

# Estudio de las Mesas de Desarrollo Rural en Uruguay como innovación institucional para la participación y la inclusión

Clara Villalba Clavijo



**DGDR**  
DIRECCIÓN GENERAL DE  
DESARROLLO RURAL





# Estudio de las **Mesas de Desarrollo Rural** en Uruguay como innovación institucional para la participación y la inclusión

Clara Villalba Clavijo



**DGDR**  
DIRECCIÓN GENERAL DE  
DESARROLLO RURAL



Instituto Interamericano de Cooperación para la  
Agricultura (IICA), 2015



Estudio de las mesas de desarrollo rural en Uruguay  
como innovación institucional para la participación y la  
inclusión por IICA, se encuentra bajo una Licencia Creative  
Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 3.0  
Unported.

Basada en una obra en [www.iica.int](http://www.iica.int)

El Instituto promueve el uso justo de este documento.  
Se solicita que sea citado apropiadamente cuando  
corresponda.

Esta publicación también está disponible en formato  
electrónico (PDF) en el sitio web institucional en  
<http://www.iica.int>

Coordinación editorial: Esteban Grille  
Corrección de estilo: Lilliana D'Attoma  
Diseño de portada: Esteban Grille  
Diagramación: Esteban Grille  
Impresión: Imprenta Boscana S.R.L.

Villalba Clavijo, Clara  
Estudio de las mesas de desarrollo rural en Uruguay como  
innovación institucional para la participación y la inclusión  
/ Clara Villalba Clavijo – Montevideo: IICA, DGDR, 2015.

60 p.; 21,5 cm x 28 cm

ISBN: 978-92-9248-570-2

1. Desarrollo rural 2. Cambio organizacional 3. Innovación  
4. Políticas 5. Sector público 6. Participación comunitaria  
7. Proyectos de desarrollo 8. Uruguay I. IICA II. Título

AGRIS  
E50

DEWEY  
307.72

Montevideo, Uruguay. 2015

# Índice

Tabla de acrónimos.....	4
Resumen Ejecutivo .....	7
Presentación .....	8
Introducción .....	9
El desarrollo territorial y la descentralización en Uruguay: dos instrumentos en consonancia .....	12
Antecedentes de las Mesas de Desarrollo Rural .....	17
Actualidad de las Mesas. Breve caracterización en el país .....	18
Los temas de agenda de las MDR .....	21
Similitudes y diferencias de las Mesas actuales .....	22
Metodología .....	24
Método: proceso seguido .....	26
Presentación de Resultados.....	28
Discusión y análisis.....	35
Las Mesas de Desarrollo Rural como territorio inmaterial .....	35
Las Mesas de Desarrollo Rural como organizaciones de borde.....	36
Las Mesas interpretadas desde el FAN Approach (Free Actors in Networks) Enfoque de los Actores Libres en Red.....	37
Las MDR y la participación ciudadana .....	42
Las MDR como parte de la nueva economía institucional.....	44
Los procesos democráticos, la innovación organizacional y la generación de riqueza distribuida .....	46
La democracia y sus instrumentos en la dispersión geográfica de la producción familiar .....	47
Las MDR como espacios de apalancamiento de capitales.....	50
Las MDR como dispositivos institucionales que mantienen el espíritu instituyente .....	51
Síntesis.....	52
Recomendaciones sobre las lecciones aprendidas .....	53
Bibliografía .....	57

## Tabla de acrónimos

ANEP	Administración Nacional de Educación Pública
ANTEL	Administración Nacional de Telecomunicaciones
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CETP – UTU	Consejo de Educación Técnico Profesional – Universidad del Trabajo del Uruguay
CLAEH	Centro Latinoamericano de Economía Humana
DER – ANEP	Departamento de Educación Rural – Administración Nacional de Educación Pública
DGDR	Dirección General de Desarrollo Rural
DIGEGRA	Dirección General de la Granja
ETDR	Equipos Territoriales de Desarrollo Rural
FAN Approach	Free Actors in Networks Approach (Enfoque de los Actores Libres en Red)
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
GFRAS	<i>Global Forum for Rural Advisory Services</i> (Foro Global para los Servicios de Asesoría Rural)
INASE	Instituto Nacional de Semillas
INC	Instituto Nacional de Colonización
INIA	Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria

IPA	Instituto del Plan Agropecuario
Maestros CAPDER	Maestros Coordinador Asesor Pedagógico de Educación Rural
MAGyP	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (Argentina)
MDR	Mesas de Desarrollo Rural
MEC	Ministerio de Educación y Cultura (Uruguay)
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MGAP	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (Uruguay)
MSP	Ministerio de Salud Pública (Uruguay)
OSE	Obras Sanitarias del Estado
PUR	Programa Uruguay Rural
REAF	Reunión Especializada de Agricultura Familiar (Mercosur)
RELASER	Red Latinoamericana para Servicios de Extensión Rural
RIMISP	Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural
UCAR	Unidad para el Cambio Rural (Argentina)
UDC	Unidad de Descentralización
UDELAR	Universidad de la República
UTE	Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas



# Resumen Ejecutivo

Durante 2014 se realizó el “Estudio de las Mesas de Desarrollo Rural en Uruguay como innovación institucional para la participación y la inclusión” como parte del Convenio con la DGDR-MGAP, siendo ésta una Dirección relativamente nueva dentro del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) de Uruguay.

Se estudió el funcionamiento y la diversidad de formas que tienen las Mesas de Desarrollo Rural (MDR) –como instrumento de política pública para la agricultura familiar y los asalariados rurales– fortalecidas a partir de la Ley de Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias con base Departamental N° 18.126 promulgada el 12 de mayo de 2007.

Algunas de ellas funcionan fijas, y otras itinerantes. En algunos departamentos existe una Mesa y en otros más de una, siguiendo las necesidades territoriales que han manifestado las distintas poblaciones y Equipos Territoriales de Desarrollo Rural (ETDR).

Luego de estudiar el instrumento, sus contextos y sus líneas históricas, se buscaron interpretaciones teóricas que dieran cuenta del fenómeno como territorios inmateriales, organizaciones de borde, nodos de red de actores, de participación ciudadana, de nueva economía institucional, de innovación organizacional y como dispositivos institucionales.

Con el objetivo de auditar el trabajo se participó en cinco instancias de seminarios, congresos y encuentros, exponiéndolo a las críticas de colegas y expertos.

La síntesis y las lecciones aprendidas permiten ver la potencialidad de las MDR como instrumento de política pública. Desde ese espacio esperamos contribuir al desarrollo rural y territorial y a la mejora de la cohesión social de las comunidades rurales.

# Presentación

En el marco del convenio firmado entre la Oficina del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura en Uruguay y la Dirección General de Desarrollo Rural del MGAP en noviembre de 2014, se ha realizado la investigación sobre el funcionamiento de las Mesas de Desarrollo Rural desde la perspectiva de los Equipos de Técnicos Territoriales de dicha Dirección.

Este trabajo tiene la intención de presentar la experiencia generada en las MDR, sus antecedentes y su contexto. Su alcance es presentar interpretaciones variadas sobre el fenómeno que fue estudiado, manteniendo un espíritu respetuoso de las personas involucradas, tanto en el proceso de investigación como en el proceso de formación y construcción de las MDR.

Las MDR son un instrumento de política pública para el desarrollo rural y territorial creado a través de la Ley N° 18.126 promulgada el 12 de mayo de 2007.

El Estudio de las Mesas de Desarrollo Rural en Uruguay como innovación institucional para la participación y la inclusión describe la innovación organizacional en los diferentes territorios que nuclean a representantes de las organizaciones de la sociedad civil –productores familiares y asalariados rurales– y representantes de la institucionalidad pública agropecuaria en una instancia de diálogo socio-cultural, político y económico. Este estudio logró visualizar la situación actual de las Mesas en clave histórica, permitiendo relevar, además, la visión de los actores institucionales con relación a la proyección del instrumento.

En el contexto actual, donde se constata una disminución del número de productores familiares, el corrimiento de sus espacios de producción hacia la frontera agrícola y el crecimiento de los asalariados rurales, cobran vital importancia las políticas públicas dedicadas a trabajar directa y participativamente con estos sectores especialmente vulnerables, en busca de mejoras en sus condiciones de vida y de producción.

Las Mesas, como espacio de diálogo entre quienes implementan y diseñan las políticas públicas y la población objetivo, permiten ajustes a través de la co-construcción y la evaluación de las políticas, medidas e instrumentos.

Los avances logrados en esta investigación, presentados en este documento, han sido validados por las autoridades del MGAP, y presentados en instancias internacionales, despertando gran interés en diversos sectores de la ruralidad en América Latina. Serán utilizados en reuniones regionales a nivel país para difundir el estado actual y la perspectiva histórica y de futuro de las MDR.

Con estos resultados esperamos contribuir al desarrollo rural y territorial del país a través de la evaluación de las políticas públicas y fomentar intercambios de experiencias en la región.

**Antonio Donizeti**

Representante del IICA en Uruguay

# Introducción

*Agradezco singular y especialmente a todos aquellos que colaboraron en este trabajo: entrevistados, choferes y colegas con quienes se discutieron los resultados obtenidos.*

Este trabajo de investigación es una evaluación de las Mesas de Desarrollo Rural en Uruguay como instrumentos de política pública en la ruralidad.

Dichos instrumentos tienen como finalidad principal el llevar a la realidad los derechos humanos y ciudadanos en el medio rural, o sea, la construcción del sujeto político, del sujeto de derechos que, históricamente, los ha tenido vulnerados.

Estas personas y comunidades que fueron dejadas de lado, invisibilizadas, no han podido ejercer sus derechos, naturalizándose así situaciones de abuso que han consolidado y estructurado condiciones de vida precarias, vulneradas y abusadas en procesos de larga data.

Estos procesos de construcción comunitaria sobre los derechos humanos son difíciles de evaluar –aún en Uruguay– un país pequeño pero con algunas diferencias territoriales. Sin duda, son procesos de constante y cotidiano ejercicio de la percepción, de la memoria y de la construcción de la narrativa personal y colectiva como capítulo de la gran narrativa social del país. Estos procesos guiados llegan a través de las MDR a institucionalizarse, logrando visibilidad y reconocimiento.

La construcción de institucionalidad inclusiva es el gran desafío de hacer realidad los derechos, de la conciencia de los sujetos sobre sus propios derechos, de la construcción o transformación de situaciones de derecho en lugares donde la situación de abuso se fue naturalizando. Estos procesos conllevan mucha energía de recursos humanos, de técnicos en territorio trabajando en las comunidades de base como “intelectuales orgánicos” al decir de Gramsci, el que emerge “sobre el terreno” a exigencias de una función necesaria en el campo de la producción económica que, en este caso, es la mejora en la calidad de vida de los productores familiares y asalariados rurales.

Las restricciones y obstáculos naturalizados históricamente y, por ende, solidificados solo pueden levantarse con un trabajo comprometido gradual de mujeres y varones que desde su rol de técnicos pongan su saber, su experiencia, su compromiso y su conocimiento científico a favor de los cambios que exige la justicia, la equidad, la profunda transformación de una sociedad doliente.

Para lograr esto es esencial construir una sociedad que defienda el conocimiento como un bien común y público.

La reinterpretación de la historia para la construcción de otra sociedad exige valentía y coraje, la audacia de soñar... Practicar el arte de la libertad, la verdad

y la justicia lleva horas de vida hilvanadas por la coherencia entre el pensar, el hacer y el sentir. El cotidiano hacer. El valioso y heroico hacer.

El esfuerzo de disminuir las brechas, el empeño de la cohesión social recae sobre quienes implementan las políticas en terreno, quienes hacen uso y moldean los instrumentos al compás de los territorios.

El esfuerzo de diseñar un espacio de diálogo, donde se escuche activamente, donde se expresen todas las voces y donde el silencio interpele, ha sido de los Equipos Territoriales del MGAP.

La comunicación es un trabajo titánico.

Es por esto que hemos comenzado el estudio de las MDR desde la perspectiva que tienen los ETDR sobre el instrumento.



# El desarrollo territorial y la descentralización en Uruguay: dos instrumentos en consonancia

*“Hay en América un pequeño país –El Uruguay– que todos aceptaríamos por patria, porque tiene no sé qué de la perfecta madre. Los mejores hombres de América cuando miran hacia él, le encuentran cuando menos una de sus líneas amadas: o el sentido democrático o la cultura.”*

*Gabriela Mistral. Chilena, 1889-1957*

La institucionalidad pública en Uruguay no tenía espacios específicos para trabajar en forma sistemática y sistémica la temática del Desarrollo Rural y la población involucrada, por lo cual se crea, en 2005, la DGDR y la Unidad de Descentralización (UDC) dentro del MGAP. La concepción filosófica y política de desarrollo rural de los actores que, en ese momento estaban en el gobierno, incluía fuertemente el concepto de participación ciudadana para el desarrollo rural.

En Uruguay, la población rural está fuertemente compuesta por núcleos de familias asalariadas y productoras, de pequeño y mediano porte con relación a los factores de producción. Éstas habían sido ignoradas sistemáticamente tanto como actividad rural productiva, como núcleo de decisión y como espacio donde se genera, nutre y mantiene cultura, ya que no ha habido políticas públicas diferenciadas para dicho sector.

La vulnerabilidad de este sector de la población había llegado, en algunos casos, al extremo de la exclusión de políticas, procesos y oportunidades de: a) innovación, b) procesamiento de productos para el agregado de valor, c) sellos de calidad, d) comercialización, e) tecnologías para el cuidado del medio ambiente (especialmente de los suelos y el agua en superficies reducidas), f) formas de organización que les permitan mejorar el acceso a los servicios existentes y a visibilizar sus demandas, y g) traspaso generacional, etc.

Partiendo de esta realidad, evidenciada por la secuencia de censos agropecuarios realizados por la Dirección de Estadística Agropecuaria del MGAP, la DGDR se plantea como uno de sus objetivos la inclusión política, social y económica de estos sectores. Para ello toma en cuenta la experiencia de las MDR, que ya venía realizando el Programa Uruguay Rural (PUR) financiado por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Estado uruguayo en algunos espacios rurales.

¿Cómo imaginar la inclusión si la institución que diseña e implementa las políticas públicas no incluye el punto de vista, las necesidades, la voz, la perspectiva de los involucrados a quiénes quiere incluir?

Las instituciones que forman parte del Estado, en general, no están diseñadas para incluir a estas poblaciones, o para realizar actividades, planes, programas de desarrollo con un abordaje participativo. No son, por tanto, instituciones inclusivas.

Por lo tanto, hay dos vías para lograr estos procesos de inclusión social y desarrollo rural territorial con las comunidades involucradas:

1. Generar una nueva institucionalidad, y que sea inclusiva. En este caso, se creó la DGDR y la UDC dentro del MGAP. El instrumento ilustrativo de estas políticas de inclusión rural son las MDR.
2. Reconocer y validar las organizaciones de borde que surgen en las instituciones formales de larga trayectoria, e integrarlas como espacios de generación de conocimiento socialmente valioso, de participación y de diálogo con el resto de la sociedad y el sector político. Este proceso fue el que se dio en la génesis de las MDR en el PUR y que fue validado posteriormente a través de la Ley N°18.126.

El aspecto característico, en ambos casos, es que, en general, estas instituciones presentan un cúmulo sistémico de personas con sensibilidad social y con espíritu crítico del modo de producción, validación, distribución y circulación del conocimiento y de las prácticas que estructuran las instituciones inclusivas.

Esos procesos de innovación inclusiva, a través de la generación y transformación de instituciones, dan lugar a procesos de participación ciudadana, alfabetización política y construcción de ciudadanía.

La inclusión de los sectores vulnerados se realiza en un territorio concreto, con características peculiares y tendiendo a la cohesión social y territorial. El Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), en 2007, denomina territorio al “espacio geográfico caracterizado por la existencia de una base de recursos naturales específica, una identidad particular (entendida como historia y cultura locales), relaciones sociales, instituciones y formas de organización propias. Éstas conforman un tejido o entramado socio institucional (resultado de las diversas interacciones entre los actores e instituciones) característico de ese lugar y determinadas formas de producción, intercambio y distribución del ingreso”.

Por otra parte, Madoery (2008) define territorio como una “sociedad local cuando conforma un sistema de relaciones de poder constituido en torno a procesos locales de generación de riqueza, pero, además, cuando es portador de una identidad colectiva expresada en valores y normas interiorizadas por sus miembros”.

El territorio, según Santos (2002), es “el lugar donde desembocan todas las acciones, todas las pasiones, todos los poderes, todas las fuerzas, todas las debilidades, es donde la historia del hombre plenamente se realiza a partir de las manifestaciones de su existencia”.

Haesbaert (2004) argumenta a favor del concepto de territorio diciendo que “no hay manera de definir al individuo, al grupo, a la comunidad, a la sociedad, sin insertarlos en un determinado contexto geográfico territorial”.

En estas definiciones de territorio, se perciben los conceptos subyacentes de cohesión social y de conflictualidad por la disputa de los proyectos de desarrollo de la sociedad (Ceceña, 2007, y Mançano Fernandes, 2008). Las disputas se dan en el plano material e inmaterial, lo cual hace que existan territorios fijos y fluidos de materiales e inmateriales (Mançano Fernandes, 2008).

Las MDR son un instrumento de política pública que interviene la realidad influyendo sobre aspectos que hacen a la cohesión social y territorial y a las disputas en diferentes planos.

La cohesión social es entendida como la capacidad de una sociedad para relacionarse entre sus miembros de manera solidaria, con distribución equitativa de la riqueza, respeto a la diversidad, resolución pacífica de conflictos y justicia social. La búsqueda de cohesión social implica llevar a cabo acciones tendientes a la inclusión de actores sociales marginados por el modelo de desarrollo prevaleciente, con la finalidad de reducir la desigualdad en el acceso a las oportunidades de desarrollo (Constanza Rozemblum, INTA, 2014).

La cohesión territorial es considerada como la conjunción entre el espacio físico, los recursos (naturales, económicos, culturales), las instituciones y las comunidades en un territorio determinado. Dicha cohesión implica integración social, cultural, económica e institucional de un territorio. A nivel local y regional, representa un esfuerzo por romper dicotomías como: urbano-rural, mercado interno-externo, Estado-mercado, buscando un desarrollo equilibrado del territorio. A nivel nacional, la cohesión territorial implica la implementación de acciones tendientes a reducir las brechas o disparidades entre territorios, departamentos y regiones, buscando un desarrollo equitativo de las distintas zonas del país (Constanza Rozemblum, INTA, 2014).

Según el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), la cohesión territorial es la condición de un país en la que todas las personas tienen similares oportunidades de desarrollo, niveles de bienestar y de ejercicio de sus derechos, independientemente del lugar donde nacen, crecen o viven, sin que ningún territorio se encuentre en una situación de marginación permanente u ofrezca niveles de vida inferiores a los mínimos socialmente garantizados.

El desarrollo territorial, por tanto, es un planteo integral que aborda las dimensiones del desarrollo sostenible: i) competitividad económica, ii) mejora de la equidad social, iii) consolidación de la sustentabilidad ambiental con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los habitantes de una comunidad. Coincidentemente, los objetivos generales y cometidos de la DGDR apuntan hacia la visión territorial y sostenible del desarrollo rural; lo cual quedó manifestado en la Ley N° 17.930 en la que se crea dicha Dirección.

Tomando en cuenta estas definiciones, resulta valioso traer el Marco de los Capitales, metodología desarrollada por Flora y Flora (2006).

Flora y Flora, distinguen siete capitales:

- 1. Capital financiero:** comprende los recursos monetarios para inversiones en fortalecimiento de las capacidades comunitarias: apoyo de emprendimientos productivos, sociales, empresariales, cívicos y para acumular excedentes para el desarrollo futuro. También implica la carga fiscal, el dinero de impuestos locales y nacionales, las donaciones filantrópicas, las subvenciones, los contratos y créditos, las excepciones en la reglamentación, las inversiones, las reasignaciones, los préstamos y las tasas de pobreza. Incluye las remesas (Landold, 2001), el crédito (Wilson, 2000), trabajadores más calificados (uso de tecnología y mejores normas), generación de ingresos y utilidades empresariales (incrementando el capital humano mediante la difusión de destrezas y capital social a través de cadenas de valor más integradas) (Lorenz, 1999; Mollering, 2002; Talmud and Mesch, 1997).
- 2. Capital construido:** incluye infraestructura específica para traslados, comunicaciones, vivienda, utilidades, construcciones. Comprende una diversidad de objetos y sistemas construidos por los esfuerzos humanos que van, desde la comunicación electrónica hasta canchas de fútbol, o el propio equipamiento científico. El capital construido puede ampliar o disminuir la calidad de los otros capitales, ejemplo de ello son las diferentes formas de eliminar los efluentes de actividades productivas (Flora, 2004).
- 3. Capital humano:** abarca las destrezas y capacidades de la población para desarrollar y ampliar sus recursos, y junto con éstos y conocimientos externos lograr identificar prácticas saludables. La educación formal e informal, la salud y el liderazgo son inversiones en capital humano (Becker, 1964; Schultz, 1961, 1963, 1964). La inversión en capital humano incluye identificar las motivaciones y capacidades de cada individuo para aumentar las oportunidades y afianzar las características positivas de la comunidad.
- 4. Capital social:** refleja las conexiones entre la gente y las organizaciones, o el apego social para hacer que acontezcan determinados hechos (Coleman, 1988; Portes y Sessenbrenner, 1993). Comprende la confianza mutua, las normas de reciprocidad, las estructuras en red, la membresía a grupos, la identidad colectiva, el sentimiento de un futuro compartido y el trabajo conjunto (Putnam, 1998). El capital social también incluye, la cooperación, los liderazgos compartidos, la despersonalización de políticas, la aceptación de visiones alternativas, la diversidad de representantes. Los incrementos de capital social reducen perceptiblemente los costos de transacción, haciendo más eficiente el uso de otros recursos y aumentando los demás capitales.
- 5. Capital cultural:** expresa la manera en que la gente “conoce el mundo” y lo interpreta, cómo actúa dentro de él. Comprende la cosmovisión, la espiritualidad, los valores, el reconocimiento del patrimonio, el lenguaje, los rituales, las tradiciones, los cultivos, la vestimenta, las manifestaciones de arte, la comida, el idioma, las definiciones de lo que puede ser cambiado, los modos de conocer y percibir (Flora y Flora, 2006). La hegemonía privilegia el capital cultural de los grupos dominantes (Bourdieu, 1986; Flora y Flora, 2008). El monitoreo del estado de los capitales permite que los grupos se apropien y empoderen para poder negociar con el capital cultural de los grupos dominantes. El mismo tiene influencia sobre qué voces son oídas,

cuáles tienen influencias en qué áreas y cómo es que surgen y se cultivan la creatividad, la innovación y la influencia. El reconocer y valorar diferencias culturales permite preservar costumbres, idiomas, identidades y culturas.

**6. Capital político:** refleja el acceso al poder, las organizaciones, la conexión de recursos e intermediarios del poder (Flora y Flora, 2008). Representa el nivel de la organización comunitaria para el uso del gobierno local y habilidad de éste para obtener recursos para la comunidad. El capital político es la capacidad que tiene un grupo de utilizar sus propias normas y valores para influir en la articulación de reglas, las regulaciones y el cumplimiento de normas que determinan la distribución de recursos y las formas en que son utilizados. Una comunidad con capital político tiene su propia voz, realiza acciones para el bienestar de la comunidad, ha logrado un nivel de empoderamiento que puede negociar con grupos poderosos, conoce el lugar que ocupa y se siente cómoda entre gente con poder (científicos, funcionarios del gobierno) (Flora y Flora, 2008).

**7. Capital natural:** se refiere a los bienes de una localidad, tales como: biodiversidad, recursos naturales, paisajes agradables y belleza natural (Flora, 2004). También cuentan la calidad y cantidad del agua, del suelo y del aire (Costanza et ál., 1997). El capital natural determina los límites y las oportunidades para la acción humana. Sin embargo, las diversas etnias, grupos y clases sociales tienen diferente acceso a los recursos naturales, que a su vez les concede construir un conocimiento local específico. Éste, integrado al conocimiento científico, puede desarrollar ecosistemas saludables y beneficios comunitarios (Ostrum et ál., 1994).

Los capitales son medios y fines en sí mismos. Las estrategias de acción sostenibles para poblaciones vulnerables surgen de un equilibrio dinámico entre los capitales y las inversiones que en sentido amplio, se realizan para mejorarlos. Por otra parte, cada forma de capital enlaza el crecimiento o disminución o desarrollo de los otros capitales (Flora, 2008).

# Antecedentes de las Mesas de Desarrollo Rural

*“Esto es lo que deseo mostrar, hasta que todos sientan la necesidad de ver. De ir al conocimiento directo del campo. El hombre de allá no podrá salvarse viniendo a la ciudad. Esto es lo que lo ha perdido. Y lo que perderá a la ciudad”*

*Juan José Morosoli. Minuano, 1899-1957*

Las actuales Mesas de Desarrollo Rural tuvieron un proceso de génesis que se remonta a las acciones del Programa Uruguay Rural, ejecutado por el gobierno uruguayo con apoyo para su financiamiento a través de un crédito del FIDA. Estos espacios de participación –que actualmente se conocen como MDR– fueron parte del modelo de intervención desarrollado por el PUR.

A partir del año 2005 cambia la orientación política del gobierno y se propone un proyecto de desarrollo rural con descentralización, reorientándose la ejecución del PUR y, por ende, la implementación de las MDR.

Comienza así, en el seno del PUR, un período de debate sobre objetivos y metodologías de trabajo para el logro de la participación, respetando la diversidad en las Mesas dada por las diferencias entre territorios. En esta fase fue clave provocar la discusión sobre la propia praxis, tanto a nivel central como a nivel de los territorios.

En forma sincrónica, se provoca el acercamiento de los ámbitos de la institucionalidad pública agropecuaria y surgen los primordios de la Ley N° 18.126 de Descentralización Rural, que se efectiviza en 2007.

## **Descentralización Rural. Innovaciones normativas e institucionales**

El 12 de mayo de 2007 se promulga la Ley N° 18.126 de Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias con Base Departamental. En el capítulo IV, artículo 11, se establece la creación de las MDR y su integración.

Habrà una Mesa en cada departamento, que quedará integrada por un miembro del Consejo Agropecuario Departamental, un representante de cada una de las cooperativas agropecuarias, uno de cada una de las organizaciones gremiales agropecuarias y uno de la Comisión de Agro de la Junta Departamental.

También en el mismo capítulo IV, artículo 12, se habla de las funciones de este instrumento: i) promover un mayor involucramiento y participación de la sociedad agropecuaria en la instrumentación de las políticas del sector; ii) detectar las demandas e inquietudes de los productores rurales del departamento; iii) canalizar los distintos proyectos de desarrollo; iv) promover una mayor articulación y coordinación de los sectores público y privado de las cadenas productivas agropecuarias más representativas; y v) orientar sus esfuerzos hacia la búsqueda de una mayor equidad, desarrollo local y a la preservación del medio ambiente.

# Actualidad de las Mesas. Breve caracterización en el país

La Ley N° 18.126 consolida la formación de las Mesas confiriéndole a experiencias locales el carácter de instrumento de política pública, permitiendo que tenga alcance nacional. En cada departamento existe al menos una Mesa, pero la población rural y los actores involucrados se dieron la libertad de crear más Mesas si las características territoriales así lo ameritaban. En algunos casos predominan los aspectos del ámbito natural, en otros los del ámbito socio-cultural, y, en otros, la combinación de ámbitos para determinar si se crea una o más Mesas.

Este instrumento de política pública denominado Mesas de Desarrollo Rural es un espacio donde se encuentran los representantes de las organizaciones de productores (principalmente familiares), asalariados, mujeres, jóvenes con técnicos extensionistas públicos (los ETDR<sup>1</sup>-MGAP) y otros actores colectivos de la ruralidad (por ejemplo, maestros rurales coordinadores de área CAPDER). Ocasionalmente, también participan otros actores institucionales públicos según las necesidades e intereses que planteen las organizaciones participantes (técnicos de organismos públicos encargados de la energía eléctrica, la salud, las telecomunicaciones, la educación primaria, secundaria, etc). En las Mesas no participan actores individuales a título personal, sino representantes de organizaciones e instituciones.

Las MDR sesionan una vez al mes y son convocadas por técnicos de los Equipos Territoriales de Desarrollo Rural radicados en cada departamento. El ETDR es un conjunto de técnicos dependientes de la DGDR y la UDC del MGAP, provenientes de las disciplinas agrarias tecnológicas, humanas y sociales que trabajan en forma integrada y en conjunto en el territorio, favoreciendo los procesos de participación democrática en las Mesas. En cada departamento hay un equipo territorial que presenta diferentes grados de funcionamiento sistémico y gran influencia del tipo de liderazgo en su organización. Estos articulan los intereses y necesidades manifestadas por los representantes de las organizaciones con actores relevantes de los organismos públicos encargados de brindar dichos servicios a la población. Los equipos logran visibilizar las necesidades de la población rural más vulnerable y dispersa frente a organismos e instituciones que, aún con la intencionalidad y el objetivo de la inclusión social, tienen dificultades de percepción, visibilidad, diseño e implementación de estrategias y programas, con relación a la marginalidad y la exclusión rural.

Actualmente, funcionan 40 MDR en todo el territorio nacional. En ellas participan entre 370 y 480 organizaciones de la sociedad civil. La participación es dinámica, lo cual significa que algunas organizaciones participan siempre y otras en forma oscilante, ya que las Mesas son un espacio abierto y en construcción.

<sup>1</sup> Los ETDR están integrados por funcionarios de la DGDR, Unidad de Descentralización y Digepra, Resoluciones MGAP N° 363 y 466 de 2011 y Resoluciones N° 02/010 y 02/011 de la DGDR.

Los tipos de organizaciones participantes son: gremiales, grupos de productores, cooperativas, sociedades de fomento rural, ligas de trabajo, organizaciones comunitarias, sindicatos de trabajadores rurales y parte de la institucionalidad pública. Además, un representante del Consejo Agropecuario Departamental (que está conformado por representantes del MGAP, del Instituto de Colonización y de las Intendencias Departamentales). En caso de contar en el departamento con la presencia de institutos públicos no estatales, tales como el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA), Instituto del Plan Agropecuario (IPA), Instituto Nacional de Semillas (INASE) e Instituto Nacional de Carnes (INAC), se convoca a representantes de éstos y de la Comisión Agro de las Juntas Departamentales.

Por otra parte, también se ha registrado participación de delegados de: i) otros ministerios, como el Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y Ministerio del Interior; ii) de empresas públicas, como las encargadas de proveer electrificación (UTE), agua potable (OSE) y telecomunicaciones (ANTEL), iii) instituciones educativas, como la Universidad de la República (UdelaR), la Universidad del Trabajo del Uruguay (CETP-UTU), enseñanza secundaria y primaria (ANEP).



Fuente: DGDR-MGAP.

La dinámica de cada sesión es retomar los temas que quedaron pendientes en la sesión anterior y que son reflejados en las actas. Luego, los participantes exponen sus necesidades y tratan temas de su interés. Por su parte, los técnicos de los Equipos Territoriales brindan información de planes y proyectos del MGAP; mientras que los delegados de otros ámbitos de la institucionalidad pública, por un lado, escuchan y registran demandas y, por otro, ofrecen soluciones –si es que el ente ya las tuviese diseñadas.

Las Mesas de Desarrollo Rural han sido calificadas por algunos entrevistados como *“antenas que captan la demanda de la población local y amplificadores de ésta frente a la institucionalidad pública”* convirtiéndose en un *“espacio sistemático y sistémico de diálogo entre los diferentes ámbitos del gobierno y la sociedad civil”*. Además, son *“espacios consultivos y evaluadores de la política pública rural”*.

# Los temas de agenda de las MDR

Planes y proyectos productivos	100%
Vivienda rural	70
Salud rural	70
Electrificación rural	54
Educación y capacitación	54
Agua potable	43
Sanidad animal y trazabilidad	42
Áreas protegidas y medio ambiente	33
Caminería rural	33
Acceso a la tierra, colonización	27
Ley de ordenamiento territorial	10
Minería	10
Seguridad rural	3

Fuente: Registros de reuniones de MDR. DGDR-MGAP.

## Similitudes y diferencias de las Mesas actuales

DEPARTAMENTO	Número de MDR por depto.	Número de las organizaciones de la MDR	Nombre de las MDR	Itinerante (I) o fija (F)
Artigas	3	38	Bella Unión	Fija
			Alrededores de Artigas	Fija
			Sequeira	Fija
Canelones	2	38	Oeste	Itinerante
			Noreste y Santoral	Itinerante
Cerro Largo	4	49	Melo	Fija
			5ª Sección	Itinerante
			Río Branco	Fija
			Ruta 7 Norte	Itinerante
Colonia	2	31	Colonia	Itinerante
			Este de Colonia	Itinerante
Durazno	2	24	Durazno	Fija
			Sarandí del Yi	Fija
Florida	1	16	Florida	Itinerante
Flores	1	8	Flores	Fija
Lavalleja	1	12	Lavalleja	Itinerante
Maldonado	1	14	Maldonado	Itinerante
Montevideo	1	9	Montevideo	Fija
Paysandú <sup>2</sup>	1	24	Paysandú	Itinerante

Continúa >

<sup>2</sup> Se han realizado tres talleres para intentar crear más MDRs, y la gente no se quiere separar.

DEPARTAMENTO	Número de MDR por depto.	Número de las organizaciones de la MDR	Nombre de las MDR	Itinerante (I) o fija (F)
Río Negro	2	12	Río Negro	Fija
			Colonia Tomás Berretta	Fija
Riviera	4	35	Las Flores	Itinerante
			Eje Ruta 5 y 30	Itinerante
			6ª, 7ª y 8ª	Itinerante
			Alrededores de Riviera	Itinerante
Rocha	2	15	Rocha Norte	Itinerante
			Rocha Sur - Castillos	Itinerante
Salto	3	20	Basalto profundo Salto	Fija
			Producción Intensiva	Fija
			Basalto superficial	Itinerante
San José	1	27	San José	Fija
Soriano	2	17	Mercedes	Itinerante
			Cardona <sup>3</sup>	Itinerante
Tacuarembó	5	57	Bañado de Cañas	Fija
			San Gregorio de Polanco	Fija
			Caraguatá	Fija
			Tacuarembó	Fija
			Paso de los toros	Fija
Treinta y Tres	1	9	Treinta y tres	Itinerante

Fuente: Elaboración propia.

<sup>3</sup> Las reuniones de Mesa se realizan en escuelas rurales por decisión de todos los participantes.

# Metodología

Esta investigación se llevó a cabo a través de metodología cualitativa, con estudio de casos con entrevistas semiestructuradas.

Creswell (1998) considera que “la investigación cualitativa es un proceso interpretativo de indagación basado en distintas tradiciones metodológicas (biografías, fenomenología, teoría fundamentada en los datos, la etnografía y el estudio de casos) que examina un problema humano o social. Quien investiga construye una imagen compleja y holística, analiza palabras, presenta detalladas perspectivas de los informantes y conduce el estudio en una situación natural”.

Los investigadores cualitativos, según Denzil y Lincoln (1994), investigan en situaciones naturales intentando dar sentido o interpretar los significados atribuidos por sus informantes a determinados fenómenos. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que son varios los recortes que sufre la realidad cuando es estudiada: el primero lo realiza el propio investigador, centrando su interés en un aspecto particular; el segundo lo hace el protagonista con sus recuerdos y su percepción; y, el tercero, el lector, con sus conocimientos previos y preconcepciones sobre el tema a tratar. Pero lo realmente importante es que **en el presente** se lo concibe así y, por lo tanto, se actuará en consecuencia.

La investigación cualitativa está sintetizada en tres elementos comunes que abarcan la variada gama de estrategias y técnicas que la constituyen: “a) fundadas en una posición filosófica que es ampliamente interpretativa en el sentido de que se interesa en las formas en las que el mundo social es interpretado, comprendido, experimentado y producido; b) basada en métodos de generación de datos flexibles y sensibles al contexto social en el que se producen; y c) sostenida por métodos de análisis y explicación que abarcan la comprensión de la complejidad, el detalle y el contexto” (Mason, 1996; en Vasilachis, 2006, “Estrategias de investigación cualitativa”, pág. 25).

Por su parte, Marshall y Rossman (1999) proponen que el proceso de investigación cualitativa implica, entre otras cosas, la valoración y el intento por descubrir la perspectiva de los participantes sobre sus propios mundos y la consideración de la investigación como un proceso interactivo entre el investigador y esos participantes, como descriptiva y analítica y que privilegia las palabras de las personas, ob. cit. pág. 26.

Los rasgos más característicos de la investigación cualitativa, según Maxwell (2004), son: “a) el interés por el significado y la interpretación; b) el énfasis sobre la importancia del contexto y de los procesos; y c) la estrategia inductiva y hermenéutica”.

En el estudio de casos es fundamental la selección de los casos y su representatividad pero, aún así, no los justifica como representantes de un universo mayor. Sin embargo, el logro del conocimiento de los mecanismos concretos que conectan causas y efectos y dan explicaciones no es posible mediante investigaciones cuantitativas estadísticamente representativas, sino por investigaciones intensivas desde el punto de vista cualitativo. Aunque el caso estudiado sea diferente en cuanto a las características del universo, los mecanismos develados podrían ser los mismos que operan en el universo (Yin, 1994).

Es posible distinguir dos tipos de casos:

- El que pone a prueba una teoría desarrollada. A través del método deductivo, se parte de una teoría compleja y estructurada, llegando con precisión a comportamientos y fenómenos concretos. Basta el estudio de uno o dos casos para comprobar la teoría.
- Aquel cuyo objetivo es generar hipótesis explicativas en un área temática que carece de teorías establecidas. Se parte de una sospecha inicial (o hipótesis intuitiva –opuesta a deducida–).

### **Aportes de la narrativa para comprender el fenómeno en estudio**

Los humanos se relacionan consigo mismos y entre sí a través de contar o imaginar historias, que se manifiestan a través de narrativas. Es por esto que podemos afirmar que las narrativas son un modelo, en tanto representación y recorte de la realidad. El conocimiento de esa realidad, el pensamiento sobre ésta, se organiza bajo la forma de “modelos narrativos” como discursos integrados a la cultura rural, que mueve los capitales de un territorio y de una comunidad, pudiendo **provocar realidad**.

El enfoque narrativo se centra en el relato como género específico del discurso, como construcción de significados de la experiencia (Bolívar, A; Domingo, J; Fernández, M.; 2001). La narrativa es, por tanto, un tipo especial de discurso donde *una* experiencia humana vivida es expresada en un relato. Tal como lo manifiestan Connelly y Clandinin, 1995: “la gente, por naturaleza, lleva vidas “relatadas” y cuenta las historias de esas vidas, mientras que los investigadores narrativos buscan describir vidas, recoger y contar historias sobre ellas, y escribir relatos de la experiencia”.

Según Bajtin (1989), los relatos tienen carácter dialógico e interactivo con otras voces emergentes de otros discursos, integrando así una “intertextualidad” o comunidad de otros textos en una polifonía o comunidad de textos, de relatos, de vidas.

Sin embargo, cabe realizar algunas distinciones: **i)** el relato oral o escrito es la narrativa; **ii)** la investigación narrativa hace alusión a los modos de recordar, construir y reconstruir; y **iii)** el uso de la narrativa es un dispositivo usado para promover cambios en la práctica (Bolívar, A; Domingo, J; Fernández, M.; 2001). Siguiendo a Sarbin (1993), la narrativa tiene dos grandes funciones: i) provee formas de interpretación; y ii) proporciona guías para la acción.

Según Bertaux (1988), el investigador debe centrarse en los significados más que en los datos, entendiendo los primeros como complejos culturales que, partiendo de prácticas de vida comunes a un grupo humano determinado (comunidad o sociedad), son participadas por todos sus miembros. Constituyen así integraciones de las mismas prácticas, experiencias, valores y representaciones sociales idiosincrásicas del grupo y, por lo tanto, bastará una sola persona, ya que en cada persona está la cultura y cada persona está en su cultura.

En palabras de Edgar Morin: “Se trata no tanto de un determinismo sociológico exterior, sino de una estructuración interna. La cultura, y, por ese camino, la sociedad, están en el interior del conocimiento humano; el conocimiento está en la cultura y la cultura está en el conocimiento. Un acto cognitivo individual es ipso facto un fenómeno cultural, y todo elemento del complejo cultural colectivo puede actualizarse en un acto cognitivo individual”.

# Método: proceso seguido

En el plazo de nueve meses, el trabajo de investigación se dividió en cuatro fases que, por momentos, fueron sincrónicas. Se realizó un total de diecisiete entrevistas correspondientes a actores que intervinieron en el proceso de génesis de las Mesas y actores institucionales (algunos que corresponden a la Unidad de Descentralización y otros a los Equipos Territoriales de Desarrollo - MGAP). Estos Equipos llevan adelante su actividad en los siguientes departamentos: Rivera, Tacuarembó, Florida, Colonia, Maldonado, Canelones, Paysandú, Salto, Artigas, Durazno y Lavalleja.

## **Primera fase:**

Mayo-julio, 2014

Se realizó una búsqueda bibliográfica de otras investigaciones o sistematizaciones de las Mesas, de la cual se encontraron muy pocos estudios.

También se realizó una revisión bibliográfica en torno a temas que pudieran brindar una explicación e interpretación del fenómeno en estudio. Además, tres entrevistas iniciales de carácter exploratorio a directores de la UDC y al Asesor de Dirección de DGDR encargado del tema Extensión Rural.

Se realizó el análisis de las entrevistas, extrayendo los códigos, categorías, memorandos, y formando las redes de conceptos. Este primer análisis permitió una interpretación primaria de resultados que direccionó y enfocó el trabajo durante el resto del año.

## **Segunda fase:**

Julio-noviembre, 2014

En función de los resultados de la primera fase se reformuló la pauta de entrevista, se definieron los casos de estudio y se realizaron trece entrevistas más que correspondieron a integrantes de ETDR (MGAP) y a actores que intervinieron en el proceso histórico de las Mesas.

Se continuó con el análisis de las entrevistas interpretando los resultados a la luz de las teorías estudiadas.

## **Tercera Fase:**

Agosto 2014-febrero, 2015

Se comenzó la redacción del Informe, que consistió en distintas versiones con diferentes grados de avance. Tomando en cuenta los materiales generados se realizó un video –en conjunto con personal del MGAP– que da cuenta del estado del arte de las Mesas.

Se expuso el trabajo a críticas de colegas y expertos en seminarios y congresos, como una forma de habilitar la auditabilidad del trabajo:

5ª Reunión Anual de la Red Latinoamericana para Servicios de Extensión Rural (RELASER). Buenos Aires, Argentina. 22 al 24 de Setiembre de 2014.

GFRAS 5<sup>th</sup> Annual Meeting. RAS Policies - Evidence and Practice. Buenos Aires, Argentina. 22-26 September 2014.

Encuentro “Políticas Públicas en clave Territorial e Intersectorial. Desde los aprendizajes a la construcción de estrategias”. Intendencia de Maldonado, Uruguay. 12 de setiembre de 2014.

Jornada de Divulgación “Avances y Desafíos del Desarrollo Rural y la Extensión en Uruguay”, en INIA. Tacuarembó, Uruguay. 7 de noviembre de 2014.

Taller “Mesas de Desarrollo Rural como plataformas para el diálogo político sobre el desarrollo local. La experiencia uruguaya y su institucionalización”. DGDR-MGAP Uruguay, UCAR-MAGYP Argentina, y Programa FIDA MERCOSUR-CLAEH. 23, 24, 25 y 26 de febrero de 2015. Montevideo, Uruguay.

# Presentación de resultados

*“El peor analfabeto es el analfabeto político. El que no ve, no habla, no participa de los acontecimientos políticos. El que no sabe que el costo de la vida, el precio del poroto, del pescado, la harina, del alquiler o de sus medicamentos, dependen de decisiones políticas”.*

*Bertolt Brecht. Alemán, 1898-1956*

Las preguntas de la entrevista indagan sobre: i) las formas en que se distribuye el poder; ii) quiénes participan de ese poder, qué intereses muestran y a qué sectores representa; iii) cuál y cómo es la forma de registro que incide directamente en la visibilidad (como forma de poder); iv) qué estadios o fases del proceso de maduración presentan las Mesas estudiadas; y v) qué instancias proponen o reclaman las Mesas como parte del crecimiento y desarrollo del propio instrumento.

En relación con el número de Mesas que funcionan en el territorio donde trabajan los entrevistados, surgen dos categorías: la forma y el funcionamiento de las mesas. Las características territoriales (sean en perspectiva de capital natural, cultural, social o sus combinaciones) tienen alta y directa correlación con a) el número de Mesas por departamento; b) cuáles son los sujetos colectivos presentes y ausentes; y c) el funcionamiento que se da a sí misma la Mesa (fija o itinerante). Cuando se reúnen siempre en el mismo lugar los entrevistados – las denominan fijas– o si, por el contrario, se reúnen en lugares diferentes cada vez –le llaman itinerantes.

Vinculado a las temáticas que aborda cada Mesa, se indagó sobre la metodología para la construcción de agenda. Los entrevistados mencionan que la prioridad está en dar seguimiento a las temáticas ya planteadas en la Mesa y, en segundo lugar, introducir propuestas de nuevas temáticas, si las organizaciones o el MGAP lo necesitan o consideran importante. A pesar de que todas las Mesas se reúnen mensualmente, queda por definir el día, a veces el horario y, en los casos en los que es itinerante, el lugar de reunión. En los casos estudiados, estas coordenadas relativas a la futura reunión se fijan de una reunión a la siguiente.

Luego se busca dilucidar qué actor asume la responsabilidad de la construcción de la agenda. Se desprende de las respuestas que la construcción es colectiva. Tiene dos instancias: en primer lugar, y sobre lo trabajado y conversado en la última reunión, los Equipos Territoriales ordenan los temas y las resoluciones y las socializan a través del acta de la reunión anterior, a través del correo electrónico. Los distintos sujetos colectivos que van tomando contacto con dicha acta le agregan temas de interés, omitidos, o realizan las correcciones que consideren pertinentes. Luego, socializan nuevamente a través del correo electrónico con los demás integrantes de la Mesa, incluidos los ETDR. Y así se construye, colaborativa y colectivamente, la agenda de cada reunión.

Otro de los aspectos que hacen al poder ciudadano es la relación que se establece con el conocimiento –siendo éste visto como la capacidad de respuesta. En este sentido, la cuestión del tiempo con que cada sujeto colectivo puede intervenir en el acta y en la agenda es fundamental. Entonces, el tiempo que media entre que cada sujeto colectivo toma contacto con los documentos y la reunión siguiente de la Mesa se torna un período fermental con relación a las siguientes actividades: i) informarse; ii) contemplar alternativas; iii) elección de las más adecuadas para cada organización y la Mesa; y iv) esbozo del diseño de una estrategia de acción a seguir; todas estas acciones conllevan procesos cognitivos colectivos para elaborar una respuesta conjunta que permita el desarrollo de cada organización y de la Mesa como instrumento.

Si bien la primera y la segunda son ámbitos de cada organización, la tercera es compartida en parte con las demás organizaciones e instituciones que participan de la Mesa, y la cuarta –aunque cada organización puede llevar una propuesta o postura a la Mesa– se discute y consensua con el resto de los integrantes.

Los entrevistados manifestaron que este tiempo es de aproximadamente quince días y el medio de comunicación es el correo electrónico. De todos modos, siete días antes de la reunión se realiza un recordatorio o llamada al teléfono celular de los representantes de las organizaciones en la Mesa, también como forma de robustecer la convocatoria.

En el marco de esta experiencia, de la puesta en práctica de esta Ley, es interesante buscar evidencias de para quiénes es un espacio de poder (quiénes lo identifican así y desean participar de él, quiénes ven representados sus intereses allí), y quiénes no. Es un dato mencionado por todos los entrevistados que las organizaciones de productores empresariales no participan de las Mesas actualmente. En algunos casos, participaron en los inicios de las Mesas y no se sintieron representados, ni involucrados con las problemáticas planteadas, por lo cual decidieron no continuar participando más, según lo manifestado en las entrevistas. Las organizaciones que participan en las Mesas son las de: i) productores rurales familiares; ii) asalariados rurales; iii) colonos; y iv) organizaciones de las comunidades rurales, principalmente de pequeñas localidades.

El mecanismo de acceso de las distintas organizaciones rurales al poder institucionalizado –o sea, a la institucionalidad pública agropecuaria que diseña las políticas– es diferencial según la propia configuración de enlace comunicacional. Asimismo, han construido trayectorias históricas distintas que les han permitido consolidar mecanismos diferentes de interlocución y negociación con los distintos sectores del poder político y económico de las estructuras gubernamentales. En ese sentido, la Ley N° 18.126 de Descentralización viabiliza la participación, distribuyendo el poder, favoreciendo así un camino de inclusión de la población rural más vulnerada, en situación de precariedad y desfavorecida históricamente.

Por otra parte, también participan las instituciones relacionadas a lo rural según el territorio en cuestión y las necesidades que la Mesa manifieste y los Equipos Territoriales del MGAP viabilicen y canalicen (MEC, en especial centros MEC, MSP, ANEP, INIA, INC, IPA, otras dependencias del MGAP, etc.).

Otra cuestión que muestra aspectos de la distribución de poder es: i) la selección de las temáticas por parte de cada organización para ser presentadas en la Mesa; ii) cómo y cuáles temáticas son presentadas finalmente en la Mesa a través de los delegados de las organizaciones; y iii) la visibilidad de los temas tratados en el orden del día.

En este sentido, en la mayoría de las Mesas se registran los temas tratados y sus resoluciones. En algunas también se registra qué actor propuso la temática, y en muy pocas cuál fue el proceso de discusión sobre el tema. Estas prácticas sugieren una debilidad estructural en cuanto al registro. Éste podría permitir recrear las líneas temáticas históricas, sino que da cuenta de para cuáles actores éstas son importantes y/o urgentes, y cuáles son las líneas argumentales.

El registro de todo el proceso de toma de decisiones resulta importante, por ejemplo: a) líneas de pensamiento de los actores en la discusión; b) el tiempo que emplea cada sujeto en exponer su postura; c) cómo se llega a las resoluciones en la Mesa; y d) quién y cómo implementa éstas. Algunos entrevistados manifiestan que se controla que nadie monopolice la palabra y, por ende, el tiempo, brindando la posibilidad de que todos hablen.

En relación al proceso de maduración de las Mesas es necesario considerar: i) el funcionamiento de los Equipos Territoriales; ii) las incorporaciones y desvinculaciones de organizaciones de la ruralidad; iii) otros actores institucionales con participación en la Mesa; iv) la participación de los asesores técnicos privados en la Mesa; y iv) instancias de intercambio entre Mesas del departamento y entre departamentos.

Un componente que se reitera en las distintas entrevistas es el compromiso ideológico y político institucional con este instrumento democrático. Este compromiso se manifiesta, por ejemplo, en: a) la dedicación horaria (asumir más horas de trabajo que no se computan); b) reuniones en la noche; c) traslados desde la capital departamental a zonas alejadas en la ruralidad; d) diseño de un itinerario hacia el lugar de reunión teniendo en cuenta quienes participarán y no tienen medio de transporte, para facilitarles el traslado; e) calidad del trabajo; f) salvar las dificultades a partir de estrategias interinstitucionales; y g) incidencia temática y de funcionamiento en las Mesas para fomentar prácticas de equidad entre los miembros participantes.

Este compromiso, es lo que autores como Lapassade, Lourau y Crozier, denominan el espíritu instituyente que, en este caso de las MDR, permite sus procesos de transformación y de maduración. Éstos son esenciales, no solo para el instrumento, sino también para la alfabetización ciudadana y para la democracia en sí misma.

Dentro de los Equipos resulta decisiva la figura del Director Departamental ya que le imprime diferentes dinámicas de funcionamiento. En algunos casos, por diversas razones, participa de la Mesa solo el Director Departamental, predominando aquellos en los que participa el Director y el Equipo. Si bien en algunas Mesas no hay asignación de tareas y roles y todo el equipo cumple cualquier función; en la mayoría estos se establecen.

Las tareas y roles pueden ser fijos o rotativos, transformándose el espacio de trabajo de los extensionistas del ámbito público que conforman los Equipos territoriales en una oportunidad de aprendizaje y creatividad propia de los bordes organizacionales. Estos aprendizajes (learning by doing), difícilmente validados por las instituciones educativas, son claves en el desarrollo local rural, y deberían ser considerados a través de procesos de capacitación en servicio y acreditación de saberes.

Por otra parte, el tipo de liderazgo que ejerza el Director Departamental repercute, al menos, en dos aspectos: i) propicia o no los aprendizajes del equipo territorial; y ii) favorece o no la construcción de capital político con el resto de las organizaciones de productores que participan de la Mesa.

Considerando el punto referente a la participación de otros actores institucionales en la Mesa, se desprende de las entrevistas que aquellos actores involucrados con la ruralidad pero que no pertenecen al MGAP, por ejemplo MEC, Maestros Capder (DER - ANEP), son un integrante más de la Mesa, ya que reconocen el instrumento como un espacio clave en la ruralidad. Sin embargo, los actores institucionales que pertenecen al MGAP, INIA, Plan Agropecuario, UTE, etc., participan sólo si se los convoca por problemas puntuales.

Por otra parte, este liderazgo de los ETDR conforma un contexto de conducción político institucional del instrumento MDR. Esto se ve reflejado en la tendencia a tratar temas técnico-productivos (planes y proyectos del MGAP) y el tiempo dedicado a éstos por parte de las MDR.

Si se tiene en cuenta el punto iii) el rol de los extensionistas privados en las Mesas, surge de las entrevistas un consenso explícito de que dichos técnicos no participan de las Mesas y no deben hacerlo. En algunas Mesas participan, debido a deficiencias y dificultades en los procesos de representación de las organizaciones de productores, pero la opinión de los integrantes de los Equipos Territoriales involucrados es que la participación de los técnicos extensionistas privados es generadora de opinión y que los productores se amilanan frente a sus intervenciones.

Esto evidencia que aquellas Mesas donde se dan estas situaciones carecen de desarrollo de capital político por, al menos, dos razones: i) los extensionistas participan de la Mesa porque no hay representación genuina de las organizaciones de base; y ii) al participar coartan la libre expresión y el desarrollo de temáticas de los representantes de los productores que asisten. También surge de este ámbito de análisis un debate sobre la extensión rural en el país, tanto pública como privada, que excede el alcance de este trabajo.

Los intercambios entre Mesas (departamentales e interdepartamentales) –referido en el punto iv), son instancias que en algunas Mesas –como las del departamento de Tacuarembó– ya se han dado en algunos encuentros que permiten a los participantes tomar conocimiento de otras realidades, otras dinámicas de funcionamiento y establecer y cultivar nuevos vínculos. En este sentido, se constata que las Mesas presentan diferentes grados de madurez en el desarrollo de la participación, ya que en otros departamentos no existe tal intercambio.

Por otro lado, tampoco se han dado intercambios entre departamentos, idea que plantean varios entrevistados. Estas instancias de intercambio entre Mesas está siendo manifestada como un interés y necesidad que permitiría aumentar el capital humano, social y cultural de los participantes y, a través de ellos, de las organizaciones que representan y romper la endogamia de pensamiento que genera anquilosamiento en las prácticas. Esto favorece el corrimiento hacia la frontera de la fase actual del proceso de maduración de la Mesa, permitiendo plantearse una siguiente fase. Es así que las Mesas se constituyen en comunidades de práctica.

Se desprende de las entrevistas tres perfiles de Mesas: i) socio-cultural; ii) canalizador-problematizador; y iii) gerencial, manifestando una identidad asociada al paraje, al vínculo con el territorio y rutinas que tienen que ver con sus formas de funcionamiento y códigos compartidos y construidos.

La pauta de entrevista incluía, al final, un espacio abierto donde los entrevistados pudieran comentar, agregar o dejar constancia de algún tema que les pareciera relevante en la descripción de las Mesas, a lo cual algunos de los entrevistados señalaron que las MDR podrían jugar un rol estratégico en lo que ellos denominan la “deuda histórica del agro”. Consideran que dicha deuda está conformada por carencias en la educación, sobre todo a nivel medio, la salud, la distribución de la riqueza hacia el productor familiar a través de las cadenas de valor, y la integración de los asalariados rurales. Concomitantemente, plantean que para ello las MDR deberían darse una nueva discusión acerca de su rol, sus objetivos, su metodología de trabajo y su construcción como ámbitos de gestión del territorio.

VARIABLE DE ESTUDIO	PREGUNTA	CATEGORÍA	CÓDIGO
DISTRIBUCIÓN DEL PODER INTERNO EN LA MESA	¿Cuántas Mesas funcionan en el territorio en que usted desempeña su trabajo?	Forma	Número de Mesas por departamento
			Sujetos colectivos presentes
	¿Cómo se construye la agenda de la Mesa?	Funcionamiento	Itinerante o fija
		Próxima reunión	Lugar, hora, día
		Temáticas	Seguimiento de temas anteriores
			Propuesta de nuevas temáticas
	¿Quién lo hace?	ETDR	Orden y socializa
		Sujetos colectivos	Se agrega y se socializa
	¿Cuándo se entera el resto de los participantes de la orden del día?	Tiempo	Correo electrónico: 2 semanas aproximadamente
		Instrumento	Celular (recordatorio o llamada): 1 semana aproximadamente
¿Cuál es la frecuencia de las reuniones?	Mensual		
¿Cuál es la forma de convocatoria?	Junto al orden del día		
DISTRIBUCIÓN DE PODER EN LA SOCIEDAD RURAL (externo a la Mesa)	¿Quiénes participan asiduamente de la Mesa?	Representantes de Organizaciones	
		Representantes de Instituciones	
	¿Quiénes no participan?		Representación de intereses diferentes
	¿Cómo se registran los temas tratados?	Solo temas tratados	
		Temas tratados y resoluciones	
Tema tratado - Actor - Resolución			

Continúa >

VARIABLE DE ESTUDIO	PREGUNTA	CATEGORÍA	CÓDIGO
COMUNIDADES DE APRENDIZAJE	¿Hay instancias de intercambio entre Mesas?	Interna del departamento	
		Entre departamentos	
PROCESOS DE MADURACIÓN DIFERENCIALES EN LAS MESAS	¿Cómo funciona el equipo territorial en relación a las Mesas?	Solo el Director	
		Director y Equipo sin división de tareas	
		Director y Equipo con división de tareas	
	¿Participan otros actores del MGAP en las Mesas?	Nunca	
		Esporádicamente	
		Frecuentemente	
		Siempre	
	¿Tienen roles definidos?	SI	Rotativo/Fijo
		No	Rotativo/Fijo
	¿Cuál es el rol de los extensionistas?	No es su espacio	
Participan por dificultades de representación de las organizaciones. No deberían.			
Opiniones sobre extensión rural			
¿Usted desea manifestar algo que no fue preguntado?			

Fuente: Elaboración propia.

# Discusión y análisis

## Las Mesas de Desarrollo Rural como territorio inmaterial

El territorio inmaterial o intangible –presente en todos los ámbitos– está relacionado con el control sobre el proceso de construcción del conocimiento y sus interpretaciones, es por tanto una disputa que se instala en el desarrollo de paradigmas o corrientes teóricas (Mançano Fernandes, 2008). Las áreas de un territorio inmaterial son la ciencia y la política, por ende, puede ser utilizado para viabilizar políticas públicas.

El pensamiento y la construcción de conocimiento en las Mesas, y acerca de ellas, es una relación de poder, que permite la producción de los territorios materiales a través de la ciencia y la política aplicadas.

Las Mesas, interpretadas como un territorio inmaterial, reúnen las necesidades, intereses y demandas de la población vulnerable del medio rural, y permiten materializar condiciones de accesibilidad y cambio en la vida de las personas habitantes del medio rural: productores, asalariados, maestras, niños/as, técnicos.

Desde este punto de vista, es importante ver los logros de las Mesas como materialidad (expresión tangible) que surge de un territorio inmaterial. Del mismo modo, es necesario lograr claridad sobre los temas recurrentes en las diferentes sesiones de las Mesas, ya que éstos pueden terminar conformando un corpus que sea un territorio inmaterial, sustento de futuras políticas públicas.



Crédito: Comunicación DGDR-MGAP. Uruguay.

## Las Mesas de Desarrollo Rural como organizaciones de borde

Las MDR son nodos de red entre la institucionalidad pública y las organizaciones de la sociedad civil del ámbito rural, con diferentes grados de vulnerabilidad. Son ámbitos donde se manifiestan las necesidades de la población rural, lo cual permite consolidar fuerzas para lograr visibilidad y beneficios; espacios de interfase o enlace con las instituciones que pueden brindar soluciones y divulgación de información y novedades por parte del MGAP.

Esto fomenta el ejercicio de participar y decidir, o sea, que el poder se transforma en prácticas democráticas. Tal como lo propone Amartya Sen: la cuestión no es la de saber si un determinado país está preparado o no para la democracia, sino partir de la idea de que cualquier país se prepara *a través* de la democracia (1999: 4).

En este mismo ejercicio, estas prácticas se enfrentan a la tensión de crear normas de funcionamiento sin fosilizar el espíritu de pluralidad y diversidad, de controversia, de propuesta crítica y de participación de dichas prácticas, vale decir, la tensión entre instituyente e instituido. Esto se ha resuelto en el diálogo constante y las diferentes pruebas de ensayo y error de cada Mesa, permitiendo un balance a favor de lo instituyente.

Como ya se mencionó, el funcionamiento de las MDR está muy conectado a la participación –en cantidad y calidad– de las organizaciones de la sociedad civil rural y al funcionamiento y características de los ETDR.

Esta dinámica de las Mesas, las configuran como un espacio estructural de encuentro entre bordes de la sociedad: el borde del sistema gubernamental público en territorio con el borde de la sociedad civil (organizaciones rurales a través de sus representantes).

Esa peculiaridad, interpretada desde el punto de vista del encuentro entre conocimiento técnico como bien público y la sociedad, permite visualizar a las Mesas como organizaciones de borde, siguiendo a Cash y Buizer (2005).

Las Mesas son lugares donde se gestiona la información y se traduce el conocimiento técnico en las aplicaciones concretas requeridas por los productores familiares. Estas prácticas democratizan el conocimiento y lo mantienen accesible a la sociedad civil.

Las organizaciones de borde tienen la particularidad de trabajar con grupos socialmente relevantes y la potencialidad de promover procesos de gestión del conocimiento. Cash y Buizer (2005) discuten que para la traducción de la información científica en acción real se requieren tres condiciones esenciales:

- Prominencia entendida como la percepción por parte de los usuarios de la relevancia de la información técnico-científica.
- Credibilidad referida a la percepción de los usuarios que la información posee alta calidad técnica.
- Legitimidad que concierne a la percepción de que la organización (en este caso las MDR) tiene en mente los intereses de los usuarios o, al menos,

no es simplemente un vehículo para empujar las agendas e intereses de otros actores.

En este modelo cada actor es un stakeholder y cada uno será afectado por las decisiones que tome (Meinke et al, 2006). Las MDR que se encuentran en estas fases del proceso pueden ser consideradas como organizaciones de borde que permiten la democratización del conocimiento.



Crédito: Comunicación DGDR-MGAP. Uruguay.

## Las Mesas interpretadas desde el FAN Approach (Free Actors in Networks) Enfoque de los Actores Libres en Red

Para este análisis se tomarán las categorías propuestas por dicho enfoque y se relacionarán con las características más relevantes de las MDR.

- La **red** es definida –desde el Enfoque FAN– como una colección de actores que están relacionados entre sí de alguna manera. Las personas, en general, son usualmente miembros de varias redes diferentes en forma simultánea. A veces, se desarrollan jerarquías, división de tareas y objetivos colectivos. Las características más fuertes de las MDR como red son: 1) el incremento en la identidad de la red, vista a través del propio nombre del instrumento: Mesa de Desarrollo Rural, seguido en general por el nombre

del paraje, lo que connota una fuerte identificación del instrumento con el territorio; y 2) las interacciones que se vuelven más reconocibles. Por ejemplo: a) los vínculos dados a través de formas de convocatoria y la socialización, tales como formas de resoluciones del conflicto (aspecto formal), comidas, ágapes, etc. (aspectos no formales); y b) cómo se construye el poder de la palabra en las MDR. En una red social, la gente reconoce a los demás como pares miembros de la red y existe una identidad compartida que refuerza el sentido de pertenencia. Se asume que existen iniciadores con un firme compromiso y ambición, quienes tratan de movilizar a otros para apoyarlos en el logro de sus metas, por ejemplo, los ETDR -MGAP y los representantes de las organizaciones. En la medida que se crea la red y se realizan diversas actividades, se aclaran los caminos que se pueden seguir para avanzar en la iniciativa. Las trayectorias de las MDR, por tanto, no son todas iguales, no son prefijadas y se correlacionan fuertemente con las características territoriales (características naturales, con las construcciones que permitan o no la accesibilidad: rutas, carreteras, puentes; organizaciones y su capital social, la institucionalidad, la formación de la población, las costumbres, la cosmovisión, la cultura, el empoderamiento de los actores involucrados, el acceso a fuentes de financiamiento). Si se crea una amplia red, habrá más caminos para elegir y todos pueden ser elegidos para ser seguidos en forma simultánea. Esto, normalmente, incrementa las chances de éxito.

- Los **actores**. Este ámbito se refiere a una persona (actor individual) o un grupo de personas (sujetos o actores colectivos), quienes conforman una red cuando, debido al propósito de su conveniencia o sea sus intereses, son vistos como una unidad. La característica fundamental y recurrente de un enfoque de red es la **relación o vínculo**, que es lo que más define la interacción requerida para la iniciativa. En las MDR los actores son colectivos tanto desde el punto de vista de las organizaciones de la ruralidad, como desde los Equipos Territoriales de extensionistas públicos. Y es el vínculo que se construye a partir de esta praxis de participación lo que posibilita acciones, trayectorias y fases diferenciales en el proceso de cada Mesa.
- Los **actores libres** son aquellos que están en una posición de dirigir la energía interna de la red y la de los enlaces entre sus participantes. Éste puede ser un iniciador o un externo –un facilitador. También puede ser un equipo o, inclusive, una organización entera que mantiene la salud de la red en un contexto amplio o iniciando nuevas actividades. Ejemplos de esto son: a) las convocatorias a proyectos que presenta el MGAP en la Mesa; b) la presencia de actores convocados especial y puntualmente por las organizaciones o el Equipo Territorial en función de las necesidades relevadas (por ejemplo, cuando se convoca a otros actores de la institucionalidad pública); y c) también los técnicos de los Equipos Territoriales de Desarrollo Rural cumplen funciones de actores libres, aunque no todo el tiempo. Por otra parte, el trabajo de estos actores no puede ser enteramente delineado o precisado de antemano usando indicadores de performance. Estos actores deben ser capaces de reconocer cuáles son las necesidades de la red en una cierta etapa y, entonces, tomar el necesario curso de acción para su avance. Un actor libre debe garantizar ganarse la confianza de otros. Los

demás deben ser capaces de confiar en el actor libre usando su espacio de maniobra adecuadamente para el beneficio de la red. En este punto, resulta claro que los ETDR logran ganarse la confianza de otros actores de la red. Y que la práctica, aún incipiente, del intercambio entre Mesas del mismo departamento resulta una experiencia a ampliar. Esta práctica permitirá y facilitará el contacto de las Mesas (como red) entre sí, con ETDR de otros departamentos para que estos puedan ser iniciadores o facilitadores externos, es decir, actúen –en un momento– como actores libres, rompiendo inercias y endogamias propias de cualquier sistema que se va naturalizando.

- El **espacio vital** refiere a cuando las personas en una red tienen experiencias satisfactorias y utilizan el espacio para volverse creativas, por ejemplo, los productores que realizan proyectos para sus organizaciones o para sus establecimientos, propuestas específicas de los ETDR según las dinámicas de cada Mesa en particular. Inclusive, los técnicos extensionistas privados, aunque no participen de las Mesas, las perciben como un espacio fermental a la hora de visualizar, proponer e implementar innovaciones y técnicas nuevas o pequeñas modificaciones en las anteriores. El espacio vital en una red puede ser percibido por la energía que él genera: comprometerse con la red



Crédito: Comunicación DGDR-MGAP. Uruguay.

y tener en cuenta a los demás, se convierte, cada vez más en una experiencia agradable para la gente involucrada. En ese sentido, entre el 70 y 80% de los participantes de las Mesas (o sea los actores de la red) tienen una presencia asidua y constante, lo cual puede interpretarse como parte de su espacio vital. Éste depende de la confianza que la gente tenga entre sí para cooperar efectivamente, a renunciar a sus “certezas” y a embarcarse en la búsqueda de algo nuevo. Aquí se perciben diferentes grados de madurez en el proceso de las Mesas, influenciado fuertemente, sobre todo, por aspectos culturales del territorio.

- En el **trabajo en redes** las personas perciben y/o configuran un punto, una fase, una encrucijada con sus sueños, sus capacidades, sus potencialidades y sus actuales recursos. Quienes quieren algo, hacen conexiones con otras personas y lo crean juntas. Estos compromisos abarcan y contienen una energía que aumenta cuando las ambiciones parecen reforzar los vínculos de unos a otros, y las personas comienzan a notar que sus esfuerzos son una significativa contribución al todo mayor. Esto es lo que venimos analizando como el compromiso, el carácter utópico del trabajo de los ETDR que mantiene en gran medida el espíritu instituyente de las Mesas, impidiendo su anquilosamiento organizacional, institucional y político. Esto también incrementa la preparación para sintonizar hacia donde pueden crecer las conexiones. Por lo tanto, este enfoque hace hincapié en las relaciones y vínculos –que determinan la energía para mantener saludable las conexiones, o sea la trayectoria, las próximas fases en el proceso de maduración de la Mesa– y son éstas las que determinan los objetivos. No hay una estructura fija que prescribe quién está en qué cargo, quién está subordinado, cuál es el objetivo, cuál es la división de tareas, ni las reglas con que se juega, o cómo se respetan. Tal como dicen algunos entrevistados: “*Siempre está en construcción*”, “*están en cambio permanente y si no, no es proceso*”. Puede ser creada una estructura dentro de una red y, luego de cumplida la función para la cual fue creada, desaparece o disminuye su influencia en ella. Esto mantiene el espíritu instituyente de la red y de los actores de la red. Las estructuras de funcionamiento de las Mesas son diferentes en cada una, por ejemplo: el tener o no roles definidos en la Mesa y en el Equipo Territorial, el tiempo que se le da a cada representante de las organizaciones para exponer su posición respecto a cada tema, etc. Por otro lado, tampoco han sido estructuras estables, sino que se han desarrollado por ensayo y error, permitiendo que cada actor implemente su aporte al funcionamiento y luego, democráticamente, se decide si se continúa o no con dicha modalidad. Un actor en red depende de los participantes de otras redes quienes *independientemente eligen* contribuir a la red y sintonizar la contribución con otros. Tal como dice Amartya Sen para considerar la construcción del desarrollo, lo primero es lograr aumentar las capacidades y libertades del ser humano.
- En este contexto **el conocimiento** puede verse de diferentes formas: i) como producto; ii) como fin último; iii) como la posesión de una persona individualmente; o iv) como lo que las personas adquieren juntas colaborativamente. No hay una definición única. Una red a menudo necesita de un tipo específico de conocimiento. Por ejemplo, la forma en la cual la red es facilitada. En este aspecto, surge del estudio la ausencia de capacitación

específica para los equipos de técnicos territoriales, ya que se apeló a las capacidades que le eran propias o tenía adquiridas. Los participantes de una red pueden usar el conocimiento para optimizar lo que hacen, cambiar de dirección, como un arma (fortalecimiento de posiciones) y como un proceso permanente de aprendizaje (la calidad de la búsqueda conjunta de soluciones a las preguntas que puedan surgir). Desde el punto de vista del Enfoque FAN, el conocimiento es visto como la capacidad de respuesta de una persona o de una red según lo que ocurre en su ambiente. En ese sentido, cada Mesa ha desarrollado un conocimiento territorial, ya que construye respuestas a medida de las características y problemáticas locales. Este conocimiento es una dimensión inmaterial del territorio, tal como lo llama Mançano Fernandes (2008).

- Surge en este enfoque otro ámbito de análisis: el **espacio estratégico**. Éste refiere a todas las opciones disponibles para resolver problemas o desafíos. El incremento del espacio estratégico de las personas y de las organizaciones depende de varios factores. Los productores agropecuarios expanden su espacio estratégico en las redes a través del conocimiento que van adquiriendo (información, ideas, experiencias, etc.) y a través de las conexiones que hacen con otros (investigadores, financiadores, técnicos y colegas productores y/o empresarios), lo cual permite mayores grados de libertad. Si bien las MDR han expandido el espacio estratégico de las organizaciones y del estado mismo (MGAP - DGDR - UDC), aún hay más para hacer en términos de conexiones interinstitucionales, por ejemplo: INIA, UdelaR, Plan Agropecuario, etc., y de organizaciones empresariales, cuidando las libertades individuales y colectivas ya conquistadas, pero elevando los mínimos de justicia social planteados por Adela Cortina.



Crédito: Comunicación DGDR-MGAP. Uruguay.

## Las MDR y la participación ciudadana

La sociedad moderna genera situaciones en que los mecanismos de la acción colectiva se perciben como necesarios para una buena calidad de vida y esto es aceptado por gran parte de la población (Guy Peters, 1999).

El impulso social hacia la organización se intensifica a medida que crece la conciencia de las ventajas que se obtendrán de la cooperación y de los recursos combinados. Debido a que en los países democráticos es donde la existencia de las organizaciones independientes está más plenamente protegida por las instituciones, es ahí donde florecen (Robert Dahl, 1991).

Las MDR fomentan la participación y el fortalecimiento de organizaciones, ya que para que las voces individuales sean escuchadas deben pasar por el ámbito organizacional de base, y desde éste a la Mesa.

Las organizaciones reciben, consensúan y envían señales de sus miembros sobre sus intereses y necesidades. Este consenso que ocurre en el ámbito de las organizaciones de base de los productores, de asalariados, de mujeres o jóvenes rurales permite pasar de lo individual a lo común, a lo colectivo. Este proceso de lograr lo común, por un lado, afianza y retroalimenta el capital cultural –como visión de mundo compartida–, por otro lado, incrementa el capital social ya que estrecha vínculos y confianza.

El consenso también tiene el efecto de robustecer la organización de base, ya que en la lucha para influir sobre las decisiones y las políticas, las organizaciones que intenten representar un amplio rango de las preocupaciones de sus miembros estarían debilitadas (Robert Dahl, 1991).

Posteriormente, en las Mesas, al plantear lo consensuado en cada una de las organizaciones, se pasa de lo común y colectivo privado a lo público con la intervención de los ETDR-MGAP. Es decir, la Mesa es la interfase entre lo privado y lo público. Así, las Mesas permiten crear, aplicar y evaluar política pública. Según Dahl, la construcción de la agenda política está íntimamente relacionada con los planteos de las organizaciones. Las políticas adoptadas tienen que ver directamente con: i) la presencia o no de las distintas temáticas en la agenda; y ii) con el peso específico con el que se plantea determinada temática que es lo que le concederá carácter de importancia, urgencia, etc.

El efecto primordial de estos planteos consensuados es la apropiación del instrumento Mesa por parte de los representantes y sus organizaciones. Este es, quizás, uno de los impactos más importantes. Como se mencionó anteriormente, las Mesas surgen de la intervención del PUR, eran experiencias puntuales que luego toman carácter de instrumento de política pública por Ley y tienen gran impulso en el trabajo cotidiano y compromiso de los ETDR, por lo cual podría pensarse que dependen del sistema público (Ley y equipos) y cuestionar su sostenibilidad. Sin embargo, la apropiación por parte de los participantes –que, por cierto, es diferencial en los distintos territorios– permite pensar a las Mesas como un sistema donde los distintos subsistemas (organizaciones, equipos territoriales, instituciones) son quienes le dan sostenibilidad y la mantienen saludable.



Crédito: Comunicación DGDR-MGAP. Uruguay.

Por su parte, el contexto democrático, político, económico e institucional del país conforma un ecosistema favorable al desarrollo del sistema Mesa de Desarrollo Rural.

Para tratar el tema de ciudadanía es interesante pensarlo desde dos conceptos: la ciudadanía como condición legal y como actividad deseable. Para Marshall (1998) la ciudadanía consiste en asegurar que cada cual sea tratado como un “miembro pleno” de una sociedad de iguales, para lo cual hay que otorgarle a los individuos derechos de ciudadanía. Este autor divide los derechos en tres categorías: civiles, políticos y sociales. Sin embargo, otros autores señalan la necesidad de responsabilidades en relación con estos derechos de ciudadanía, por ejemplo: la autosuficiencia económica, la participación política y la civilidad.

Las Mesas son un claro instrumento para otorgar derechos de ciudadanía por la vía fáctica a los individuos, ya que no solo lo ejercen sino que les genera ciertas responsabilidades. Pero resulta claro que la política pública en este sentido no exige autosuficiencia económica, ni niveles exacerbados de civilidad, en el entendido de que son los derechos de ciudadanía ejercidos en la Mesa y que se expanden a otros ámbitos de acción de las personas los que posibilitarán el logro de la autosuficiencia económica y la civilidad.

Además, según Bobbio (1979), la democracia se constituye de un conjunto de reglas para la formación de mayorías, entre las cuales valdría la pena destacar el peso igual de los votos y la ausencia de distinciones económicas, sociales, religiosas y étnicas en la constitución del electorado.

Dahl (1998: 110) manifiesta que cuanto menor sea una unidad democrática, mayor será el potencial para la participación ciudadana y menor será la necesidad para los ciudadanos de delegar las decisiones de gobierno a sus representantes. En ese sentido, el hecho de que las Mesas se hayan conformado con criterios territoriales definidos intuitivamente por sus propios participantes hacen que la Mesa como unidad democrática tenga un tamaño que potencia la participación y la evaluación de políticas públicas.

En acuerdo con esto, diversos autores expresan que es posible exigir el cumplimiento de responsabilidades una vez que se han asegurado los derechos de participación por la vía de la descentralización y la democratización. Esto se traduce en otorgar derechos a la participación democrática en la administración de los programas sociales, haciéndolas más controlables por parte de sus beneficiarios.

## **Las MDR como parte de la nueva economía institucional**

El contexto histórico en que se venían desarrollando los gobiernos de la región había hecho que sistemáticamente se subestime: a) la debilidad de las instituciones; b) las fallas de los mercados (que pueden ser imperfectos, segmentados o incompletos); y c) la importancia de las externalidades (CEPAL, Serie Gestión Pública N° 48, 2004), por lo cual las teorías relativas a la nueva economía institucional ofrecen interpretaciones interesantes de la realidad con relación a las Mesas.

Según Douglas North, el desarrollo de la “nueva economía institucional” se ha abordado en dos niveles complementarios. El primero se refiere al ambiente institucional, entendido éste como el conjunto de reglas fundamentales de tipo político, social y legal, que establecen las bases para la producción, el intercambio y la distribución de bienes, servicios y oportunidades, por ejemplo a través de los proyectos del MGAP, acceso a la electricidad, el agua potable, la educación y la salud.

El segundo nivel es el que se refiere a los arreglos institucionales, entendidos como el acuerdo alcanzado entre unidades económicas, el que gobierna las formas en que dichas unidades pueden cooperar y/o competir, o que proporciona un mecanismo mediante el cual se pueda efectuar un cambio en las leyes o en los derechos de propiedad (North, 1990).

Para North, la historia del desarrollo es la historia de las formas institucionales exitosas. Estas instituciones son aquellas que disminuyeron drásticamente los costos de transacción (Coase, 1973). En el caso de las Mesas, bajan esos costos por la socialización de la información y el consenso de la demanda de bienes y servicios públicos.

El análisis comparativo relativo a distintas experiencias de desarrollo institucional enfatiza la necesidad de que las distintas economías logren realizar los cambios institucionales propios que les son indispensables (Rodrik, 2008). En ese sentido, las Mesas pueden constituir un mojón histórico institucional importante en la incorporación de la agricultura familiar a las cadenas y complejos agroindustria-

les a través de la participación en proyectos productivos y del desarrollo de un sello o marca que distinga a los productos específicos de la agricultura familiar en consonancia con el resto de las organizaciones participantes de la REAF.

Según Lahera (2004), una política pública de excelencia es la que, a partir de valores, plantea objetivos políticos claros y logra definir del mejor modo temas sociales y técnicos. Estos últimos no pueden reemplazar la política, pero sí la complementan para darle forma.



Crédito: Comunicación DGDR-MGAP. Uruguay.



Crédito: Comunicación DGDR-MGAP. Uruguay.

En este sentido, las MDR son un instrumento de participación ciudadana, con el objetivo de fortalecer las prácticas y las formas democráticas. Existe a través de las Mesas una capilaridad descendente de las políticas públicas hacia su implementación concreta en espacios locales, a través de planes, programas y proyectos, especialmente del MGAP y de otras instituciones.

También existe una capilaridad ascendente de las necesidades y demandas de la sociedad organizada en cada territorio que trasciende la Mesa en sí misma. Estas dinámicas constituyen a las MDR en nodos de red desde varios puntos de vista: público-privada, de conocimiento, de oferta y demanda de políticas públicas, de encuentro y socialización entre actores.

Las Mesas de Desarrollo Rural son, por tanto, un instrumento de política pública que se corresponde con un determinado capital institucional y desarrollo productivo, en íntima relación con el capital cultural y social.

## **Los procesos democráticos, la innovación organizacional y la generación de riqueza distribuida**

Acemoglu y Robinson (2012) plantean que los países exitosos son aquellos que tienen instituciones sólidas que, además, son inclusivas. Denominan inclusivas a aquellas instituciones a las que los ciudadanos tienen igualdad de acceso, y nadie es excluido. En cambio, los países que fracasan son los que tienen instituciones débiles o, aun peor, extractivas. Denominan extractivas a aquellas instituciones que son diseñadas por una élite para “extraerle” renta a los demás sujetos sociales. En países de instituciones sólidas e inclusivas, que combinan el respeto a la propiedad privada con el acceso igualitario de todos a las oportunidades, se crea el dinamismo innovador que se necesita para crear riqueza.

La primera innovación clave es la de tipo organizacional, diseñando instrumentos e instituciones inclusivas, tales como las MDR. Según estos autores, se progresa de la inclusividad política a la económica, y nunca al revés. En este sentido, cobra gran importancia el concepto popperiano de democracia, que plantea que el poder de las minorías (aplicando el concepto de minoría a los habitantes vulnerados del medio rural) radica en el control de las estructuras y que la democracia se basa en el principio de sustituibilidad.

Un país que fomenta procesos de inclusión social construye instituciones para que todos puedan participar en la creación de riqueza, favoreciendo así la manifestación de todos los talentos disponibles en la población. Para Acemoglu y Robinson, la innovación y, por tanto, la verdadera creación de riqueza, solo se dan en países con instituciones y procesos de inclusión.

El proceso de creación y consolidación de las Mesas de Desarrollo Rural, cuyo punto de inflexión es la promulgación de la Ley N° 18.126, por un lado, rompe el sistema institucional y de organización territorial centralista —y por ende excluyente—, y, por otro, crea institucionalidad inclusiva.

Estos procesos favorecen el acceso a servicios que mejoran la calidad de vida de las personas y comunidades —en general dispersas— de los distintos

territorios rurales. También fomenta el acceso e intercambio de los diversos bienes culturales originados y construidos desde la base territorial.



Crédito: Comunicación DGDR-MGAP. Uruguay.

## **La democracia y sus instrumentos en la dispersión geográfica de la producción familiar**

Existe creciente evidencia de que los arreglos institucionales deseables tienen como elemento clave su propia especificidad en relación con: las narrativas históricas, la geografía, la economía política, trayectorias tecnológicas, el capital cultural e institucional local.

Por otra parte, las soluciones institucionales para su buen desempeño necesitan un ecosistema adecuado basado en la complementariedad institucional ya existente y normas de apoyo. Este ecosistema viene dado por el proceso de articulación de la institucionalidad pública agropecuaria que se afianzó con la creación de la Ley N° 18.126. Las MDR como innovaciones institucionales no bastan sin el contexto o ecosistema que les permita funcionar adecuadamente.

De hecho, la democracia política puede ser pensada como una meta que ayuda a las sociedades a tomar decisiones sobre las instituciones que considera necesarias para sí. En este sentido, la Ley N° 18.126 propone un marco institucional para la acción democrática, sin embargo, por el influjo del espíritu instituyente, las MDR se dan su propia forma y funcionamiento.

Moore discute sobre las virtualidades redistributivas de la democracia, partiendo de la presuposición de que en la medida que ciertos países escalan o ganan progresivamente más y mejores espacios democráticos, junto con la forma de gobierno pasan a usufructuar de una cierta propensión distributiva.

Instrumentos como las MDR son claves en la preparación hacia grados de democratización creciente como ámbitos de alfabetización participativa y constructiva de ciudadanía ampliando las posibilidades de creación y redistribución de la riqueza.

Sin embargo, la llamada “tercera ola de democratización” (Huntington, 1994) vuelve a poner en consideración el problema de la cualidad de la democracia a través de la crisis conocida como: la doble patología. Ésta consiste en: a) la patología de la participación, sobre todo en vista del aumento dramático del abstencionismo; y b) la patología de la representación manifestada a través del hecho de que los ciudadanos se consideraran cada vez menos representados por aquellos que eligieron. También, desde este punto de vista, las Mesas configuran un espacio de prácticas democráticas donde se conjuga la participación y la representación, manifestando una praxis saludable, con anomalías o patologías conscientes y, por ende, subsanables. Por ejemplo, en las Mesas es escasa o nula la participación del empresariado rural y la de las agremiaciones u organizaciones de técnicos privados, ya que también son actores del territorio rural. Sin embargo, si se llega a plantear la incorporación de estos actores, se deben tener bien presentes los desequilibrios de poder que provocarán, ya que ambos sujetos colectivos tienen alto poder simbólico y de lobby que ejercen en forma naturalizada.

Para Bobbio (1986), a medida que las sociedades pasaron de una economía familiar a una economía de mercado y de una economía de mercado a una economía protegida, regulada y planificada, aumentaron los problemas políticos que requieren competencias técnicas. Los problemas técnicos exigen, a su vez, expertos, especialistas. Así, tecnocracia y democracia se vuelven antitéticas: si el protagonista de la sociedad industrial es el especialista, es imposible que llegue a ser el ciudadano común.

El conocimiento que poseen los actores sociales pasa, así, a ser un elemento central que no puede ser apropiado por las burocracias para la solución de problemas de gestión. Al mismo tiempo, se vuelve cada vez más claro que el aparato burocrático y centralizado del Estado no está en condiciones de manejar el conjunto de las informaciones necesarias para la ejecución de políticas complejas en las áreas social, ambiental o cultural (Dorf y Sabel, 1998). Ahí residiría el motivo de la reinscripción en el debate democrático de los así llamados “arreglos participativos”, del cual las MDR son un claro ejemplo.

Crédito: Comunicación DGDR -MGAP, Uruguay.



Crédito: Comunicación DGDR-MGAP, Uruguay.



## Las MDR como espacios de apalancamiento de capitales

Los procesos que se dan en las MDR, provocan una configuración de capitales en escalabilidad:

- la presencia de los Equipos Territoriales incrementa el capital humano en territorio;
- la praxis continua de participación genera y consolida capital social y va generando primordios de capital político, evitando el clientelismo o el amilamamiento frente a profesionales o personas en cargo de poder empresarial o político; y
- la generación de capital social pone en juego y enriquece el capital cultural.

El incremento de estos capitales permite sortear las dificultades que presenta el capital natural (por ejemplo, grandes distancias, cursos de agua desbordados por la lluvias, inaccesibilidad y dispersión geográfica de la población) o carencias de capital construido (carencia de puentes, carreteras, caminos), o sea, elementos que faciliten la accesibilidad y transitabilidad en un territorio dado.

El trabajo interinstitucional permite coordinar acciones y poner bienes materiales al servicio de la participación –por ende, de la apropiación del instrumento– y, por ejemplo, el uso de vehículos, combustible, de las diferentes instituciones para facilitar la participación de todos los representantes de las organizaciones involucradas en las MDR. Particularmente, este capital político y social entre actores permite levantar fuertes restricciones de capital financiero que podrían limitar la participación de algunos actores en las MDR.



Estos capitales político, social y humano permiten la formulación y realización de proyectos implementados por el MGAP, que brindan acceso a capital financiero que permite mejoras en las estructuras del establecimiento, tecnologías para el mejor manejo del sistema y de los procesos productivos y la mejora en la calidad de vida.

## **Las MDR como dispositivos institucionales que mantienen el espíritu instituyente**

Es por demás común que los discursos sociales reparen en lo institucional tan sólo como pasajes en un tránsito hacia otro nivel u orden, sea el económico, el político, el deseante, etc.

Según Kaminsky (1990), democrática no es la institución que elimina la verticalidad sino aquella que no se aterroriza por los movimientos de las composiciones horizontales. Inducir modalidades de composición horizontal en los paradigmas verticales puede ser uno de los modos de la “participación democrática”.

Desde el punto de vista planteado por el autor, cada institución goza de un umbral de transversalidad determinado, sobre el que es necesario trabajar en torno a su optimización.

Las MDR en: i) su funcionamiento en los distintos territorios; ii) las formas en que la sociedad civil rural plasmó la ley; y iii) se apropió del instrumento, son claros ejemplos de umbrales de transversalización creciente.



Crédito: Comunicación DGDR-MGAP. Uruguay.

Por otra parte, son esos procesos de apropiación los que dan singularidad a los instrumentos de la política pública, que podemos identificar como elementos instituyentes que hacen al rostro sustantivo de lo democrático.

## Síntesis

Las Mesas de Desarrollo Rural fueron estudiadas y luego interpretadas desde distintas corrientes teóricas, permitiendo visualizar la realidad desde su **diversidad y complejidad**.

Las MDR son **nodos de red** entre la institucionalidad pública y las organizaciones de la sociedad civil del ámbito rural, que presentan diferentes grados de vulnerabilidad. Son espacios: a) donde se manifiestan las necesidades de la población rural, lo cual permite consolidar fuerzas para lograr visibilidad y beneficios; b) de interfase o enlace con las instituciones que pueden brindar soluciones; y c) de divulgación de información y novedades por parte del MGAP y otros organismos públicos.

Las Mesas, desde el Enfoque FAN (Enfoque de los Actores Libres en Red) pueden ser vistas como un **sistema** donde los distintos **subsistemas** (organizaciones, equipos territoriales, instituciones) son quienes le dan sostenibilidad y la mantienen saludable. Por su parte, el contexto democrático, político, económico e institucional del país conforma un **ecosistema** favorable al desarrollo del sistema: Mesa de Desarrollo Rural. Éstas se conformaron con criterios y límites territoriales definidos intuitivamente por sus propios participantes, lo cual hace que la Mesa como unidad democrática tenga un tamaño que potencia la participación y la evaluación de políticas públicas.

Las MDR son un **instrumento** de política pública que encuentra en la Ley N° 18.126 un marco institucional para la acción democrática. Dicho instrumento se corresponde a un determinado capital institucional y desarrollo productivo, en íntima relación con el capital cultural y social, como expresiones del territorio. Estos **capitales** –político, social y humano– permiten la formulación y realización de **proyectos** implementados por el Estado que brindan acceso a capital financiero que permite mejoras en las estructuras de los establecimientos, tecnologías para el mejor manejo del sistema y de los procesos productivos, y avances en la calidad de vida.

Por otra parte, el compartir y organizar los medios de transporte para facilitar el acceso a las reuniones de la Mesa, también pone en juego los capitales sociales y culturales para lidiar con los obstáculos propios del capital natural y la dispersión geográfica. Las Mesas, por tanto, favorecen el apalancamiento de capitales entre sí, **levantando restricciones** que presentan algunos de ellos, por ejemplo el capital financiero en los sistemas de producción familiar o el capital construido en el Uruguay profundo.

Las Mesas como instrumento de política pública fomentan **procesos de transformación** en el propio MGAP hacia la institucionalidad inclusiva, tal como lo mencionan Acemoglu y Robinson. El proceso de creación y consolidación de las MDR, cuyo punto de inflexión es la promulgación de la Ley N° 18.126, rompe el sistema institucional y de organización territorial centralista y,

por ende, excluyente, creando **institucionalidad inclusiva**. Uno de los beneficios más nítidos es que bajan los costos de transacción por la socialización de la información y se fortalece la demanda de bienes y servicios públicos.

Las Mesas, tomadas como objeto de estudio de la ciencia política, configuran un **territorio inmaterial** que reúne las necesidades, intereses y demandas de la población vulnerada del medio rural. Posteriormente, por la acción política permite materializar condiciones de accesibilidad y cambio en la vida de las personas habitantes del medio rural, por lo tanto, se puede decir que recrea un territorio material.

Estos procesos, que sincrónicamente se dan en las Mesas, aunque a distintos grados de avance van fomentando el ejercicio de participación y decisión, o sea, que el poder se transforme en prácticas democráticas. Esto es una evidencia clara de que las Mesas son un **lugar para aprender-haciendo** (learning by doing) tal como lo propone Amartya Sen, en relación a las prácticas cotidianas de la democracia. Por tanto, las Mesas son un claro instrumento para otorgar derechos de ciudadanía por la vía fáctica a los individuos ya que no solo lo ejercen, sino que les genera ciertas responsabilidades en un proceso de **construcción de ciudadanía**.

Por otra parte, las Mesas se enfrentan a la tensión de crear normas de funcionamiento sin fosilizar el **espíritu de pluralidad y diversidad**, de controversia, de propuesta crítica y participación, o sea, la clásica tensión entre instituyente e instituido. Esta dinámica de las Mesas la configuran como un espacio estructural de **encuentro entre bordes** de la sociedad: el borde del sistema gubernamental público en territorio (Equipos Territoriales de Desarrollo Rural - MGAP) con el borde de la sociedad civil (organizaciones rurales a través de sus representantes).

## Recomendaciones sobre las lecciones aprendidas

- Resulta fundamental trabajar sobre las prácticas de registro durante las reuniones con el objetivo de mejorar la distribución de poder en la Mesa. El registro es una de las herramientas que podría llegar a dar cuenta de la distribución del poder y de los procesos de maduración de las Mesas.
- Se sugiere que los Equipos Territoriales avalados por el MGAP trabajen aún más sobre la negociación con grupos de poder presentes en territorio.
- Las MDR han expandido el espacio estratégico de las organizaciones y del Estado mismo (MGAP - DGDR - UDC), pero aún hay más para hacer en términos de conexiones interinstitucionales.
- Sería interesante plantearse la independencia económica de los representantes de las organizaciones para participar de la MDR. Esto ayudaría a la emancipación de las mismas. En función de ese cambio surgirá cómo se siguen apuntalando las MDR en las relaciones de fuerza de los distintos contextos territoriales e institucionales.

- Se propone generar un tercer actor: la Secretaría Técnica de las MDR a nivel nacional que facilite su potenciación, su presencia en territorio, acercar a los grupos que no participan, asegurar el debate en las organizaciones de base de las temáticas tratadas en las MDR, gestión compartida de recursos económicos entre las organizaciones y el MGAP, lo cual le daría mayor autonomía al instrumento. Además, dicha Secretaría Técnica podría encargarse de sistematizar y compartir las metodologías y construcciones participativas que ha realizado cada MDR según geografía, actores, registros, etc.

Se plantea continuar la investigación, teniendo en cuenta:

- Poder continuar la investigación con estudio de casos en algunas de las organizaciones involucradas en cada Mesa, así se podría abordar el instrumento desde la perspectiva de otros actores. Sería interesante comparar todas las organizaciones en territorio (número, cometidos, ubicación, número de socios, etc.) con relación a las organizaciones que participan en la Mesa. También, en este sentido, sería de ayuda evaluar los proyectos de fortalecimiento institucional de las organizaciones a través de las MDR, los proyectos en tema juventudes rurales y los relativos a las tecnologías apropiadas para la producción familiar y sus implementaciones.
- Evaluar las trayectorias de cada Mesa en función de la narrativa de los actores participantes y de los registros que existan. El objetivo será sistematizar los procesos territoriales visibilizando las debilidades y dificultades que presentan en el avance de dichos procesos.



- Buscar la forma de evaluar los incrementos en las distintas dimensiones de la sustentabilidad (calidad de vida y ambiental, inclusión política, social y económica) de productores individuales pertenecientes a organizaciones que participen en las Mesas. La hipótesis que subyace es que puede haber una correlación entre los incrementos de los ingresos económicos del productor y la participación en la Mesa, ya que ésta funciona como viabilizador de proyectos de las organizaciones y de llamados por parte del MGAP.

*Siempre habrá nieve altanera  
que vista el monte de armiño  
y agua humilde que trabaje  
en la presa del molino.*

*Y siempre habrá un sol también  
—un sol verdugo y amigo—  
que trueque en llanto la nieve  
y en nube el agua del río.*

*León Felipe, español 1884-1968*



# Bibliografía

- Acemoglu y Robinson. 2012. Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity and Poverty. Londres, Profile Books Ltd, 529 pp.
- Amartya S. Desarrollo y Libertad. 1999. Editorial Planeta Mexicana. 2000. Traducción. Esther Rabasco y Luis Toharia.
- Arocena R. y Sutz J. 2003. Subdesarrollo e Innovación. Navegando contra el viento. United Kingdom, The Press Syndicate of the University of Cambridge. Publicado en colaboración con la OEI.
- Bertaux, D. 1986. L'imagination Methodologique, Revista Internacional de Sociología, vol. 44, fascículo 3, julio-septiembre. Madrid, pp. 265-275.
- Bobbio. 1986. El futuro de la democracia. México, Fondo de Cultura Universitaria.
- Bolívar Botía, A.; de la Cruz, J.M; Domingo Segovia, J. 2001. La investigación biográfico-narrativa en educación, enfoque y metodología. España, Ed. La Muralla.
- Cash y Buizer. 2005. Knowledge-Action Systems for Seasonal to Interannual Climate Forecasting: Summary of a Workshop Roundtable on Science and Technology for Sustainability. National Research Council. 44 p.
- Coase, R. 1973. "The Problem of Social Cost", Journal of Law and Economics, octubre, 3 (1), pp. 1-44.
- Cortina Orts, A. 2007. Ética Aplicada y Democracia Radical. 4ª Ed. Madrid, Tecnos.
- Cortina Orts, A. 2008. Lo justo como núcleo de las ciencias morales y políticas: una versión cordial de la ética del discurso. Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.
- Dahl, R. 1991. "Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control". Editorial Alianza. Cap 3, pp. 39-47. Yale University D.R. Ed. Patria.
- Dahl, R. 1998. Democratic politics in advanced countries: success and challenge. Yale University Press.
- Diamond, J. Armas. 2006. Gérmenes y acero: breve historia de la humanidad en los últimos trece mil años. Madrid, Debate.
- Dorf, M. C.; Sabel, Ch., F. 1998. Una constitución del experimentalismo democrático. Columbia Law Review. Vol. 98, No. 2 (Mar., 1998), pp. 267-473. Publicado por: [Columbia Law Review Association, Inc.](http://Columbia Law Review Association, Inc) Artículo DOI: 10.2307 / 1123411, 207 pp.
- Ferrarotti, F. (1981), Storia e storie di vita. Roma-Bari, Laterza.
- Flora, C. 2008. *Social capital and community problem solving: combining local and scientific knowledge to fight invasive species*. Learning Communities. 2:30-39.
- [Flora CB, Flora JL. 2007](#). Rural communities: legacy and change. Colorado, Westview Press, 372 pp.
- Flora, C; Flora, J; Fey, S. 2004. Rural communities: legacy and change. 2nd Edition, Boulder, CO, Westview Press.
- Guy P. 1999. "La política de la burocracia". México, FCE, pp. 104-108.
- Haesbaert. R. 2004. Dos Múltiplos territorios á multiterritorialidade. Porto Alegre.
- Huntington, S. 1994. La tercera ola de democratización a finales del siglo XX. España, Paidós Ibérica.
- Kaminsky, G. G. 1990. Dispositivos institucionales. Democracia y autoritarismo en los problemas institucionales. Buenos Aires.
- Lahera, E. 2004. Capital institucional y desarrollo productivo. Un enfoque de políticas públicas. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES CEPAL. Santiago de Chile, Impreso en Naciones Unidas.
- Lahera, E. 2004. "Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina. Similitudes y Diferencias". CEPAL.
- Lincoln, Y.S. & Guba, E.G. (1985). Naturalistic Inquiry. London, Sage.

- Lourau, René. 1973. Analyse institutionnelle et question politique. In *L'homme et la société*, pp. 21-34.
- Madoery. 2008. "El desarrollo como categoría política". *Revista Crítica y Emancipación*, (7): 59-83, primer semestre de 2012. Buenos Aires, CLACSO.
- Mançano Fernandes. B. 2012. Cuadernos del Cendes. Año 29. Nº 81. Tercera época. Septiembre-diciembre 2012.
- Mançano Fernandes. B. Sobre la tipología de los territorios. Artículo presentado con el apoyo del Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq; Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES; Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO y Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo - FAPESP.
- Marshall, C. & Rossman, G.B. 1995. *Designing Qualitative Research*, 2nd ed. Thousand Oaks, CA, Sage.
- Marshall, T. H.; Bottomore, T. 1998. *Ciudadanía y clase social* (v. original 1950). Madrid, Alianza.
- Morin, E. 2000. Cultura y Conocimiento, en Watzlawick P. y Krieg P., "El ojo del observador". Gedisa, Barcelona, p. 78.
- North, Douglass C. 1990a. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Nueva York, Cambridge University Press.
- RIMISP, Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Nueva Agenda Regional contra la desigualdad Territorial. Seminario Nueva Agenda Regional. 9 de julio, 2013.
- Rodrik, D. 2008. Nber working paper series second-best institutions. Working Paper 14050. Massachusetts Avenue Cambridge, MA 02138.
- Rodrik, D. Subramanian, A. Trebbi, F. 2004. *Institutions rule: the primacy of institutions over geography and integration in economic development*. Harvard University.
- Rozenblum, C. Una aproximación a la complejidad del territorio: aportes metodológicos para el análisis y la evaluación de procesos de desarrollo territorial. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ediciones INTA, 2014.
- Santos. 2002. Citado por Mançano Fernandes, Tipología de Territorios.
- Storch, H, V; Meinke, I. 2006. Instruments for regional stakeholder interaction. Norddeutsches Klimabüro, Institute of Coastal Research, GKSS Research Center, Geesthacht.
- Vasilachis de Gialdino, I. (Coord.). 2006. *Estrategias de investigación cualitativa*. España, Gedisa. 1a. ed., 346 p.
- Wielinga, Zaalmink, Bergevoet, Geerling-Eiff, Holster, Hoogerwerf, Vrolijk. 2008. Networks with free actors. Encouraging sustainable innovations in animal husbandry by using the FAN Approach (Free Actors in Networks). Wageningen UR Communication Services.
- Yin, R. K. 1984/1989. *Case Study Research: Design and Methods*, Applied social research Methods Series. Newbury Park CA, Sage.
- Yin, R.K. 1993. *Applications of Case Study Research*, Applied Social Research Methods Series (Vol. 34). Newbury Park, CA, Sage.
- Yin, R.K. 1994. *Case Study Research - Design and Methods*, Applied Social Research Methods (Vol. 5, 2nd ed.). Newbury Park, CA, Sage.





MINISTERIO DE GANADERÍA  
AGRICULTURA Y PESCA  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

**DGDR**  
DIRECCIÓN GENERAL DE  
DESARROLLO RURAL

