalidad también podían integrarla...”<sup>74</sup>*

<sup>74</sup> Técnico del Programa PUR en Rocha.

En el caso de la Mesa Norte fue donde se presentó mayor conflicto, quizás porque existía un ámbito más fortalecido y legitimado por los grupos. En el imaginario de algunos integrantes se visualiza la existencia de dos momentos de las Mesas, las de Uruguay Rural y las del ministerio, uno de los integrantes de la Mesa expresa:

*“Se hizo una mesa que no era del ministerio que funcionaba en torno a los grupos y con los técnicos y después fue que el ministerio se involucró...”<sup>75</sup>*

También el hecho de que la zona norte es alejada de la capital departamental, del centralismo de las instituciones, quizás explica la conformación de un espacio más consolidado, con mayor nivel de apropiación por parte de sus participantes, que les permite acceder a información de su interés y/o recibir la visita de autoridades o figuras de diferentes instituciones, tanto públicas como privadas. En este sentido, uno de los entrevistados plantea:

*“La Mesa del norte creo que es la que está más fuerte, es la que ha mantenido una buena participación, creo que es la que tiene mayor dificultades de acceder a todo, entonces es como que identifican un ámbito, que el tema de la demanda llegue mejor. En el caso del sur es donde la veo más complicada, están todas las instituciones acá...El norte históricamente ha estado lejos de la institucionalidad pública, es donde hay todo el problema de caminaria, el acceso a la educación, de cuestiones básicas...”<sup>76</sup>*

Otras de las dimensiones a tener en cuenta es el acceso a la asistencia técnica, en el norte no hay mucha disponibilidad de técnicos y de que se radiquen en la zona, entonces se dificulta el acceso a los proyectos por parte de los grupos de productores. En base a las razones mencionadas anteriormente podría considerarse que la Mesa es el ámbito posible de referencia.

*“Acá donde estamos ahora, sobre el eje ruta nueve, podrán existir problemas de cominería, pero en realidad la situación es otra. Los técnicos, la asistencia técnica es más fácil de concretar a través de estos programas en la zona sur que en el norte, porque no hay técnicos radicados, no es fácil ir a trabajar en zonas donde tienes una dispersión enorme de productores, entre medio de las arroceras vas encontrando alguno cada 20 km, acá están*

---

<sup>75</sup> Productor integrante de la Mesa Norte- Rocha.

<sup>76</sup> Técnico del Programa PUR en Rocha.

*más cerca, hay otras comodidades para trabajar. Indudablemente que la calidad de vida en el sur es mayor, aun para los que están peor que en el norte”.*<sup>77</sup>

**Tabla N°2 Integración de las Mesas en el periodo 2008-2009**

Institución	Organizaciones sociedad civil con personería.	Grupos Vinculado a los programas	Temas: Servicios Básicos y políticas sectoriales	N° Mesas	Conducción
Consejo Agropecuario Departamental: Director departamental del MGAP, representante de INASE, INC, Intendencia. Técnicos de los Programas MGAP Representante de Plan Agropecuario, y CNFR. Participantes ocasionales. <sup>78</sup>	Fomento de Lascano Agropecuaria de Velázquez Fomento San Miguel Cooperativa de Rocha Fomento de Castillos Sociedad Civil Coronilla de Cebollati Agropecuaria de Rocha AMRU Fomento 19 de abril Fomento Ruta 109	La Carbonera Estero de Pelotas, Costas de Pelotas, Cebollati, Sierras de San Miguel Pescadores de Punta del diablo, Valizas, Laguna de rocha. Las Espinas, Grupo Castillo, Hortigranjeros, Creciendo Vuelta del Palmar, San Vicente, Queseros y Lecheros	Servicios básicos: cominería, educación, salud, electrificación rural. Sectoriales: Ley de pesca, control de Brucelosis, habilitación de plantas de faena, gestión Fondo de Emergencia Agropecuaria, y gestión de capacitaciones.	Norte-sub mesas Castillos Rocha Pesca	Unidad de descentralización- Director departamental

Fuente: Elaboración propia en base actas de reuniones y lista de asistentes

En la etapa de instrumentación de las Mesas en el marco de la ley, no solo cambia la conducción del espacio, sino que aparecen nuevos actores institucionales, como integrantes del Consejo Agropecuario y organizaciones de la sociedad civil, productores medianos y grandes, de perfil empresarial. Dada la heterogeneidad de la integración aparecen las sub Mesas, y se crea una para el sector de la pesca.

La creación del Consejo departamental también introdujo cambios, aparece la figura del director departamental en la conducción de estos ámbitos y se definen los organismos que debían integrarlo. Esto condicionó de alguna manera la participación de otros actores institucionales con diferente grado de involucramiento. Si bien el representante de la intendencia ya venía participando anteriormente, a partir de la ley se formaliza; y por otra parte se suman otros nuevos: Instituto Nacional de Colonización (INC) y el Instituto nacional de semillas (INASE), respondiendo a lo que

<sup>77</sup> Técnico del Programa PUR en Rocha.

<sup>78</sup> Se invitaba a otras unidades del ministerio ante algún planteo puntual: Servicios ganaderos, DINARA, RENARE.

mandataba la ley, sobre la inclusión de organismos con relevancia en la política agropecuaria.

La consolidación de este ámbito fue dificultosa, si bien era un órgano creado por ley y con el objetivo de articular políticas a nivel departamental, algunos de sus representantes no estaban radicados en el departamento, caso del delegado del INC e INASE. Además algunos organismos no tenían mucho que ver con los temas que se trataban en las Mesas, caso de INASE.

*“...no sé si hablar de residencia pero si una presencia en el departamento mas permanente, que haya determinados tiempos donde las instituciones estén en el lugar, porque normalmente lo que pasa es que entran y salen y vuelven dentro de un mes o dos o tres meses cuando tienen una convocatoria para una Mesa o Consejo agropecuario. A mí me parece que incide en parte sí. Inclusive por identificarse ellos con el lugar y porque el lugar los identifique a ellos...”<sup>79</sup>*

La reestructuración de las Mesas también afectó el vínculo con los programas, disminuye la participación en términos de aprobación y/o validación de recursos. Se da un distanciamiento entre el proceso de ejecución de los programas con el funcionamiento de las Mesas. Cuando se lanzaba una convocatoria<sup>80</sup> a proyectos, la difusión, evaluación y seguimiento les correspondía a los funcionarios contratados por el programa que lo financiaba. Es decir se mantenían diferentes instancias y reuniones para informar al respecto pero no era obligación hacerlo en la Mesa.

De todos modos, aunque estos planes no eran afectados por las Mesas, los grupos y organizaciones de productores que la integran, en su mayoría habían surgido a partir de los programas y/o se habían presentado por lo menos a algún proyecto. Al ser un espacio que nuclea a productores agrupados, de alguna manera había un conocimiento previo del funcionamiento de las convocatorias, y experiencias previas que posibilitaba el vínculo con los mismos interlocutores.

Otras razones del alejamiento podrían tener que ver con el hecho de que la Unidad de Descentralización este separada de los programas en la estructura del Ministerio, la conducción de estos ámbitos por parte del director departamental y no así por un

---

<sup>79</sup> Técnico del programa PUR en Rocha.

<sup>80</sup> En las bases del llamado a “*Planes de Apoyo a la Cría Vacuna*”, se establece que los planes se presentan en la Dirección de Desarrollo Rural y serán los técnicos de esa unidad quienes harán la evaluación. Pág. 5 y 6.

técnico de un programa, la introducción de nuevos temas en las agendas de las Mesas y la incorporación de otras organizaciones.

*“Las Mesas de Descentralización, las grandes quejas de los directores departamentales y los regionales era, nosotros decimos acá lo que se sugiere y viene tal programa y hace un llamado, no nos tiene en cuenta y ejecuta y eso pasa desde la misma institución que lidera las Mesas de Desarrollo”.*<sup>81</sup>

En esta etapa aumenta el número de Mesas, además de la del norte y Rocha, se arma en Castillos, y se conforma una específica para el sector de la pesca. Si bien se venía trabajando con la población de pescadores artesanales a través de algunos proyectos, se define atender este sector de forma particular y con la inclusión de la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos (en adelante DINARA) en este proceso. En la Mesa de la pesca participaban delegados de organizaciones de pescadores artesanales.

En la definición del número de Mesas, tuvo un rol importante el representante de la Intendencia y que el director departamental del ministerio no fuera del departamento, no residía hasta el momento de asumir. Entonces tuvo en cuenta la opinión de algunos referentes locales y el trabajo previo que se venía llevando a cabo con algunas organizaciones a través de los programas:

*“Me parece que había un grupo humano de gente joven en la Intendencia y en las unidades del Ministerio que podía llevar adelante un proyecto de este tipo y esa fue mi elección...Entonces con los actores locales, viendo la realidad de cómo era Rocha, las Mesas estaban prácticamente definidas y con experiencia de otros sectores del Ministerio, Castillos, Lascano, Rocha y después la Costa, la Pesca...No se puede venir desde afuera a inventar zonas, son las zonas económicas y sociales, ya están, eso lo da la realidad...”*<sup>82</sup>

En el caso de la Mesa del Norte, se funcionaba a través de sub Mesas locales<sup>83</sup>, porque la estructura económica de las organizaciones era muy diferente, en este periodo comienzan a participar delegados de organizaciones grandes que no fueron convocadas anteriormente y que la ley las habilitaba a participar, que representaban a un tipo de productor más empresarial. (Ley 18126, artículo 11)

---

<sup>81</sup> Técnico del programa PUR en Rocha.

<sup>82</sup> Director departamental del Ministerio en Rocha desde 2007 a 2009.

<sup>83</sup> Se sesionaba en la zona norte bajo la modalidad de sub mesas: en Lascano, Cebollati, La Coronilla y San Miguel.

En cuanto a los vínculos con otras unidades locales del ministerio, se da la particularidad que se intenta una mayor articulación hacia la interna de la institución, por ejemplo con la dirección de Recursos Naturales Renovables<sup>84</sup> (en adelante RENARE), DINARA y División Sanidad Animal. En este sentido, el director departamental del ministerio en Rocha expresa:

*“Cuando hubo otros problemas, de brucelosis, que afectaban a otros productores, ahí era distinto, o sea ya era un problema, no tanto de Mesa de Desarrollo, si eran importantes pero ya ahí tocaba otras oficinas del ministerio como sanidad animal. Entonces ahí la Mesa de Desarrollo también empezamos a actuar como facilitando las tareas de los técnicos del ministerio, por ejemplo que fueran a dar charlas a las Mesas de Desarrollo sobre control de brucelosis...”*

Aquí se da una diferencia con respecto a las Mesas del PUR, donde no era frecuente la articulación a la interna, con otros funcionarios. Quizás esa variante responda al hecho de que ahora el director departamental fuera funcionario y que éste tuviera un mayor conocimiento de la red de vínculos y del funcionamiento de las otras unidades. En el caso anterior no era común esa situación ya que en su mayoría eran técnicos nuevos.

Aun así, en algunos casos puntuales se presentaron algunos conflictos entre funcionarios, entre jerarquías, que tenían que ver con el alcance de los roles, es decir dónde empiezan y terminan las competencias entre un jefe y/o encargado de una unidad ejecutora/ división, y el director departamental. Este conflicto no estaba resuelto, y la normativa<sup>85</sup> vigente tenía un vacío al respecto.

*“...suelo haber vivido gran parte de mi vida en el interior, lo que había y que el gobierno lo interpreto correctamente una necesidad de, de mayor autonomía, dentro del ministerio (...) Descentralizar significa, creo yo ceder parte del poder desde Montevideo, y también ceder poder, de las otras oficinas, de los otros directores...”<sup>86</sup>*

---

<sup>84</sup> Dirección de Recursos Naturales Renovables. Unidad dentro del MGAP encargada de regular el manejo y uso de los recursos naturales: suelo y aguas para el uso agropecuario.

<sup>85</sup> Refiere a la ley 18126 y a las resoluciones ministeriales (N° 945/007; 363/011; 277/014) sobre los cometidos de los directores departamentales.

<sup>86</sup> Director departamental del Ministerio en Rocha desde 2007 a 2009.

Finalizado el año 2009, se resuelve por parte de las autoridades de la Unidad de Descentralización el cese del director departamental y las Mesas pasan un tiempo sin ser convocadas.



Figura N° 6. Distribución de las MDRs

En este periodo vuelve a cambiar el gobierno, si bien continúa el mismo partido político, hay cambio de autoridades en el Ministerio y esto de alguna manera influye también en el proceso de las Mesas. Luego de medio año sin funcionar se designa a un técnico del programa Uruguay Rural para retomar el trabajo de las Mesas, hasta tanto no se ocupara el cargo de director.

El hecho de que se tomara esta medida provisoria quizá ponía en duda o cuestionaba la condición necesaria de la figura del director departamental en la conducción de los Consejos y las Mesas.

**Tabla N° 3 Integración de las Mesas en el periodo 2010-2011**

Institución	Organizaciones sociedad civil con personería.	Grupos Vinculado a los programas	Temas: Servicios Básicos y políticas sectoriales	N° Mesas	Conducción
Consejo Agropecuario Departamental: Equipo de Desarrollo Rural del MGAP, representante de INASE, INC, Intendencia. Representante de Plan Agropecuario, y CNFR. Participantes ocasionales <sup>87</sup>	Fomento de San Miguel Agropecuaria de Velázquez de Castillos Sociedad Civil Coronilla de Cebollati Fomento de Rocha- Cebollatí Agropecuaria de Rocha Asociación de Mujeres Rurales del Uruguay Fomento Ruta 109	Estero de Pelotas, Costas de Pelotas, Cebollati, Sierras de San Miguel, Los cerrillos, Grupo Castillo, Hortigranjeros, Creciendo Vuelta del Palmar, San Vicente, Queseros y Lecheros	Servicios básicos: caminería, educación, salud, electrificación rural, higiene. Sectoriales: Financiamiento y subsidios a la producción a través de Planes; gestión de avales a proyectos, política de acceso a tierras y de trazabilidad animal.	Norte Sur	Encargatura técnico de DGDR.

Fuente: Elaboración propia en base actas de reuniones y lista de asistentes

El Consejo agropecuario departamental<sup>88</sup> cuestiona el número de Mesas y resuelve mantener dos ámbitos: uno en el norte y otro en el sur, volver al esquema anterior. Se entendía que en estas condiciones no se podía asumir el trabajo que se venía haciendo, entonces se tomó la decisión de no convocar a la Mesa de la Pesca. Además el Consejo no venía funcionando como espacio de coordinación institucional y a los efectos de fortalecer el espacio se plantea integrar nuevos actores como el Instituto Plan Agropecuario, que residía en el departamento y venía trabajando con las mismas organizaciones que el ministerio.

Sobre las Mesas y su ubicación, en el caso de Castillos se entendió que no se justificaba mantener una exclusiva para esa zona, sino que dada la similitud entre la realidad socio productiva con Rocha y la distancia se propuso que rotara entre ambas localidades. Esta alternativa no funcionó, cuando sesionó la Mesa en Castillos, los delegados no asistieron, entonces se resolvió que sesionara en Rocha. Los

<sup>87</sup> Representantes de Ministerio de Salud Pública y de prestadores de salud privados, Junta departamental (ediles)

<sup>88</sup> En este periodo se integraba por dos representantes de la Intendencia, uno del Instituto Plan Agropecuario, uno de Uruguay Rural, uno de Instituto Nacional de Semillas y uno de Instituto Nacional de Colonización. Estos dos últimos no residían en Rocha y asistían con menor frecuencia.

representantes de las organizaciones de Rocha asistían, pero las Mesas eran muy informativas y las organizaciones no manifestaban mucho interés.

El tiempo que las Mesas no estuvieron funcionando, el cese del director departamental y que no se comunicara formalmente a las organizaciones sobre los motivos de esa decisión incidieron de forma negativa en el proceso de consolidación de las Mesas.

*“Ahora el proceso de las Mesas en Rocha, creo que ha tenido altibajos (...), Mesas con poca participación, durante mucho tiempo no convocadas (...) Además hubo mucho tiempo que en Rocha, no tuvo desde Descentralización una representación local.”<sup>89</sup>*

En este periodo de gobierno, la intendencia es reelecta, y la Oficina de Desarrollo Productivo logra cierta autonomía en materia de recursos y accede a mayor presupuesto para llevar a cabo sus políticas.

*“... en este quinquenio ya se presenta una propuesta más diferente y las prioridades ya cambiaron, y se da un énfasis en el tema más Desarrollo, desarrollo pero más integral y por eso ahí se sale de más de lo agropecuario y se cuenta con otros recursos, desde el punto de vista técnico y desde el punto de vista económico y el acceso a recursos extra presupuestales de partidas nacionales que antes no lo teníamos, no teníamos esa disponibilidad.”<sup>90</sup>*

De alguna manera la lógica de ejecución de la Intendencia comienza a ser más rápida en esta etapa, en desfasaje con los ritmos o dinámicas de las Mesas. En este sentido el ámbito pierde un poco su razón de ser tornándose meramente informativo.

En el periodo no hubo grandes cambios en la integración de las Mesas, si en la agenda de temas. La Dirección de Desarrollo Rural del Ministerio comienza a armarse a nivel local, los técnicos de los diferentes programas comienzan a reunirse con mayor frecuencia y a nivel institucional se formalizan los equipos territoriales<sup>91</sup>. En el caso de Rocha los equipos comienzan a involucrarse, hacen propuestas para fortalecer las Mesas y mejorar su funcionamiento, de acuerdo a la información disponible en las actas.

---

<sup>89</sup> Técnico del programa PUR en Rocha.

<sup>90</sup> Director de Desarrollo la Intendencia de Rocha.

<sup>91</sup> Resolución Ministerial 466 del 4 de julio de 2011.

En este contexto, el hecho de que las Mesas volvieran a ser conducidas por un técnico vinculado a Uruguay Rural, de alguna manera marcaba una tendencia en lo que respecta a la sensibilidad hacia algunos temas frente a otros, se trabaja fuertemente con las organizaciones de productores y no tanto hacia la articulación interna con las otras áreas del Ministerio.

Se sigue trabajando con las mismas organizaciones y grupos que de alguna manera tenían un vínculo con los programas, la convocatoria y el armado de la agenda de temas seguía dependiendo de los técnicos.

Por periodos los temas que predominaban fueron netamente informativos, de acuerdo a las actas: difusión de proyectos del Ministerio, subsidios y apoyos financieros a la producción por parte de la Intendencia y difusión de otros programas públicos<sup>92</sup>.

Se hacían consultas a las organizaciones de la Mesa para validar propuestas que surgían en niveles centrales, como habilitar un mecanismo de consulta, por ejemplo para el diseño del registro de productores agropecuarios<sup>93</sup>. Sin embargo después no se hacía el seguimiento por parte de los técnicos sobre esas tareas, ni las organizaciones emitían sugerencias.

En algunas instancias se solicitaba a las organizaciones la designación de un representante local para participar de actividades que se hacían a nivel central, como la Sección Nacional de la REAF<sup>94</sup>. Esta iniciativa de participación despertaba poco interés por que implicaba el traslado hacia la capital del país y además no era un tema que fuera priorizado en la agenda de la Mesa, ni tampoco había una sensibilización al respecto.

Sin embargo, otra era la postura cuando se trataban temas más concretos, como el reglamento de funcionamiento interno de la Mesa, donde allí los delegados hacían sus aportes en cuanto a quiénes podían integrar las Mesas, requisitos, quiénes tenían

---

<sup>92</sup> Se destaca la difusión del programa de Salud Rural a cargo del Ministerio de Salud Pública, que consistía en una política de articulación de servicios de salud a nivel de prestadores públicos y privados. Se consideró estratégico difundir en la Mesa teniendo en cuenta la situación de escasos servicios en las pequeñas poblaciones rurales.

<sup>93</sup> Se hicieron consultas en las Mesas en base a una propuesta que pretendía categorizar a los productores, e implementar un registro único de productores agropecuarios.

<sup>94</sup> Sección Nacional de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar, que sesiona una vez por mes y donde está previsto que participe un delegado de cada Mesa de Desarrollo.

derecho a voto, etc. Digamos que no era lo mismo el grado de apropiación frente a los planteos que venían desde central con aquellos que eran temas locales o sentidos, donde había un trabajo previo de un grupo a la interna, de construir sus demandas y presentarlas formalmente, de ida y vuelta en las Mesas.

A través de la implementación de algunos proyectos se procuraba que las organizaciones fueran proactivas, por ejemplo a través de convenios con algunas para la contratación de técnicos para una zona. En este tema se logró generar un intercambio entre los grupos para ponerse de acuerdo en el perfil de los técnicos a contratar.

A medida que la información sobre los proyectos del Ministerio llegaba a la Mesa, aparecían algunos planteos tímidos por parte de las organizaciones de control social, solicitando en algunos casos acceder a la información sobre los criterios de evaluación de los proyectos.

### 6.2.1- Agenda de las MDRs: una construcción a partir de las asimetrías entre institucionalidad pública y organizaciones de la sociedad civil agropecuaria.

La conducción y la participación de algunos actores institucionales determinan en parte el rumbo de temas en la agenda. Esto quizás dé cuenta de la postura pasiva que se asume por parte de las organizaciones, donde es un espacio sostenido en gran parte desde las instituciones públicas.

Según los intereses de quien conduzca, se da un sesgo hacia determinados temas, que tiene que ver con las competencias, la afinidad y/o sensibilidad por ciertos temas y no otros.

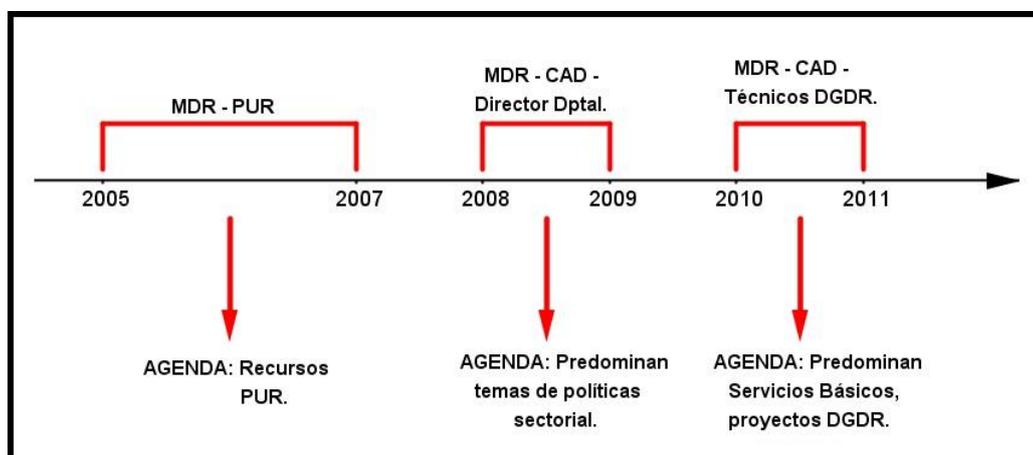


Figura N° 7. Evolución de la agenda de la MDR según conducción.

En el primer periodo de cambio de gobierno, se integraban mayoritariamente por grupos PUR, que surgían para el acceso a subsidios o financiamiento del proyecto, además en esta etapa se comenzaba a trabajar con pescadores artesanales.

En el segundo momento aparecen con mayor fuerza los temas vinculados a las políticas públicas sectoriales: política de colonización, sanidad, trazabilidad animal. Esto de alguna manera habilitaba la articulación con los servicios del MGAP. En la integración aparece el Consejo Agropecuario que también marca el rumbo de la agenda.

En este periodo se da la primera experiencia de gestión de recursos a través de las Mesas, se implementa el “operativo ración”, que surge en un contexto de déficit hídrico

y el Ministerio comienza a operar un fondo<sup>95</sup> de emergencia agropecuario. Las Mesas participaban en la gestión, relevamiento de demanda y distribución a través de las organizaciones.

Se institucionaliza la intervención con la pesca artesanal, se trabaja sobre la ley de pesca<sup>96</sup>, se promueven instancias de consultas con los pescadores previos a su promulgación y se dan algunas articulaciones con DINARA.

Aparecen otras organizaciones en las Mesas, representativas de medianos y grandes productores. Aumenta el número de Mesas y se comienza a funcionar a través de sub Mesas en el norte, respondiendo a la heterogeneidad de los productores.

En el segundo gobierno cambia la conducción, la Mesa pasa un tiempo sin convocarse y luego se le asigna la tarea a un técnico de un programa. Este cambio incide también en el funcionamiento del espacio, se da la disminución del número de Mesas en acuerdo con las instituciones del Consejo.

En la Mesa Norte, se mantienen con énfasis los temas vinculados al acceso a servicios básicos. De alguna manera el ámbito funcionaba como “ventanilla” para hacer trámites y acercar demandas por parte de aquellos sectores que estaban más alejados del centralismo de las instituciones públicas y con menos recursos económicos.

En cuanto al tipo de abordaje, según la información obtenida de las actas, si bien son mayoritariamente informativos y de gestión de solicitudes ante diferentes instituciones, aparecen los primeros indicios de un mayor control social de los proyectos, por ejemplo ante la consulta de algunos actores sobre los mecanismos de evaluación.

También se da una especie de cruce de expectativas, entre la institucionalidad pública y las organizaciones, es decir sobre lo que se esperaba de la Mesa por parte

---

<sup>95</sup> Este fondo fue creado por la ley 18362, artículo 207 en el año 2008. Prevé la compra por parte del Estado de ración para distribuir a los productores afectados por sequías o inundaciones y es distribuida a través de organizaciones de base. El costo es subsidiado y el productor tiene “facilidades” (en moneda nacional y sin intereses), con plazos para el pago. Los productores beneficiarios deben firmar un vale con la organización que le hace la entrega.

<sup>96</sup> Ley 19175 de diciembre de 2013. “ Recursos hidrobiológicos”

de las organizaciones y por parte de las instituciones públicas, sobre el alcance del espacio como herramienta:

*“...hay temas que no se han podido resolver, porque a la Mesa a la gente grande de la Mesa no le han dado corte[...].siempre se ha tratado de buscar la manera de resolver... por ejemplo ustedes hacen una gestión con la intendencia, que venga a la Mesa, a dar explicaciones y no aparece nadie...y qué paso, a veces no es problema de la Mesa, la persona que le tocaba venir a la Mesa, no quiso venir...no tenía argumento para venir a la Mesa”<sup>97</sup>.*

Sobre la visibilización o no de la Mesa hacia afuera, en algunas zonas no se conocía el espacio, quizás porque no había difusión, o se presume que se le asociaba a un espacio político partidario:

*“a mí me parece, te digo más que hay gente que no sabe para qué es la Mesa, porque nunca se han arrimado y no tienen idea...además que también lo ven como un tema político no lo ven como mejoramiento de la zona...no se acercan por un tema político y acá nada es político...si bien estamos ayudados...no por eso hacemos política, habemos de todos colores...”<sup>98</sup>*

Para repensar el espacio se ponen en prácticas mecanismos de consulta, se trabaja con las organizaciones sobre el reglamento interno de funcionamiento de la Mesa. Los Equipos de Desarrollo hacen planteos para fortalecer las Mesas y el Cad, mejorar las estrategias de difusión del espacio y las convocatorias.

Se da la primera experiencia de gestión de aval social sobre subsidios para la producción. En el siguiente apartado se expondrá el mecanismo de *aval social a proyectos*, a partir del cual se inicia un proceso que posibilita un nivel de decisión, y de asunción de un rol más resolutivo por parte de la Mesa.

---

<sup>97</sup> Productor integrante de la Mesa Norte- Rocha.

<sup>98</sup> Productora integrante de la Mesa Norte.

## 6.2.2 “Participación” en la implementación de la Política: ¿un camino alternativo para las Mesas?

Uno de los principales hitos fue el rol que le asignó el Ministerio a la Mesa en el proceso de evaluación de los proyectos *Agua para la Producción*<sup>99</sup>, de solicitud de aval social. La propuesta era que la Mesa, a través de sus organizaciones tuviera la posibilidad de incidir en el proceso de evaluación de los proyectos a través de la gestión de un aval. Sin embargo desde el nivel central no había una directiva clara o un protocolo de procedimiento de cómo instrumentar los avales. Entonces se dio a nivel local un proceso de construcción de aval social que fue bien interesante.

La Mesa del sur es la primera en realizar esa experiencia y luego de mucho intercambio entre algunas instituciones y organizaciones se decide hacer una categorización que permitiera hacer una priorización entre los postulantes.

**Tabla N° 4: Procedimiento de elaboración Aval Social de Proyectos A.P.A. MDR Sur**

Actores		Propuestas Entorno al Aval	Resolución
Instituciones Públicas	Intendencia I.P.A. D.G.D.R.	1. Lista de priorizados por parte de las organizaciones. 2. Aval: Si o No	Aval categorizado: A- P. Familiar con necesidad de subsidio B - P. Familiar registrado C - No es P. familiar
	Sociedad Fomento 109 Civil Técnico		

Fuente: Elaboración propia en base a actas.

En ese ámbito participaron la intendencia, el técnico del Instituto Plan Agropecuario, los técnicos de la Dirección de Desarrollo del Ministerio, el delegado de la Sociedad Fomento Ruta 109, y técnicos de campo vinculados a las organizaciones. Lo que se decidió en esta instancia se aplicó en la Mesa del Norte.

<sup>99</sup>Se financiaban proyectos prediales para dar soluciones de agua para la producción.

Previo a la resolución sobre la categorización se manejaron otras alternativas: una organización había presentado una lista de productores priorizados para que esta fuera tenida en cuenta en la Mesa; se cuestionaba si había que pronunciarse solo por sí o no al *aval* sin una fundamentación porque se tenía la precaución de generar una tendencia al *aval* masivo de las propuestas; otra de las inquietudes era entorno al grado de confidencialidad sobre las decisiones para un eventual caso de *no aval*, es decir cómo esa información se iba a procesar hacia afuera; y si había que tener en cuenta la calidad técnica de la propuesta. En el intercambio de argumentos, se confunde *aval* social con *aval* técnico y se cuestiona quién hace el control de los recursos, el Estado o las organizaciones: “¿el ministerio después tienen injerencia o la larga para nosotros?”<sup>100</sup>.

Finalmente, se optó por priorizar las propuestas en base a lo siguiente: a- productor familiar registrado y con necesidad del subsidio; b- productor familiar registrado; c- no es productor familiar registrado. Es decir se avalaron todos pero se hizo una estratificación en base a la condición de productor familiar, a los efectos de que los evaluadores aplicaran el subsidio diferencial según la condición socioeconómica del productor.

*“La Mesa definió, aparte de dar un aval de sí o no, lo que propone es hacer un listado de prioridades, porque parecía que quedaba gusto a poco, decir avalo, no avalo, porque iba a generar un nivel de aval muy importante, porque iba a haber poco cuestionamiento, primero que no había un mandato claro del ministerio, no había un protocolo del ministerio donde ustedes van a tener que trabajar sobre esta área”.*<sup>101</sup>

En la Mesa del sur se presentaron algunos conflictos posteriormente al proceso de *aval*, en relación al manejo de la información, donde se entendió que una organización había avalado a unos y otros no. Mientras que diferente fue la situación que se dio en la Mesa del Norte, donde la propuesta fue de recibo y no hubo inconvenientes.

*“En la Mesa del norte se dio el mismo proceso pero teníamos más participación de productores, había más gente y yo creo que fue bien interpretado lo que hizo la Mesa. Bajo igual allá que acá, pero el tema de tener la Mesa más fortalecida, con mayor participación de productores, se discutió y la Mesa opero bien con el mismo esquema, si mal no recuerdo*

---

<sup>100</sup> Integrante de la Sociedad de Fomento San Miguel. Observación Mesa Aval. Abril 2013.

<sup>101</sup> Técnico del programa PUR.

*no habían técnicos privados y cuando se tomaron las decisiones y creo que se avalaron todas las propuestas, fueron bastante menos y no hubo ningún problema de nada”.*<sup>102</sup>

La Mesa Norte propuso además que los representantes de las organizaciones validaran o no la condición de productor familiar de aquellos que se postulaban y conocían, independientemente de que estuvieran registrados; y que su opinión fuera de insumo para los evaluadores a la hora de aplicar los subsidios diferenciales.

*“...no iba a la parte técnica del proyecto, sino a la parte de digamos un aval social o sea de que esa persona era realmente la que decía ser y si planteaba que tenía determinada superficie era porque la tenía, un poco conocimiento más bien de la persona...”*<sup>103</sup>

Finalmente, el proceso de aval de los proyectos fue el siguiente: se enviaba a los técnicos privados un formulario<sup>104</sup> donde se solicitaba información general del productor para obtener una primera caracterización. Una vez completados se estudiaban en la Mesa para otorgar el aval y la correspondiente categorización. Luego, el equipo territorial realizaba la elegibilidad de los productores, se revisaban los antecedentes del productor, si habían sido beneficiarios de proyectos anteriores y de cumplimiento, se hacían averiguaciones en aquellos casos donde había que corroborar información. Finalizada esta etapa a nivel local, se enviaban los proyectos a central para la evaluación técnica.

---

<sup>102</sup> Ídem

<sup>103</sup> Técnico del Instituto Plan Agropecuario. Integrante del Consejo Agropecuario.

<sup>104</sup> Este formulario fue diseñado por los técnicos locales del ministerio.

### **6.3. Reinterpretación de la política: relación entre programas, organizaciones y Mesas.**

En el primer gobierno frenteamplista se inició un proceso de intervención en materia de desarrollo rural con programas que ya venían siendo ejecutados en el periodo anterior. Cada uno con su diseño se vinculó con la población rural a través de diferentes modalidades: núcleos de vecinos, organizaciones de productores formales, productores individuales o agrupados, por escala: pequeños y medianos, y asalariados rurales.

Una de las condiciones para poder acceder a los recursos públicos por parte de la población era a través de formas asociativas. En base a eso se practicaron varios esquemas, en algunos casos ya existían organizaciones con cierta estructura formal y se estimulaba la llegada de recursos a través de las mismas, con el objetivo de posibilitar la llegada a los territorios.

*“Hay un acostumbramiento ahora por parte el pequeño productor, pequeño y no tan pequeño tampoco, porque va gente grande, de acercarse a la fomento para que la misma haga los contactos para que los pueda ayudar en eso, en el tema ración, en el tema técnico, en el tema agua”<sup>105</sup>.*

En otros, se inició un proceso de reactivación de algunas que estaban con poca actividad, aprovechando su estructura y posibilitando la inclusión de productores de perfil familiar al padrón de socios. Así queda de manifiesto en el diálogo con un productor<sup>106</sup> que integra la Fomento de Rocha de la localidad de Cebollati:

*P- ¿el grupo de ustedes o alguno está en la fomento?*

*R- Nosotros si estamos, el tema que yo te decía de todo este proyecto, a raíz de eso se fundó la Fomento Rural de Rocha en Cebollati, que es nueva, tiene un año, va pa dos años. A raíz de eso se fundó con todo los grupos, del Estero, Costas de pelotas y el grupo de Cebollati y ahí se formó la fomento rural, y vecinos que se han ido afiliando a la fomento.*

*P- ¿Vos decís que fue a partir de este proyecto que hizo el programa ganadero?*

*R-Sí, si*

*P-¿Y esa institución es nueva o se refundo?*

---

<sup>105</sup> Integrante del grupo San Vicente y de la Fomento de Castillos.

<sup>106</sup> Integrante del Grupo Estero de Pelotas y la Fomento de Rocha, Cebollati.

*R-Ella es nueva lo único que se trajo fue el nombre porque era una institución que había dejado, estaban todos los estatutos y todo, y se le puso ese nombre, se rescató eso todo que estaba todo bien.*

*P-¿Y usan esa personería, digamos?*

*R-Si, si la personería jurídica es esa, nosotros estamos afiliados a la fomento...”*

Además se promocionó la creación de organizaciones nuevas, de diferentes figuras<sup>107</sup> jurídicas: integrada por pequeños productores, trabajadores rurales y pescadores artesanales.

También jugó la postura de algunos técnicos locales de los programas en proponer algunas iniciativas de coordinación desde lo local que fueran de recibo por los decisores. A medida que se iban logrando algunas acciones en conjunto, de alguna manera se validaban los cambios. Uno de los ejemplos fue el hecho de habilitar a las organizaciones de productores como operadores privados para presentar proyectos del programa ganadero, como alternativa a la figura de consultoras técnicas.

*“nosotros entendíamos que las sociedades de fomento, las cooperativas, las ligas de trabajo, las organizaciones de productores con un respaldo técnico, eran interlocutores mucho más válidos. Porque eran capaces de defender mejor los intereses y de generar propuestas más genuinas que un operador habilitado de tipo, o consultora técnica, que muchas veces además de consultora técnica era vendedor de insumos, que tenía un fuerte de intereses comerciales particulares o exclusivamente lo que tenía eran intereses comerciales y profesionales de vender servicios o productos a sus asociados a los planes...”<sup>108</sup>*

Este fue un proceso interesante, ya que en algunos casos donde ya se venía trabajando con el programa PUR en convenio con organizaciones, se dieron las condiciones para que estas asumieran ese rol:

*“Creo que se dieron algunas experiencias interesantes en algunos territorios, en algunos más intensas que otros, que también por afinidad y por el mismo convencimiento de trabajar en la línea de los técnicos que estaban en los distintos programas se lograron algunas experiencias interesantes, pero hubo ahí mucho de voluntarismo y afinidades. En algunos*

---

<sup>107</sup> Cooperativas Agrarias Limitadas, Cooperativas Agroindustriales, Asociaciones Civiles, entre otras.

<sup>108</sup> Integrante del equipo de dirección del Programa Ganadero.

*territorios donde el técnico no estaba muy de acuerdo con esto de articular y seguía con una lógica de ejecución compartimentada, bueno eso era más difícil.*<sup>109</sup>

El Proyecto Uruguay Rural impulsó el proceso de fortalecimiento de las organizaciones del medio rural y se propuso generar condiciones que jerarquizaran la institucionalidad civil agropecuaria, entre ellas, estimular la reactivación de algunas organizaciones y crear nuevas. Mientras que los otros dos programas: Ganadero y Producción Responsable trabajaron en esta línea pero con otro grado de avance. Si bien promovían la conformación de grupos para acceder a los recursos y/o se solicitaba una nota de respaldo por parte de una organización formal a la hora de postularse a los proyectos, en ambos casos no habían fondos para financiar por ejemplo los costos que implicaba obtener personería jurídica.

El cómo se llevaba a cabo la ejecución estaba sujeto al diseño original, con determinada lógica organizacional; un grupo de Producción Responsable no implicaba lo mismo que un grupo para Uruguay Rural, los requisitos no eran los mismos en materia de integración, ni las propuestas a financiar, ni el mecanismo de asignación de los recursos, entre otros.

Para el Proyecto Producción Responsable<sup>110</sup> un grupo de beneficiarios era quién contaba con los siguientes requisitos: mínimo de tres integrantes; comparten una misma micro cuenca y/o área; comparten un mismo paisaje y tienen voluntad de trabajar en el manejo de los recursos naturales o la biodiversidad.

Mientras que Uruguay Rural tomaba en cuenta las variables nivel de ingresos y escala productiva, es decir productores de bajos ingresos<sup>111</sup> y con problemas de escala. Se vinculaba a través de convenios con las organizaciones y eso permitió un mayor seguimiento y acompañamiento del trabajo de asistencia técnica a los productores:

---

<sup>109</sup> Integrante del equipo de dirección del Programa Ganadero.

<sup>110</sup> Manual de operaciones. Préstamo 7305-JR//Donación GEF N° 05-5042: Versión 3-2009. Aprobada 2/6/2010. pág. 28

<sup>111</sup> "... ingresos familiares anuales netos no superiores a los US\$ 4500...agricultores sin tierra o con tierra insuficiente". Proyecto Uruguay Rural. Manual de Operaciones y reglamentos operativos. 26/10/01. Pág. 71

*“...los técnicos vinieron a ser técnicos de la fomento, pagos por el ministerio, verdad, pago por los distintos programas que se bajaban por la Fomento.”<sup>112</sup>”*

Los técnicos de campo jugaron un rol importante, fueron los interlocutores inmediatos con los productores:

*“...fundamentalmente técnicos fueron que se arrimaron con los proyectos a la zona...a través de que los técnicos vinieron a la zona nos pusimos en contacto, a través de ellos, de reuniones de otros productores como ser el Inia y cosas de esas, en todas esas cosas fuimos conversando con otros productores y bueno con los mismos contactos tuvimos otros contactos que nos llevaron a traer ingenieros, que nos enseñaran un poco sobre los temas en que estábamos trabajando.”<sup>113</sup>”*

El programa Uruguay Rural impulsó un proceso de cambio en el tipo de asistencia técnica, de corte agropecuario a extensión en desarrollo rural. Se trabajó fuertemente en la promoción de equipos de extensionistas multidisciplinarios y se mantuvieron instancias de capacitación en temas de desarrollo rural.

*“...se incorporó un enfoque más amplio en la forma de hacer la extensión y la asistencia pasó de ser algo netamente productivo a hacer algo mucho más integral, dándole énfasis tanto en lo social, en el acceso a servicios casi que al mismo nivel de lo que era la asistencia productiva”<sup>114</sup>”.*

En el caso del Programa Ganadero, no era necesario que los productores se agruparan, así estaba definido en el diseño.

Si bien el lineamiento político era fomentar el asociativismo, se dieron varias situaciones, asociadas al diseño de cada programa, a la postura de los equipos de dirección y de los técnicos locales.

*“en el principio en el 2005, 2006 los programas que habían sido pensado para ejecutarse en forma independiente, totalmente compartimentada como es, como era el funcionamiento del Estado, no estaban pensados para interactuar entre sí. En la medida que fuimos transformando los programas, los cuadros diligenciales de los programas, se empezaron a dar también progresivamente acciones de acercamiento, de dialogo, de ver cómo podemos coordinar y se empezó a dar algunos espacios de coordinación...”<sup>115</sup>”*

---

<sup>112</sup> Productor integrante de la Sociedad Fomento de Castillos.

<sup>113</sup> Productor integrante del grupo Estero y Fomento de Rocha, Cebollati.

<sup>114</sup> Técnico del Programa Uruguay Rural.

<sup>115</sup> Integrente de la dirigencia del Programa Ganadero.

Tanto PG como PPR no practicaban el esquema de contratación de técnicos a través de organizaciones, pero se empezaron a llevar a cabo acciones conjuntas en terreno por parte de los técnicos locales que posibilitaron un mayor vínculo entre los programas dirigido a la articulación de los recursos.

*“ lo que si logramos fue con mucho trabajo de inducción en terreno lograr que muchas sociedades de fomento, cooperativas o más bien agrupaciones de productores constituyeran requisitos para presentarse como operadores habilitados del programa ganadero, eso fue importante y fue otro cambio(...) ese fue un proceso de inducción, de los técnicos que estábamos a nivel central y después cuando empezaron los técnicos de campo, los supervisores, de ir a conversar con las cooperativas, con las fomentos, en buenos términos a venderles el proyecto y a convencerlos que sería bueno para sus asociados, para los que estaban vinculados a la institución, que la propia institución se transformara en operador.”<sup>116</sup>*

### **6.3.1- El caso de la organización Sociedad Civil Coronilla de Cebollati<sup>117</sup>**

En este apartado se presentara el caso sobre una experiencia de organización, que si bien no es nueva, se formaliza a partir de la intervención del programa Uruguay Rural en el norte del departamento de Rocha, a partir del año 2005

El objetivo es exponer cómo emergen algunas organizaciones a partir del apoyo del Estado, con la particularidad y relevancia de procesos de intervenciones que se dieron allí en otros contextos políticos institucionales.

Trata de una organización con cierta particularidad, el haber sido una de las primeras experiencias en el país de formalización de pequeños productores y asalariados a partir del apoyo del Proyecto Uruguay Rural. Además este hecho posibilito la llegada de otras políticas públicas y genero las condiciones para que la organización participe en espacios de diálogo entre sociedad civil y Estado.

---

<sup>116</sup> Integrante del equipo de dirección del Programa Ganadero.

<sup>117</sup> La información que se presenta en este apartado es producto de un trabajo de terreno, parte del análisis de información secundaria. Para ampliar información, consultar el documento *Sistematización de experiencias de desarrollo rural en Uruguay. Sociedad Civil Coronilla de Cebollati*. Rodríguez; Cardoso; Rocha. 2009.

Esta organización se ubica en la sexta sección policial del departamento de Rocha. Se originó a partir de un grupo de productores y asalariados en el año 1993 que se dedicaban a la cría de cerdos de la raza “Pampa Rocha.”

### **Un poco de historia: Intervenciones que perduran.**

A principios de la década de los noventa llegan a la zona algunos docentes de la Facultad de Agronomía, de la cátedra de suinotecnia con el objetivo de dar charlas sobre la producción de cerdos. Ahí se empiezan a gestar los primeros vínculos con algunos productores de la zona.

Seguidamente se continuó trabajando en la zona y se hace un convenio entre la Facultad y el Proyecto Probides<sup>118</sup> que financiaba los honorarios y traslado de los docentes. Si bien este proyecto tenía una orientación hacia el componente ambiental, se orientó a lo productivo. Esa propuesta de redireccionamiento fue hecha por la Intendencia de esa época. Según lo mencionado en algunas entrevistas, existía la intención política de trabajar en “Desarrollo” y se apoyó con recursos a los productores del grupo que estaban en ese proyecto.

En esa intervención entre Facultad, Intendencia y Probides se realizaban charlas a cargo de técnicos del departamento, pagos por el proyecto y se trabajó en las escuelas de la zona, en temas de agroecología, huertas y cría de cerdos. En este último caso se armó un criadero experimental en una escuela del pueblo Barrancas<sup>119</sup> para proveer a la Facultad de Agronomía de ejemplares de la raza pampa.

Gran parte de los integrantes de ese grupo vinculado a la cría de cerdos integraban la Sociedad Rural de la Sexta Sección<sup>120</sup>. Sin embargo, con el transcurso del tiempo se fueron alejando de esa institución porque no se sentían representados. Si bien había algún apoyo concreto para algunas de las actividades del grupo, como uso del local o la participación en eventos o exposiciones, no lograban encontrar un lugar dentro de la organización para continuar desarrollándose.

---

<sup>118</sup> Proyecto de Conservación de la Biodiversidad y Desarrollo Sustentable en los humedales del Este.

<sup>119</sup> Pequeño paraje ubicado en el norte del departamento de Rocha.

<sup>120</sup> Asociación civil sin fines de lucro, fundada en febrero de 1948.

Algo parecido sucedía con un grupo de jóvenes que era afiliado a la Sociedad Rural. No lograron integrarse por completo y mantenerse como colectivo. Durante el proceso de desarme de ese grupo, algunos se sumaron posteriormente al grupo de cerdos y surge la necesidad de tener un local para reunirse y poder continuar con sus actividades. Incluso se da el primer intento para recuperar un local escolar de una escuela que había sido cerrada, con el objetivo de tener un espacio físico donde juntarse, iniciativa que no pudo concretarse porque la escuela fue a remate judicial.

Finalizado el proyecto con el Probides, fue disminuyendo el trabajo de los técnicos, pero aun así se mantuvieron con menor frecuencia algunos vínculos con docentes de la Facultad de Agronomía hasta el año 2005.

#### **“Otro escenario”: reconstrucción de la demanda.**

Cuando sucede el cambio de gobierno en el 2005, se retoman con fuerza las reuniones a nivel del grupo y se profundizan los vínculos con técnicos y docentes<sup>121</sup> que habían estado en intervenciones anteriores, aunque ahora la particularidad era que ocupaban lugares estratégicos dentro del nuevo mapa político:

*“La particularidad que tiene esto, por un lado están las instituciones y por otro lado está el vínculo entre distintas instituciones que fundamentalmente dependen, no sé si para bien o para mal, depende también de la persona que la esté integrando en un momento determinado. En este caso hago este comentario porque en mi caso personal yo tenía un vínculo bastante estrecho con esta institución, era un momento donde no era muy fácil, convencer entre comillas que se querían hacer las cosas distintas a nivel rural (...)”<sup>122</sup>*

A partir de la llegada del proyecto Uruguay Rural, se concreta en el 2007 la personería jurídica<sup>123</sup> de la organización *Sociedad Civil Coronilla de Cebollati* y a partir de este hecho comienza la llegada de otras políticas públicas, de otras instituciones. La Administración Nacional de Educación Pública le otorgó en comodato la sede<sup>124</sup> de la escuela n° 27, la cual se reabrió como centro en el 2008. Así la organización

---

<sup>121</sup> Refiere al técnico de Probides y al docente de la cátedra de suinotecnia de la facultad de Agronomía, quienes a partir del cambio de gobierno ocupaban cargos relevantes: representante técnico del PUR y Director del PUR, respectivamente.

<sup>122</sup> Técnico del Programa Uruguay Rural.

<sup>123</sup> La organización contó con asistencia técnica en el área social para el asesoramiento grupal y la discusión y aprobación de los estatutos.

<sup>124</sup> Esta es reparada por los propios vecinos y se financio parte del arreglo a través de un subsidio del programa PUR. La intendencia también colaboró en el acondicionamiento del local.

accedió también a una sala para reuniones. Otros programas, como PG<sup>125</sup> financiaron y subsidiaron diversos proyectos a través de la organización.

#### **6.4 Reorientación de la política pública: los desafíos de la inclusión y construcción de oportunidades para los pequeños productores.**

A partir de la política implementada en el 2005 se focalizaron las acciones hacia determinados sectores de la población rural: productores familiares y asalariados. Además se institucionalizaron algunos canales de demandas que anteriormente se atendían a través de contacto de tipo político, o a través de organizaciones de segundo grado.

*“...yo solicite cambiar el camino porque era horrible de feo...y me fui a la intendencia, hablé en la intendencia y me aprobaron que sí, que lo cambiaban...entonces le pregunte qué apoyo me daban a mí para cambiarlo porque era un gasto...era muchísimo y me dijeron que me mandaban la maquinaria...[en el año 97]...hice un poco de plata ahí y fui pagando el combustible...después volví a ir, entonces como vieron que yo luchaba y luchaba me dijeron que el personal lo ponían ellos”<sup>126</sup>.*

En los diferentes testimonios de los productores se manifiesta el sentido que se le atribuye al espacio Mesa, y se valida la intencionalidad política de constituirse como espacios para algunos sectores de los productores. Quizás por encontrar ahí una alternativa ajustada a sus intereses frente a otros espacios de representación:

*“P-¿Para qué sirve la sociedad de fomento?*

*R-Mira... [Risas] en realidad, en realidad (...) como que a los pequeños productores no, no. Yo te voy a decir lo que yo pienso [risas], que a los pequeños productores no los ayudan como uno pensaría que tendría que ser. Ellos están más en otro nivel, pero ta (...) Te digo así, cuando van hacer un cambio de comisión nos invitan. Hacen un almuerzo y ta, ahí va todo el mundo y vota, una vez al año. Pero demás, los temas que ellos tratan, nosotros no sabemos”<sup>127</sup>.*

---

<sup>125</sup> A partir de la obtención de la personería, la organización se postuló como operadora del programa ganadero, pudiendo así cumplir con el requisito para canalizar recursos, a través de la presentación y aprobación de planes de gestión y así poder llegar a los territorios.

<sup>126</sup> Productora integrante de la Sociedad Fomento de la Sexta Sección. No integra la Mesa de Desarrollo.

<sup>127</sup> Productora integrante de Mesa de Norte de Rocha.

En un mismo territorio conviven varios mecanismos de gestión de las demandas:  
*“... antes de que existieran las Mesas íbamos a la parte política, cada cual cinchaba para cada cual y no se lograba mucha cosa...”<sup>128</sup>.*

Otro de las herramientas de la política fue la reorientación de los programas. En los testimonios de las entrevistas se constató que en algunos casos, previo al 2005 era dificultoso el acceso a los proyectos. Incluso se asume que bajaban recursos pero no estaba claro el origen, si era el Ministerio o desde la Federación Rural hacia sus organizaciones de base:

*“...yo hice un curso de la Federación Rural, un curso ganadero (...) hace más o menos unos cinco años (...) me daban seiscientos dólares cada tres meses, para yo revolverme, para hacer praderas, para el manejo...para el traslado, todo eso entraba (...) eso el Estado me premiaba con eso*

*P-¿Quién te daba, la Federación?*

*R-La federación allá en Montevideo, el ministerio.”<sup>129</sup>*

Sin embargo, con el cambio de administración, eso fue modificándose en forma paulatina, es decir en aquellos lugares donde existía por parte de los técnicos locales, el convencimiento de trabajar en conjunto y se compartían los lineamientos políticos para que los programas bajaran en forma articulada, se logró construir sinergias, más allá del diseño de cada programa. Atendiendo no solo los problemas de adopción de tecnologías de los productores sino también de acceso a servicios básicos:

*“P-¿Usted ha planteado algún tema en la Mesa, en representación del grupo? Algo que usted haya llevado a la Mesa en representación de ustedes?*

*R-Sí, me acuerdo que una vez se planteó...un tema que a raíz de eso, de la Mesa se hizo que fue un trabajo en este camino...se hicieron unos puentes, se hizo una parte del camino que no se podía salir. Y eso todo fue originado porque en una reunión de la Mesa en Coronilla se trató y tuvimos buen eco y la plata incluso bajo al grupo este...se hizo toda la gestión y vino el dinero que el Ministerio y la Intendencia puso una contrapartida para hacer todo ese trabajo que se hizo”<sup>130</sup>.*

En el siguiente testimonio se manifiesta el conflicto de racionalidades o lógicas en esta cuestión de adaptar los proyectos a las demandas locales:

---

<sup>128</sup> Integrante de la Mesa Norte. Rocha

<sup>129</sup> Integrante de la Sociedad Fomento de la Sexta Sección.

<sup>130</sup> Integrante del grupo Estero de Pelotas.

*“...hay otros problemas que tienen que ver con aspectos comerciales, con aspectos sociales, hasta de acceso a servicios básicos que son cruciales para su sustentabilidad, incluso el diseño del programa no lo preveía que se pudiera hacer alguna inversión o intervención para que el productor tuviera acceso a la luz eléctrica...podíamos darles hasta cuatro mil dólares para inversiones productivas pero no le podíamos dar ni un dólar para que el tipo tuviera acceso a la luz eléctrica, algo que es fundamental para tenerlo funcionando en el campo, o al agua potable o algún acceso de caminería. Nosotros podíamos ayudarlo para que produjera mejorar dentro de su campo pero de la portera para afuera no podíamos hacer mucha cosa porque el diseño era muy restrictivo, eso se fue cambiando.”<sup>131</sup>*

---

<sup>131</sup> Integrante del equipo de dirección del Programa Ganadero.

## 7. DISCUSIÓN

El proceso de implementación de la política de desarrollo fue de carácter innovador pero presentó ciertos desafíos, dado que se pretendía introducir acciones de desarrollo rural en un Ministerio donde históricamente predominó el rol fiscalizador.

El fenómeno se comprende como un sistema de acción concreto<sup>132</sup>, como conjunto de juegos estructurados que se dieron en la implementación de la política de desarrollo rural.

Coincidiendo con Crozier y Friedberg, el peso y jerarquía de la política de control sanitario en el MGAP, junto a la existencia de programas con diferentes lógicas y objetivos, se constituyeron en modelos de regulación y restricciones inherentes que orientaron el rumbo de las acciones de desarrollo en el marco del MGAP. (Crozier & Friedberg; 1990:231)

Para profundizar esta idea, nos centramos en algunas de las características de los programas, las acciones del Programa Ganadero<sup>133</sup> iban dirigidas a mejorar la productividad de los productores ganaderos; y el proyecto Producción Responsable<sup>134</sup> mejorar el manejo y conservación de los recursos naturales, ambos con un enfoque sectorial. La lógica de funcionamiento de cada uno, era diferente, la forma de contratación de la asistencia técnica, la población objetivo, el vínculo con los beneficiarios. En algunos casos con una estrategia de desarrollo más tercerizada, otorgando a consultoras técnicas la potestad de formular y hacer el seguimiento de los proyectos, caracterizando a los productores solo por la escala, promoviendo proyectos de tipo individual frente a otros de carácter asociativo.

Si bien estaba la intencionalidad política de reorientar los programas hacia acciones de desarrollo rural y no exclusivamente agropecuario, se dieron diferentes procesos. Los recursos de los programas PG y PPR no eran afectados por la Mesa como en el caso del PUR, y tenían un enfoque acotado a rubros.

---

<sup>132</sup> “...constructo no natural, como la institución siempre precaria y problemática de una estructuración humana de los campos de acción, de un modo de racionalidad y de un modo de control social que rige la acción colectiva de los hombres en una determinada esfera de influencia.” ( Crozier & Friedberg;1990: 232-233)

<sup>133</sup> Convenio BID- MGAP

<sup>134</sup> Convenio BM-MGAP

Esta diversidad de situaciones responde a las restricciones y límites de origen burocrático y de diseño que imponía el sistema, que era necesario acatar para poder cumplir con los objetivos y actuar en forma eficaz. (Crozier & Friedberg; 1990:223)

Cada programa tenía un plantel de técnicos, que si bien algunos eran nuevos y compartían los nuevos lineamientos políticos, otros no, al ser programas que ya venían siendo ejecutados, fue necesario cambiar los equipos de forma gradual. Esta particularidad que se dio en el proceso de adecuación de los programas, dio cuenta de cómo se estructuraba el poder, que no necesariamente tenía que ver con la estructura jerárquica de la organización. (Crozier & Friedberg; 1990: 68-69)

Aquellos técnicos que venían trabajando a través de los programas manejaban sus propias fuentes de poder: información y red de contactos con los organismos financiadores, que los colocaba en una posición privilegiada a la hora de negociar con respecto a los equipos nuevos.

El margen de negociación entre las nuevas autoridades y los organismos financiadores era en algún caso más amplio que en otro.

En el PUR se dieron diferentes procesos, respondiendo a la existencia o no de organizaciones formales de productores familiares y su capacidad de reunir las condiciones formales para hacer convenios con el Estado. En algunos casos, se daba una gestión directa del programa sin la posibilidad de cogestión con productores, a través de convenios con instituciones que no necesariamente tenía relación directa con estos. Se hizo de esta manera ya que en algunos lugares no se contaba con organizaciones formales de pequeños o medianos productores y fue la alternativa que se encontró para poder desarrollar acciones.

Para profundizar en esta cuestión es relevante el enfoque que plantea Long (2007:44) para entender esta diversidad de respuestas y mecanismos de implementación en un contexto institucional aparentemente homogéneo:

*“Los diferentes modelos de organización social emergen como resultado de las interacciones, negociaciones y forcejeos sociales que tienen lugar entre varios tipos de actor, no solo de los actores presentes en ciertos encuentros cara a cara, sino también de los ausentes que, no obstante, influyen en la situación, y por ello afectan las acciones y los resultados”.* (Ibíd.; 2007: 44)

El desafío consistió en introducir otro esquema de trabajar en desarrollo, desde un enfoque territorial, pero desde proyectos o programas que trabajaban con un enfoque más sectorial:

*“para nuestros objetivos era fundamental que empezaran a ser actores las organizaciones de productores, no solamente las consultoras privadas...porque esto daba contención a esa dimensión social, que tiene la ganadería, sobre todo la ganadería familiar en Uruguay...apuntar a que todos los planes tuvieran un contexto asociativo, de generar escala...y lo otro era que nosotros empezamos a introducir el concepto de que los problemas de la ganadería familiar en Uruguay, no son solo tecnológicos...”<sup>135</sup> (Olascoaga: 2014)*

Se direccionan los apoyos hacia los productores pequeños y a los asalariados rurales, con un nuevo enfoque de asistencia técnica, además de la productiva se incorporan técnicos del área social para llevar a cabo un abordaje integral. Además se reformula el rol de las Mesas, pasando de un ámbito sujeto a la ejecución de recursos de un programa a un ámbito con mayor alcance en lo que refiere a la apertura a otro tipo de demandas, no necesariamente de orden productivo. El objetivo fue crear un espacio que pudiera incluir acciones en materia de desarrollo rural, no solo agropecuario. La visión de desarrollo que predomina es la que refiere al enfoque neocepaliano, que busca un desarrollo auto sostenido y con equidad social en donde el Estado asume un rol protagónico. (Veneziano; 2012: 181) En este caso es el Estado Uruguayo quien coloca en la agenda pública la cuestión de la producción familiar y crea espacios de diálogo público- privado de gestión de políticas públicas.

Este tema es abordado en el trabajo de Ponce de León (2008) acerca de las visiones de Desarrollo en el primer gobierno del Frente Amplio. Hace referencia a la matriz de Desarrollo que orienta las líneas de acción del MGAP: *“...la propuesta es fomentar el acceso a activos productivos, tales como capital, tierra, tecnología, y capacitación, para afianzar el crecimiento económico con equidad”* (Ibíd.; 2008: 36-37)

Siguiendo a Carvalho citado por Intini (2004: 192) el proceso de aprendizaje social<sup>136</sup> que se construyó a partir de la intervención del PUR tiene que ver con el

---

<sup>135</sup> Integrante del equipo de dirección del Programa Ganadero.

<sup>136</sup> *“lugar para la elaboración colectiva y crítica de la vida individual y social (...) creando un espacio donde se desacralizan jerarquías y autoridades, donde se construye conocimiento colectivamente, donde se*

fortalecimiento de algunos sectores del medio rural con problemas de exclusión y con escasa organización, a través de estrategias de asociativismo, la participación en la cogestión de recursos públicos y la reivindicación de algunos temas de su interés. Logrando en gran medida el inicio de un camino de inclusión en la esfera pública.

En esta cuestión de cambio de paradigma sobre el trabajo en Desarrollo, fue determinante la postura de algunos técnicos locales o agentes de *ligação* de los programas en proponer algunas iniciativas de coordinación desde lo local que fueran de recibo por los decisores. Es decir en aquellos lugares donde existía el convencimiento de trabajar en conjunto y se compartían los lineamientos políticos para que los programas bajaran en forma articulada, más allá del formato de cada uno, se logró construir sinergias.

Coincidiendo con Touraine: “... en la sociedad compleja, los grupos de intereses son numerosos y es indispensable que sus demandas sean construidas por agentes que hagan el vínculo entre la sociedad civil y la sociedad política” (Touraine, 1994 en Intini 2004)

Es interesante analizar las diferentes posturas que asumieron los *agentes*, en este caso los técnicos locales y privados que actuaron como mediadores entre la sociedad civil y la sociedad política. En aquellas situaciones que se logró algún nivel de articulación, era muy probable que los técnicos hayan asumido la representación de los intereses de grupos involucrados.

Cuando en el 2007 se formalizan las Mesas y se crea el Consejo Agropecuario Departamental a partir de la ley 18126, se generó cierto conflicto porque de alguna manera se intentaba imponer un espacio sobre otro que ya venía funcionando. En principio solo iban a poder participar las organizaciones con personería jurídica, es decir formales, que en su mayoría refería a las instituciones tradicionales del medio. Entonces a partir de la formalización se le asigna otro sentido al espacio Mesa, si bien es el mismo ámbito, algunos testimonios plantean la existencia de dos espacios- la Mesas del PUR y la del MGAP- aun estando integrado en su mayoría por las mismas personas y siendo convocado por la misma institución.

De alguna manera este cambio en las reglas del juego comprometía el *aprendizaje social* de los actores que estuvieron en la etapa de las Mesas del PUR y ponía en tela

---

*elaboran conjuntamente proyectos de transformación social, proceso que lleva a los actores excluidos de la agenda pública a ocuparla, posibilitando el desarrollo de una esfera pública.” (Carvalho; 2001:173-174).*

de juicio la garantía sobre la *representatividad* de la sociedad civil agropecuaria. (Intini, 2004:194)

Este cambio a nivel de la política institucional pone de manifiesto las diferentes visiones de la descentralización que estaban en juego en la implementación de esta política de descentralización agropecuaria.

Una jerarquiza la descentralización de recursos económicos y humanos a la interna del MGAP y la articulación de acciones con la institucionalidad agropecuaria, entre los institutos<sup>137</sup>. Por detrás de esta visión se persiguen fines instrumentales, abaratar costos de implementación y tender a la desconcentración en la gestión de la política. (Veneziano; 2012:170). Este tipo de descentralización es la que Buarque<sup>138</sup> citado por Intini (2004) refiere en relación a: *“La transferencia de autoridad y de poder decisorio de instancias centrales para unidades menores, otorgando capacidad de decisión y autonomía de gestión para las unidades territoriales de menor amplitud y escala”*.

Sin embargo, los resultados del trabajo en terreno arrojaron información vinculada al tipo de sinergia entre algunas instituciones en particular, que se da con mayor facilidad producto tal vez de un proceso de “militancia” común entre sus oficiales, que en otros casos dónde la naturaleza de los vínculos es otra. Coincidiendo con Long (2007:105), las acciones de los oficiales estatales, influenciadas por experiencias administrativas y de otros dominios, quizá explica el grado de coordinación entre Intendencia y Ministerio y/o Intendencia y Colonización que sucede por fuera del Consejo.

Otra visión, plantea una descentralización hacia afuera, junto a la sociedad civil organizada, a través de la participación de organizaciones y grupos de productores en la definición de prioridades y orientación de recursos. Esta perspectiva o visión democratizadora de la descentralización, jerarquiza la construcción de mecanismos de representación de intereses en los procesos de diseño e implementación de políticas públicas. (Veneziano; 2012:179)

Esto se manifiesta a través de algunos testimonios de los entrevistados, cuando se refieren a la puesta en práctica de la gestión de los avales a proyectos, o al generar

---

<sup>137</sup> INIA (Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria); IPA (Instituto Plan Agropecuario); INASE (Instituto Nacional de Semillas); INAC (Instituto Nacional de la Carne); INAVI (Instituto Nacional de Vitivinicultura)

<sup>138</sup> Buarque (1999:13-14)

condiciones para que las organizaciones logren definir y colocar en la agenda temas de interés. Tiene que ver con el planteo de Long (2007:77) sobre las visiones que tienen los participantes en relación a algún tema, en este caso, con respecto al tipo de participación que se quiera promover, que se traduce en prácticas concretas, moldeadas por la interacción de los participantes.

Se confirma además, que la Mesa de Desarrollo se crean como espacios de dialogo alternativo al tipo tradicional de representatividad del agro en los espacios rurales, donde mayoritariamente predomina un tipo de participación con ciertos rasgos tradicionales<sup>139</sup>. (Veneziano; 2012: 180)

A través del análisis de los temas tratados en las MDRs y de los testimonios sobre el significado que le atribuyen a estos espacios, se puede afirmar que la MDR intenta incluir aquellos sectores de la población rural que no se sienten representados en otros ámbitos más tradicionales, como puede ser el caso de las organizaciones de segundo grado. Coincidiendo con González (2014:97), el sub campo Mesa estaría representado por una parte de los actores sociales representados dentro del campo espacio rural, es decir, por una serie de posiciones y hábitos específicos.

Es posible que a través de estos espacios se intente fomentar un tipo de ciudadanía diferenciada, para “no visibles”, atendiendo y reconociendo las diferencias de sectores con problemas de exclusión. (Young citado por Kymlicka & Norman; 2002: 19)

De alguna manera, en el nuevo enfoque de desarrollo rural estaría implícita un tipo de ciudadanía que promueve las condiciones para garantizar cierta igualdad de oportunidades en el acceso a derechos sociales. Por eso, también la política de desarrollo rural define como estrategia, la articulación de acciones con otros organismos, con otras políticas públicas.

Kymlick & Norman (2002) hacen un repaso por el concepto de ciudadanía y plantean que no es suficiente reconocer solo su status legal, sino además tener en cuenta aquellos grupos minoritarios que no están en igualdad de condiciones para acceder a derechos y asumir responsabilidades. Se propone para dar respuesta a esta desigualdad la adopción de medidas institucionales para el reconocimiento y

---

<sup>139</sup> Refiere a la participación en asambleas reglamentarias de organizaciones de base; o en instancias de carácter gremial como las convocadas por las organizaciones de segundo grado: Federación Rural y Comisión Nacional de Fomento Rural.

representación de estos grupos junto al desarrollo de políticas diferenciales. (Ibíd.; 2002: 17-18)

Un desafío que aparece en relación a este tema es incentivar la participación de los productores en ámbitos más colectivos, en un contexto donde el antecedente en materia de vínculos con las instituciones públicas ha sido en gran parte a través de prácticas clientelares.

Esta cuestión se vincula al planteo de Intini (2004:190) sobre la presencia del pasivo histórico que hay en algunos territorios donde predominan relaciones de dominación, y de que exista la posibilidad de minimizar sus efectos a partir de nuevas relaciones institucionales. En este estudio se asocia a la naturalización de determinadas prácticas clientelares para acceder a recursos, favores de tipo político, etc.

*“(...) pero siempre había que buscar alguna hoja de ruta de algún político...un diputado (...) al no haber más nada era difícil de llegar a las autoridades, cómo llegabas, para el productor chico es muy difícil llegar”.* (De Ávila: 2011)

También es posible analizar este tema a través del concepto de representaciones sociales que plantea Solórzano (2013), que permiten comprender la legitimación de algunos mecanismos de vinculación con el Estado, que pueden estar asociados a algunas características del contexto socio cultural.

*“Entendidas así, las representaciones sociales (...) serían (...) una organización significativa que depende de factores más generales, como el contexto social e ideológico y cultural, el lugar de los actores sociales en la sociedad, la historia de los individuos y de los grupos, y de los intereses en juego.”* (Ibíd. 2013:56)

A través del análisis de los diferentes testimonios y de la información obtenida de la participación en reuniones, vemos que existe un abanico amplio del sentido que se le da a la participación por parte de los actores involucrados en este estudio, que se traducen en prácticas concretas.

En este sentido, es interesante la caracterización de la participación que Pasquier Ayari (2014) menciona en su trabajo: participación como *medio*, para acceder a recursos como los avales sociales a proyectos; como un *fin*, para generar espacios alternativos a las estructuras de poder local; con *finés pragmáticos*, basado en una lógica de eficiencia de proyectos y en la gestión de recursos, y otra con fines *inclusivos*

para facilitar el acceso a políticas y servicios para “no visibles”. (Pasquier Ayari 2014: 30)

Con respecto al análisis del funcionamiento de las Mesas en sus diferentes periodos, aparece como relevante el rol de quienes sostienen la dinámica y el interés en el juego. El espacio es sostenido por aquellos que están vinculados a las instituciones públicas, precisamente técnicos.

Esta idea se relaciona también con los temas que son abordados en las MDRs, donde se da una oscilación entre los vinculados al área de políticas públicas sectoriales y los de acceso a servicios básicos, hecho que depende también de la presencia o no en ese espacio de actores con cierta competencia y de la jerarquización de algunos temas por parte de quienes estén en la conducción. Este planteo aparece en el trabajo de (González; 2012:114) cuando caracteriza los temas de las Mesas en dos grandes categorías: desarrollo local y políticas agropecuarias.

Esta característica del campo, de alguna manera expresa las asimetrías y las distancias entre las diferentes fuerzas que lo integran, ya que la orientación de la agenda de la Mesa y el seguimiento de los temas queda en la órbita de los técnicos, no existe un nivel de organización de los grupos para proponer la agenda y abordar temas de manera sostenida. Quizás esto se relacione con el hecho de la co-existencia de mecanismos más institucionalizados de gestión de demandas junto a otros de tipo clientelar, que refieren al habitus, a un conjunto de prácticas perdurables que plantea Bourdieu (2008:174).

De todos modos, la tendencia muestra que la Mesa, va dejando de ser un ámbito formal a un espacio de debate, con marchas y contramarchas. Aparecen nuevos actores, se ha transformando en espacio y tiempo, existiendo más de un ámbito. Se le han asignado nuevos roles a las organizaciones, de control social sobre los proyectos, entonces los grupos y organizaciones que participan se van apropiando al haber otros capitales en juego.

En este sentido esta capacidad de “innovar” podrá darse en base a las posiciones objetivas y toma de posturas que tengan y adopten los representantes de instituciones y organizaciones en el campo MDR. Coincidiendo con Bourdieu (2008:143) dependerá del tipo de juego que lleven a cabo, que podrá ser más o menos conservador o más o menos transformador de las reglas.

El hecho de que los proyectos tenían que pasar por la Mesa como parte del proceso de evaluación incidió en el tipo de participación. Teniendo en cuenta que en algunas instancias donde se difundían los llamados a proyectos aparecieron organizaciones que no habían concurrido anteriormente, quizás asociado a la existencia de recursos en juego, a raíz de incentivos económicos.

El proceso de aval puso de manifiesto algunas características del espacio Mesa como red, la apertura y la existencia o no de reglas de funcionamiento. En este sentido, la existencia de un reglamento de funcionamiento de la Mesa establecía quienes tenían derecho a votar ante diferentes asuntos y esto fue un insumo para definir el protocolo de aval.

La respuesta de las organizaciones de la Mesa ante la presentación de los proyectos no era la misma frente a los casos donde no se conocía el grupo: “*¿ellos están relacionados con la gente de Cebollati o cae?*” (Mary: 2012) Es decir, en los casos donde no se conocía a la persona o al grupo, se realizaban mayores cuestionamientos desde la Mesa sobre el detalle de la propuesta. Esta situación dependía también de quien realizara la presentación del proyecto. Cuando se hacía por parte del técnico que había presentado el proyecto las organizaciones accedían con mayor facilidad a la hora de dar el aval.

### **Encuentros de Interfaces: ¿cuánto de discrepancia y cuánto de convergencia en el relacionamiento entre programas y organizaciones?**

En los resultados de este trabajo se expusieron las diferentes estrategias que practicaron los programas para llegar a los territorios con los recursos, donde se ensayaron diferentes esquemas de carácter asociativo.

El concepto de interface que plantea Long (2007) permite analizar las particularidades y alcances que se dieron en la implementación de acciones de Desarrollo con énfasis en procesos asociativos.

*“...puede ser una contribución útil para la comprensión de cómo entran los procesos de intervención planeada en los mundos de vida de los individuos y grupos afectados y llegan a formar parte de los recursos y constricciones de las estrategias sociales que desarrollan.”*  
(Ibíd.; 136)

En los resultados, se hizo una exposición de las acciones de los programas que respondían a una política nacional que definió un sector a atender: la producción familiar. Trató de involucrar a las organizaciones, inclusive creó algunos grupos y contribuyó en el proceso de formalización. En algunos casos puntuales fue relevante la existencia de vínculos previos, originados en procesos de intervenciones que se dieron en otros contextos políticos institucionales. Tiene que ver con el producto de efectos perdurables y/o de la articulación de diferentes encuentros de interface. (Pérez Cardenas; 2012: 39)

A través del repaso de la historia de la organización SCCC, se vio que la existencia de intervenciones previas en materia de proyectos y el reencuentro entre actores que habían estado en esa etapa, generó un ambiente favorable para que la organización se apropiara y resignificara los recursos y espacios que estaban en juego.

En otros casos no fue tan accesible el relacionamiento entre los programas y las organizaciones, es decir se dieron con mayor frecuencia situaciones de discontinuidad, producto de la existencia de diferentes intereses, racionalidades en juego - proyectos y productores -, y donde la estructura de las relaciones no era tan intensa o frecuente. (Long; 2007: 137)

Es probable que en estos casos incidiera fuertemente la presencia de otros actores, tales como las organizaciones de segundo grado que también se disputaban la representación del agro, y tenían vínculo fuerte con sus organizaciones de base.

Otro de los aportes del análisis de interface que plantea Long (2007: 147) tiene que ver con la deconstrucción de la intervención planeada. Algunos de los resultados de este trabajo arrojaron información sobre diferentes modalidades de reinterpretación o adecuación de los programas. En algunos casos, los técnicos locales validaron la readaptación de las condiciones previstas en el diseño de acuerdo a la necesidad de los beneficiarios.

## 8. CONCLUSIONES

El desarrollo de esta tesis presentó la siguiente estructura: en la introducción se realiza un breve repaso de los antecedentes en materia de programas y proyectos en el MGAP, previos al cambio de gobierno en el año 2005. Luego se hace especial mención al Proyecto Uruguay Rural, como antecedente de la institucionalización de las Mesas de Desarrollo Rural y de la Dirección General de Desarrollo Rural.

En el marco teórico se abordan las principales características de la política agropecuaria en el modelo neoliberal. Posteriormente, se hace referencia al enfoque orientado al actor para estudiar la implementación de la política de Descentralización Agropecuaria y de Desarrollo Rural. Finalmente, se analiza la conformación y funcionamiento de las Mesas de Desarrollo Rural desde la lógica de “campos”.

Luego se expone el objetivo general del trabajo orientado al estudio de la política de institucionalización de los programas de desarrollo y de descentralización agropecuaria dirigida a los productores familiares en el departamento de Rocha, Uruguay.

El primer objetivo específico fue estudiar la constitución y el funcionamiento de las Mesas de Desarrollo Rural en Rocha desde el año 2005 a la fecha, caracterizando los diferentes actores presentes, sus intereses y estrategias.

El segundo, analizar las relaciones de organizaciones formales y grupos de productores familiares con los programas de desarrollo rural en Rocha.

Luego se detalla la metodología empleada para este estudio de caso que consistió en entrevistas semi-estructuradas, observación participante y análisis de fuentes secundarias.

Los resultados fueron ordenados en diferentes apartados cuyo tratamiento responde a cada objetivo.

El producto del trabajo de campo confirmó las hipótesis planteadas:

1) con respecto a la primera, las estrategias organizacionales previas al cambio de gobierno en 2005 dificultan la implementación de la nueva política. A través de los testimonios de las entrevistas y del análisis de información secundaria, se confirmó que los antecedentes en materia de políticas públicas de modelos de intervención de programas y proyectos en décadas anteriores al cambio de gobierno, afectaron la implementación de las estrategias de desarrollo. Es decir, se promovieron diferentes

acciones con un abordaje integral de la producción familiar pero desde instrumentos o herramientas independientes.

Lo mismo se dio con el resto de las políticas del MGAP, puntualmente con lo que representa la política de fiscalización o control sanitario, que tiene mayor jerarquía con respecto a otras en la identidad de esta Institución. Esta característica fue una limitante a nivel organizacional cuando se creó una nueva institucionalidad con un enfoque más integral de “Desarrollo”, basado en una nueva estrategia de extensión rural y no tanto de contralor.

La estructura y organización de la política agropecuaria no estaba diseñada para incorporar otros modelos de intervención donde se pudiera articular recursos y acciones en el marco de una estrategia de descentralización y desarrollo, sino que cada unidad ejecutora e instituto funcionaba en forma independiente.

Los proyectos y programas se financiaron a través de distintos organismos y esta dificultad se mantuvo incluso luego del cambio de administración, lo que generó dificultades de integración de diferentes enfoques de trabajo y recursos. Generando como desafío la construcción de estrategias alternativas por parte de los diferentes actores involucrados en la instrumentación de la política.

No obstante, se considera que estas limitantes no fueron determinantes en la implementación, pero sí moldearon las estrategias de intervención a diferentes niveles. Estas cuestiones son las que se confirman en las siguientes hipótesis:

2) la segunda hipótesis plantea que las MDRs no funcionan como ámbito de coordinación formal. Sin embargo, es posible algún tipo de coordinación a través de otros mecanismos, como vínculos personales u otras redes previas a la creación de estos espacios. Las MDRs fueron creadas para la articulación de acciones y recursos entre el MGAP y la sociedad civil. En un primer momento fue un ámbito reducido al programa PUR para validar recursos y posteriormente se institucionalizaron. Sin embargo, a través de los resultados de este trabajo, se demostró que para el caso de Rocha no funcionan como ámbito de coordinación formal de políticas públicas. Paralelamente, a través de los testimonios entrevistados se mencionaron una serie de mecanismos de articulación de acciones que se originaron por fuera de este espacio y que responden a otras lógicas. La posibilidad de coordinación entre instituciones y organizaciones surge cuando existen vínculos previos, ya sea a nivel personal o por la existencia de antecedentes en otros espacios y/o intervenciones anteriores.

A su vez, la existencia de afinidades de tipo político y la voluntad compartida en relación a los lineamientos de trabajo, generó las condiciones para la coordinación y elaboración de estrategias en conjunto.

3) La tercera hipótesis plantea que para una gran mayoría de los grupos y organizaciones que integran la MDR, este es el único espacio para formalizar sus demandas. El ámbito MDR fue diseñado para que participen organizaciones de la sociedad civil agropecuaria, sin embargo, en su mayoría se integra por organizaciones representativas de la producción familiar (grupos informales de pequeños productores), con poca organización y/o incipientes. En menor medida y de forma intermitente, participan organizaciones de productores medianos.

Una de las características predominantes que presentan estas organizaciones, particularmente las más pequeñas o con problemas de exclusión, es que mantienen cierta dependencia de la existencia de proyectos para que puedan sostenerse como colectivo. Además, en su gran mayoría visualizan a la Mesa como el único espacio válido para canalizar diversas demandas, y de las cuales en su gran mayoría no son las vinculadas a problemas tecnológicos, sino al acceso a servicios básicos. Esta característica de la Mesa también reafirma la idea de que es un espacio que convoca y nuclea mayoritariamente a una porción de la población rural: la producción familiar y pequeños productores.

También pone de manifiesto la existencia de otros sectores y otros ámbitos para canalizar demandas en el territorio. En diferentes testimonios apareció el vínculo sostenido que se tiene entre algunas organizaciones de segundo grado, en particular Federación Rural, con algunas organizaciones del medio, las más antiguas y que representan además a productores medianos con otra estructura de oportunidades. En este caso, la mayor parte de los temas convocantes tienen que ver con planteos de origen gremial, reivindicaciones y acceso a políticas del sector.

También se constató la vigencia de mecanismos de tipo clientelar para canalizar planteos, puntualmente hacia el gobierno municipal. Más allá de la utilización de estas vías de acceso a las instituciones públicas, en su mayoría las organizaciones que participan de las Mesas no lo consideran el mecanismo más adecuado y rescatan el carácter más democrático o “neutral” de las Mesas. Aunque la Mesa no siempre incide en la resolución de los temas presentados, el hecho de tener un ámbito público–privado de formalización de demandas y/o propuestas, es significativo para los

actores-productores que no están vinculados a otros espacios públicos o privados donde poder acercarlos.

4) La última hipótesis refiere a la escasa organización de los grupos de la Mesa para incidir en la implementación de la política. En la exposición de los resultados se analizó el proceso de evaluación de proyectos donde se generó estímulos o condiciones para que las organizaciones pudieran participar ejerciendo un rol de control social. Sin embargo, se vio que aparecieron desafíos para generar algún nivel de participación por parte de las organizaciones, ante la falta de un procedimiento claro y un protocolo de actuación al respecto, los mismos fueron diseñados a nivel local.

En este proceso de instrumentar el aval, quedó de manifiesto el rol que juegan los técnicos locales en promover y garantizar mecanismos de participación lo más representativo posible. Un hallazgo con respecto a este tema, es la necesidad de focalizar en la formación de los delegados de las organizaciones para que asuman esa responsabilidad, en lo que respecta al tipo de aval, implicancias y mecanismos de control en el proceso de evaluación de los proyectos, en orientar los recursos a través de la definición de prioridades. Esto surge ante los diferentes esquemas que se practicaron, de las diversas formas de posicionarse que tuvieron las organizaciones y de los conflictos que surgieron en relación al alcance del aval.

Paralelamente, sería necesario el fortalecimiento de roles de los delegados en las MDRs en lo que refiere a la tarea de representación en este espacio y en mejorar la comunicación e intercambio de información entre la organización y la Mesa. En este sentido, sería esperable que ese proceso sea liderado desde la política pública. Una de las opciones puede ser a través de la mejora de las competencias técnicas de quienes están liderando la construcción de estos ámbitos, que se garantice la representación de intereses con una lógica de distribución y equidad, y que se lleve a cabo la tarea de seguimiento sostenido de las organizaciones.

Vinculado a este punto, una de las posibles líneas de investigación que podría surgir de este trabajo tiene que ver con el tipo de competencias técnicas necesarias para contribuir al fortalecimiento de estos espacios. A través de este trabajo se observó el papel relevante que tienen tanto técnicos privados como técnicos de las instituciones, en el devenir de las MDRs, en las estrategias de coordinación implementadas y en el tipo de participación que se promueve.

Con respecto a posibles aplicaciones prácticas de este trabajo, una de ellas puede estar dirigida a repensar algunos mecanismos de funcionamiento que mejoren el espacio MDR e implementar acciones en ese sentido, por ejemplo, en el tipo de convocatoria, incluir otros actores que puedan ser aliados, construir nuevas redes para el fortalecimiento de estos espacios.

Lo mismo puede instrumentarse para la difusión de proyectos y demás recursos, tender a generar mecanismos más inclusivos de acceso, implementando nuevas estrategias para llegar a la población objetivo que aún no accede a las esferas públicas.

## 9. BIBLIOGRAFÍA

ALEMANY, Carlos. 2009. Los Cambios de la extensión del INTA y su relación con los paradigmas de Desarrollo. Buenos Aires: INTA. 24pp. Bibliografía del curso 2b de la Maestría Plider, febrero 2011. La Plata

ASTORI, Danilo; PEREZ ARRARTE, Carlos; GOYETCHE, Lorenzo; ALONSO, José. 1982. La agricultura familiar uruguaya. Orígenes y situación actual. Fundación Cultura Universitaria. Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo. Uruguay. 120 pp.

BARRAN, José; NAHUM, Benjamín. 1981. Batlle, los estancieros y el Imperio Británico. Un Dialogo difícil 1903-1910. Tomo II. Ediciones Banda Oriental. 471 pp.

BOURDIEU, Pierre. Poder, Derecho y Clases Sociales. 2001. Segunda Edición. 223 pp. Disponible en: [file:///C:/Users/ER/Downloads/pierre-bourdieu-poder-derecho-y-clases-sociales\\_1.pdf](file:///C:/Users/ER/Downloads/pierre-bourdieu-poder-derecho-y-clases-sociales_1.pdf) . Consultado el día 9/7/2016.

BOURDIEU Pierre; WACQUANT Loic. 2008. Una Invitación a la sociología reflexiva. 2ª ed.- Buenos Aires: Siglo XXI Editores. 416 pp.

CARRAU, Alejandra y MOGNI, Victoria. 2008. Diagnóstico económico del Departamento de Rocha: análisis y priorización de los recursos económicos con potencialidad para un desarrollo local sostenible. Cuadernos para el Desarrollo Local. Programa de Desarrollo Local ART Uruguay. 84pp

CORBETTA, Piergiorgio. 2007. La entrevista cualitativa. En: Metodología y Técnicas de Investigación Social. MacGraw- Hill. Madrid 343-373pp.

CROZIER, Michel y FRIEDBERG, Erhard. 1990. El actor y el sistema. Alianza Editorial Mexicana. Primera Edición en México- DF. 35-250 pp.

DE HEGEDÜS, 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 Republica, Facultad de Agronomía. Uruguay. pp. 1-27.

DE HEGEDÜS, Pedro y VASALLO, Miguel. 2005 Informe elaborado para IICA y Fida Mercosur. "Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con enfoque Territorial

en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó” Montevideo. Udelar .pp. 73-142.

DE TORRES, Fernanda; ARBELETICHE, Pedro; SABOURIN, Eric; CARDELLIAC, Joaquín; MASSADIER, Gilles. La agricultura familiar entre proyectos nacionales. Revista Eutopia (6) pp.25-40. Disponible en: <http://revistas.flacsoandes.edu.ec/eutopia/article/viewFile/1424/1310> . Consultado el día 20/9/2016.

GONZALEZ María Noel. 2014 Políticas de Desarrollo Rural en Uruguay. Mesas de Desarrollo Rural, actores y territorios en transformación. Tesis de posgrado. Colección Cassina. Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio.- Universidad de la Republica. pp. 220

GUBER, Rosana 2004. El trabajo de campo. En: El Salvaje Metropolitano. Reconstrucción del Conocimiento Social en el Trabajo de Campo. Buenos Aires: Paidós. pp. 109-121.

INTINI, Marcelo. 2004. Luzes e Sombras. Negociação e diálogo no sul e sudeste do Estado do Pará: um estudo sobre as políticas públicas para reforma agrária e agricultura familiar. Tesis de Maestría Universidad Nacional de Pará. Pará, Brasil. pp. 210

KYMLICKA, Will y NORMAN, Wayne.1997. *El retorno del ciudadano. Una revisión producción reciente en teoría de la ciudadanía.* Revista *Ágora* (7), pp. 5- 42. En línea disponible en <http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/kymlick.pdf> consultado el día 29/7/ 2016.

LONG Norman. 2007 Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor. México: Centro de Investigaciones y estudios superiores en antropología social: El colegio de San Luis. pp. 21- 182

MARTINEZ NOGUEIRA, Roberto. 1995 “Análisis de Políticas Públicas”. Trabajo preparado para el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Pdf. 48 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.

NEIMAN, Guillermo y QUARANTA, German. 2006. Los estudios de caso en la investigación sociológica. *Estrategias de investigación cualitativa*, Irene Vasilachis de Gialdino. (Coordinadores) Gedisa editorial 1, pp.213-237. En línea disponible en <http://tsmetodologiainvestigaciondos.sociales.uba.ar/files/2014/03/U3A-NEIMAN-Y-QUARANTA-Los-estudios-de-caso-en-la-investigacin-sociologica.pdf> consultado el día 12/7/2016

PASQUIER, Ayari. 2014. La Participación de los actores locales en iniciativas de Desarrollo Rural. Desigualdad y negociación del poder en las interacciones cotidianas. Tesis para optar al grado de Doctor en Ciencia Social con especialidad en Sociología. El colegio de México. México DF. 328 pp.

PEREZ CARDENAS, Everardo. 2012. Desarrollo rural y seguridad alimentaria en Cuzalapa, Jalisco. El caso del Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria, 2010-2011. Tesis para la obtención del grado de Maestro en Estudios sobre la Región. El colegio de Jalisco. México. 15-42 pp.

PONCE DE LEON, Aparicio. 2008. Visiones de Desarrollo en el actual gobierno del FA. Monografía Final. Licenciatura en Ciencia Política. Universidad de la Republica. Uruguay. 48 pp.

RIELLA, Alberto y MASCHERONI, Paola. 2012 Desarrollo Rural territorial: una aproximación para el análisis de la experiencia de las Mesas de Desarrollo Rural en Uruguay. En *El Uruguay desde la sociología*. Departamento de Sociología. FCS. Udelar. Décima Edición. pp. 233- 258

RODRIGUEZ Norberto. 2008 "Dificultades en la coordinación y cooperación interinstitucional como traba de los procesos de desarrollo rural con enfoque territorial". Tesis carrera Magister en Ciencias Agrarias. Montevideo, Uruguay. pp. 116

SABINO, Carlos. 1992. El proceso de Investigación Social. Ed. Panapo. Caracas. 216 pp.

SCHNEIDER, Sergio y TARTARUGA, Peyre. 2005. Do Território Geográfico a abordagem territorial do desenvolvimento rural. Jornadas de intercambio y discusión: El Desarrollo Rural en su perspectiva Institucional y territorial. Flacso. Argentina. Universidad de Buenos Aires. Conicet. Junio 2006. Bibliografía del curso 1a de la Maestría Plider, 2010. La Plata.

SOLORZANO, María Fernanda. 2013. Representaciones Sociales del Desarrollo en el conflicto socio ambiental en Wikuta. Tesis de Maestría. Maestría en Ciencias Sociales con orientación en Desarrollo Sustentable. Universidad Autónoma de Nuevo León. México. pp 291.

VASALLO, Miguel. 2001 Teoría, Enfoques y problemas Nacionales. Facultad de Agronomía. Departamento de Ciencias Sociales. Universidad de la Republica. pp. 173

VENEZIANO, Alicia. 2012 *Los dos paradigmas de la descentralización*. PAMPA, 1(8), 163-192.

ZURBRIGGEN, Cristina. 2006 *El institucionalismo centrado en los actores: Una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas*. Revista de Ciencias Políticas. Volumen 26, N°1. 67-83

#### DOCUMENTOS INSTITUCIONALES DEL MGAP:

Bases: Plan de Apoyo a la Cría Vacuna.

Bases: Planes de Gestión para la producción ovina

Censo Agropecuario 2011.

Lineamientos estratégicos de la Institucionalidad publica agropecuaria. MGAP 2005

Manual de Operaciones y Reglamentos Operativos. Proyecto Uruguay Rural. 26/10/01

Manual de operaciones. Préstamo 7305-UR//Donación GEF N° 05-5042: Versión 3-2009. Aprobada 2/6/2010

Plan Operativo Anual 2006. Unidad de Seguimiento y Evaluación. PUR- FIDA. 2006

Reglamento Operativo. Programa de Apoyo a la Productividad y Desarrollo de Nuevos productos Ganaderos. Préstamo BID 1643/ OC-UR

Relatorio. Proyecto Uruguay Rural. DGDR-MGAP. Periodo 2005-2008.

Sistematización de experiencias de desarrollo rural en Uruguay. Sociedad Civil Coronilla de Cebollati. Rodríguez, Elisa; Cardoso, Laura; Rocha, Andrea. 2009.

#### LEYES, RESOLUCIONES MINISTERIALES Y VERSION TAQUIGRAFICA DE SESION PARLAMENTARIA:

Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes.pdf

Ley 17. 930 de presupuesto Nacional (período 2005-2009). Creación de la Dirección General de Desarrollo Rural.

Ley 18.126. Descentralización y coordinación de políticas Agropecuarias con base departamental.

Ley 18. 172. Ley Rendición de Cuentas 2006.

Ley 18187. Colonización de Tierras.

Ley 18. 362. Crea Fondo Agropecuario de emergencia

Ley 18 567. Descentralización política y participación ciudadana.

Ley 19.175. Recursos Hidrobiológicos.

Resolución Ministerial 945/007

Resolución Ministerial 363/011

Resolución Ministerial 466/011

Resolución Ministerial 277/014

#### OTROS DOCUMENTOS:

Agenda Estratégica. Hacia un Plan de Desarrollo Social Departamental. Rocha 2013-2015. Disponible en

[http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/24905/1/agenda\\_rocha\\_digital.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/24905/1/agenda_rocha_digital.pdf). Acceso 23 noviembre

Asociación Rural del Uruguay. Disponible en: <http://www.aru.com.uy/institucional/informacion-institucional/>. Ultimo acceso:

Diciembre 2015

Cooperativas Agrarias Federadas. Disponible en: [http://www.caf.org.uy/site/?page\\_id=715](http://www.caf.org.uy/site/?page_id=715). Ultimo acceso: Diciembre 2015.

REAF. Diez años cambiando realidades. Disponible en: <http://www.reafmercosul.org/index.php/acerca-de/biblioteca/publicaciones/item/166-10-anos-cambiando-realidades>. Ultimo acceso, Junio 2016.

## 10. ANEXO I

### **Pautas de entrevistas.**

#### **Director departamental de Treinta y Tres (Entrevista Exploratoria)**

Historia del vínculo con MGAP

Antecedentes en materia de coordinación entre el Ministerio y los productores, ¿qué cambió a partir del nuevo gobierno, y en 2007 con la institucionalización de las Mesas?

Sobre el Consejo y las Mesas de Desarrollo: qué es, quién participa, cómo funciona, cuáles son sus objetivos

¿Cuál es su opinión sobre ese consejo?

¿Cómo funciona la Mesa departamental de Treinta y Tres? ¿Ahí se coordinan las instituciones o no?

¿Cuál es su opinión sobre esa Mesa?

¿Cuál es el vínculo de la Mesa con los programas del MGAP: PUR, PG, PPR.?

¿Cómo funcionan los grupos de productores rurales que integran la Mesa?

¿Cómo es la relación de la Intendencia con el Consejo y la Mesa de Desarrollo?

#### **Director de la Unidad de Descentralización**

Presentación del entrevistado, trayectoria personal, política y laboral (vínculo con el MGAP).

¿Cómo surge la ley 18 126 “Descentralización y Coordinación de políticas agropecuarias con base departamental”? ¿En qué contexto?

¿Cómo surge la Unidad de Descentralización en el MGAP? ¿Cuáles son sus objetivos?

¿Cómo está constituida?

¿Cómo se vincula con las demás unidades ejecutoras?

¿Cómo fue el proceso de institucionalización de las Mesas de Desarrollo Rural, el Consejo Agropecuario Nacional y los Consejos Agropecuarios Departamentales?

¿Con qué frecuencia se reúnen?

¿Quiénes participaban en cada ámbito?

¿Cómo funcionan?

¿Cómo describiría el proceso de conformación de las Mesas/ Cad, existió algún tipo de dificultad?

¿Según su opinión, en qué medida la existencia de este ámbito incide o no en la resolución de los temas tratados?

Comentarios para agregar

### **Director departamental MGAP- Rocha**

Presentación del entrevistado, vínculo con el MGAP, trayectoria personal y laboral.

¿Cómo surge la Unidad de Descentralización en el MGAP?, ¿objetivos?

¿Cómo está constituida?

¿Cómo fue el proceso de institucionalización de las Mesas de Desarrollo Rural/ Cad en Rocha?

¿Cuál era su rol?

¿Quiénes participaban, cuáles eran los intereses, temas?

¿Cómo se organizaba, quién convocaba?

¿Cuántas Mesas?

¿Quiénes las integraban?

¿Cómo describiría el proceso de conformación de las Mesas/ Cad, existió algún tipo de dificultad?

¿Según su opinión, en qué medida la existencia de este ámbito incide o no en la resolución de los temas tratados?

Comentarios para agregar

### **Referentes de los programas: PUR y PG**

Presentación del entrevistado, trayectoria personal, política y laboral (vínculo con el MGAP).

¿Cuándo comenzó su trabajo en el programa del Ministerio Ganadería Agricultura y Pesca?

¿Cuáles eran los objetivos del programa?

¿Cuál es la población objetivo?

¿Siempre funciono igual o se dio alguna modificación en el diseño? En caso afirmativo, a partir de qué momento se producen cambios y por qué?

¿Cómo eran los proyectos?

¿Cómo funciona/o el programa en los departamentos y/o regiones, en lo que respecta a la llegada de los recursos?

¿Cómo se vinculaba con las organizaciones/ grupos/ productores?

¿Cómo surge la Dirección de Desarrollo Rural, en qué contexto?

¿Cómo fue el proceso?

¿Como funciona?

Comentarios para agregar

### **Integrantes del Consejo Agropecuario Departamental/Mesa de Desarrollo de Rocha**

Presentación del entrevistado, trayectoria personal, política y laboral

¿Qué cargo ocupa dentro de la Institución?

¿A partir de cuándo?

¿Cuáles son los objetivos del área en la cual se desempeña?

¿En qué instancia comienza su vinculación con el MGAP?

¿A partir de qué momento comienza a participar en el Consejo Agropecuario Departamental y las Mesas de Desarrollo Rural?

¿Cómo se hizo su designación?

¿Participa frecuentemente de las reuniones del Consejo Agropecuario y de las Mesas de Desarrollo?

¿Cuáles son los temas que se tratan?

¿Según su opinión, existen puntos de encuentros entre los objetivos de su área de trabajo y los temas del CAD/ Mesas? ¿En qué medida se puede dar cierta complementariedad? ¿Cómo?

¿Según su opinión, en qué medida la existencia de este ámbito incide o no en la resolución de los temas tratados?

¿Identifica algún tipo de dificultad en el funcionamiento de las Mesas? ¿De qué tipo?

## **Representante de grupo/organización que integra las Mesas de Desarrollo.**

Presentación del entrevistado, trayectoria personal

¿A qué grupo/organización representa y cómo se hizo su designación?

¿A partir de qué momento comienza a participar en las Mesas de Desarrollo Rural?

¿Participa frecuentemente de las reuniones de las Mesas de Desarrollo?

¿Cuáles son los temas que se tratan?

¿Usted ha planteado algún tema en la Mesa? ¿Cual/es?

Los temas que usted trae a las Mesas: son acordados previamente con su grupo/organización.

¿Existe algún otro ámbito dónde usted pueda plantear estos temas?

Antes de la existencia de las Mesas de Desarrollo: cómo y dónde realizaban las demandas o inquietudes.

Según su opinión: en qué medida la existencia de este ámbito incide o no en la resolución de los temas tratados.

¿Identifica algún tipo de dificultad en el funcionamiento de las Mesas?

¿De qué tipo?

## **Productor No vinculado a las Mesas y a los programas**

Presentación del entrevistado, trayectoria personal

¿Usted participa o ha participado en algún grupo? ¿Cuál? ¿De qué tipo?

¿Ha participado de alguna reunión de productores en la zona? ¿Cuándo? ¿Cómo?

¿Ha sido beneficiario de algún proyecto del MGAP? ¿Cuál?

¿Conoce las reuniones de la Mesa de Desarrollo Rural que se hacen en la zona?

Cómo se informa cuándo existe algún apoyo/ proyecto para productores: a través de otros productores, técnicos u organización.

Cuándo tiene algún tema de su zona que le interesaría resolver: cómo y dónde los plantea.

## **Representantes de organizaciones/ grupos.**

¿A qué grupo u organización representa? ¿Cómo se originó?

¿Su organización ha trabajado con los programas del MGAP? ¿Cuáles?

¿A partir de qué año comenzó a ser beneficiario de algunos de los programas del MGAP?

En qué circunstancias comenzó a vincularse y recibir apoyos del/los programas: a través de otros productores, técnicos u organización.

¿Qué tipo apoyo ha recibido: asistencia técnica, capacitaciones, apoyos financieros?

¿Algunos de estos apoyos debían ser gestionados en forma colectiva por parte del grupo/organización? ¿En qué medida?

## ANEXO II



Foto I

**Mesa de Desarrollo  
Rural Cebollatí.  
(Archivo propio)**



Foto II

**Reunión de  
Integrantes de la  
Sociedad Civil  
Coronilla de  
Cebollatí.  
(Archivo propio)**



Foto III

**Escuela Rural N° 27.  
Recuperada por la  
Sociedad Civil  
Coronilla de Cebollatí  
en el 2007.  
(Archivo propio)**