

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLITICA
Licenciatura en Ciencia Política

**La Mesa de Desarrollo Rural Tacuarembó como
espacio de gobernanza**

Lucía Zapata

Tutor: Cristina Zurbriggen

2017

Índice

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1. CONTEXTUALIZACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO	3
LA INSTITUCIONALIDAD PARA EL DESARROLLO RURAL EN URUGUAY	3
CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO.....	7
PARTICIPACIÓN CIUDADANA	7
GOBERNANZA.....	9
INNOVACIÓN DEMOCRÁTICA.....	14
DESARROLLO TERRITORIAL RURAL	15
CAPÍTULO 3. OBJETIVOS Y ESTRATEGIA METODOLÓGICA	18
METODOLOGÍA.....	19
CAPÍTULO 4. PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE RESULTADOS.....	22
LA MESA DE DESARROLLO RURAL TACUAREMBÓ.....	22
LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA DEL ESPACIO	23
ACTORES - LEGITIMIDAD EN BASE A QUIÉN PARTICIPA:	23
EL PROCESO - LEGITIMIDAD EN BASE A CÓMO SE PARTICIPA:	25
LEGITIMIDAD EN BASE A LOS RESULTADOS	31
GOBERNANZA.....	35
PARTICIPACIÓN E INNOVACIÓN DEMOCRÁTICA.....	37
DESARROLLO TERRITORIAL RURAL	39
REFLEXIONES FINALES.....	41
BIBLIOGRAFÍA.....	44
ANEXOS.	48

Agradecimientos

A Ricardo Rosano y todo el equipo territorial del MGAP en Tacuarembó por el apoyo en el trabajo de campo.

A los integrantes de la mesa por su amabilidad, disposición y calidez.

A mis compañeras del PAIE, por haber conformado ese grupo tan genial que se animó a acercarse a la MDR – Tacuarembó, pero sobre todo hizo que en grupo tofo fuera mejor.

A Vale, por el apoyo intelectual y emocional de todas las horas.

A Matías Carámbula, por los consejos, las ideas y las charlas sobre el agro.

A Cristina Zurbriggen, por la paciencia y la ayuda.

A mi familia - en especial a mis padres - por todo.

Introducción

El presente trabajo aborda las Mesas de Desarrollo Rural, como una forma de observar la relación entre la sociedad y el Estado desde una perspectiva de gobernanza.

Las Mesas de Desarrollo Rural (MDR) fueron creadas en 2009, mediante la “Ley de Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias con Base Departamental” (Ley N° 18.126). Estos espacios son conformados por diversas organizaciones del medio rural y a su vez son coordinados por los equipos territoriales de la Unidad de Descentralización del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

En el entendido de que las mesas de desarrollo rural constituyen espacios de gobernanza e innovación democrática, el objetivo general de este trabajo radica en **contribuir al análisis sobre la legitimidad democrática de la Mesa de Desarrollo Rural Tacuarembó como espacio de gobernanza**. En este marco, los objetivos específicos se trazan alrededor de describir el funcionamiento de la Mesa y sus actores, determinando el carácter de los procesos y resultados de la participación, considerando quién participa, cómo se participa y los resultados de esa participación

La elección del departamento de Tacuarembó se debe a su marcado carácter rural, tanto a nivel económico como sociodemográfico. Asimismo, por su gran extensión territorial y tradición ganadera, así como por sus características de concentración de la tierra, posee particularidades que hacen que las políticas de desarrollo rural puedan resultar de más difícil articulación e implementación. Es en este sentido que el estudio de la Mesa de Desarrollo Rural podría acercarse en algún aspecto a la realidad de este departamento, ya que este espacio pretende ser un lugar de encuentro e intercambio entre distintos actores significativos en el sector rural.

Dado que las mesas son espacios recientes, y que aún la bibliografía al respecto es escasa, se intentará que el trabajo contribuya en alguna medida a generar aportes para mejorar aspectos y mecanismos de participación. Esto tiene como objetivo contribuir a que los resultados de las mesas sean lo más beneficiosos posibles para la comunidad.

Debido además a la complejidad intrínseca de este tipo de procesos, se tendrán en cuenta teorías relacionadas con la gobernanza, la legitimidad y la innovación democrática, la participación y el desarrollo territorial rural.

Con este fin, en el primer capítulo se realizará una contextualización del objeto de estudio. En la segunda parte, se expondrán los conceptos teóricos necesarios para desarrollar este trabajo, así como la historia y principales antecedentes de las MDR. En tercer lugar se presentará la estrategia metodológica, los objetivos de la investigación y las dimensiones a utilizar. El análisis de la información obtenida se realizará en el cuarto capítulo, donde se analizará la legitimidad democrática de la MDR en tanto espacio de gobernanza, así como aspectos relativos a la participación y al desarrollo territorial rural. En el quinto capítulo se presentarán las reflexiones finales.

Capítulo 1. Contextualización del objeto de estudio

La institucionalidad para el Desarrollo Rural en Uruguay

A partir del año 2000 se comienza a llevar a cabo un proceso de descentralización de las políticas de desarrollo rural. Esto se ve fomentado por la existencia de fondos internacionales que se destinaban a Uruguay debido que este constituía “*un país de ingresos medios, sin grandes conflictos sociales y con experiencias de extensión rural pública, como el Plan Agropecuario en la década de los 60.*” (Vadell, 2015: 3).

En este marco, en 2001 se crea el Proyecto Uruguay Rural (PUR), financiado por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Estado uruguayo. Su objetivo radicaba en reducir la pobreza en el medio rural de nuestro país, así como el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias rurales (Riella y Mascheroni, 2012). Este resulta el antecedente más directo de las Mesas de Desarrollo Rural, ya que dentro de este programa funcionaba una versión anterior de las Mesas, modelo del cual se partió para diseñar el actual.

Una vez que el Frente Amplio asume el gobierno nacional en 2005, comienza a darle una nueva impronta al PUR, “*la cual se plantea revitalizar y dar contenido real a las MDR como instrumento de participación y decisión en el marco de las políticas vinculadas al desarrollo rural según los lineamientos políticos estratégicos definidos desde el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca*” (Vadell, 2015:3). Esto se lleva a cabo priorizando las zonas con mayor pobreza rural, así como la participación social organizada (Vadell 2015).

En esta línea, Riella y Mascheroni (2012) afirman que con la llegada de la izquierda al gobierno “*se busca una reconfiguración de las políticas públicas para el desarrollo rural llevadas adelante por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) a partir de importantes innovaciones institucionales (creación de la Dirección General de Desarrollo Rural y de la Unidad de Descentralización, Ley de descentralización), la reorientación de los programas en curso, un nuevo relacionamiento entre Estado y sociedad civil, y la capacitación de su personal en temas relacionados al planeamiento y*

la gestión de políticas públicas para el desarrollo territorial”(Riella y Mascheroni, 2012:246).

En este sentido, el MGAP propone un rol más activo del Estado para que “operen positivamente los mecanismos de mercado”, estableciendo una descentralización que fomente las relaciones horizontales entre las diferentes instituciones y actores sociales. Con este objetivo “(...) *el MGAP asume un rol protagónico en el diseño y ejecución de políticas de desarrollo rural, entendido éste como un proceso de “mejora de la calidad de vida de los actuales y futuros habitantes del medio rural, independientemente de su actividad, mediante la aplicación de políticas públicas, específicas y diferenciadas, enfocadas en el territorio, tanto en lo económico, como en lo social y lo ambiental” (Olascoaga, 2011). Desde esta perspectiva, el desarrollo rural trasciende el ámbito estrictamente agropecuario, por lo que constituye en su esencia un esfuerzo integrador de toda la sociedad y tiene como objetivo central la población rural (Frugoni, 2008).* (Riella y Mascheroni 2012:246).

Es así que se crea un marco normativo e institucional con el fin de cumplir con las metas mencionadas anteriormente. La creación de la Dirección General de Desarrollo Rural establecida en la Ley N° 17.930 del Presupuesto Nacional 2005-2010 y la Ley N° 18.126 de “*Descentralización y coordinación de las políticas agropecuarias con base departamental*” en el año 2007 resultan elementos claves en este proceso. Este nuevo diseño institucional permite además unificar los diversos esfuerzos y programas que se realizaban con anterioridad.

La Ley 18.126 creó el Consejo Agropecuario Nacional, los Consejos Agropecuarios Departamentales y las Mesas de Desarrollo Rural.

Conforme a la Ley, los Consejos Agropecuarios Departamentales están integrados por el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca; un representante de la persona pública no estatal relacionada con dicho ministerio con mayor incidencia en el departamento; un representante del Instituto Nacional de Colonización y dos de la Intendencia Departamental correspondiente.

Las Mesas de Desarrollo Rural en cambio, se integran en cada departamento por: “*el Consejo Agropecuario Departamental, un representante de cada una de las cooperativas*

agropecuarias, un representante de cada una de las organizaciones gremiales agropecuarias y un representante de la Comisión de Agro de la Junta Departamental”.

A su vez, dicha norma establece que: “La Mesa de Desarrollo Rural Departamental promoverá un mayor involucramiento y participación de la sociedad agropecuaria en la instrumentación de las políticas del sector, detectando las demandas e inquietudes de los productores rurales del departamento y canalizando los distintos proyectos de desarrollo.

Asimismo promoverá una mayor articulación y coordinación de los sectores público y privado representativos de las cadenas productivas agropecuarias, orientados hacia la búsqueda de una mayor equidad, desarrollo local y a la preservación del medio ambiente.”

Es decir que acorde al marco normativo, las Mesas de Desarrollo Rural se instalarían en cada uno de los 19 departamentos, y deberían oficiar de canal institucional entre los productores agropecuarios, los asalariados, las gremiales y el gobierno, así como fomentar la participación de todos los habitantes de las localidades rurales, siempre en el marco de la equidad, el desarrollo local y el respeto del medio ambiente.

Asimismo, se creó dentro del MGAP una Unidad de Descentralización, para trabajar coordinadamente con la Dirección General de Desarrollo Rural, estando a cargo de la implementación de las Mesas en todo el territorio nacional. Bajo esta unidad funcionan los Equipos Territoriales, compuestos por técnicos provenientes tanto del área social como agraria, encargados de convocar y hacer funcionar a las Mesas. El papel de estos equipos es visibilizar y articular las necesidades y los intereses de la población rural. (Villalba 2015).

En la actualidad funcionan aproximadamente 40 Mesas en todo el territorio nacional, en las cuales participan entre 370 y 480 organizaciones de la sociedad civil. La participación de las mismas es dinámica, ya que algunas concurren de forma continua mientras que otras lo hacen de manera oscilante (Villalba 2015). Como indica el mapa a continuación, hay al menos una Mesa en cada departamento.

Imagen N° 1 – Mapa de las Mesas de Desarrollo Rural en Uruguay – Fuente: DGDR - MGAP



La dinámica de cada reunión consiste en la lectura de actas en caso de que existan, retomar temas de la reunión anterior y discutir nuevos, la exposición por parte de los participantes de sus demandas y necesidades, y la información del equipo territorial sobre planes y proyectos del MGAP.

Según Villalba (2015), los temas más tratados en las mesas son vivienda y salud rural, seguidos por electrificación y educación, así como por agua potable, sanidad animal y trazabilidad.

Capítulo 2. Marco Teórico

De manera de poder contribuir al análisis sobre el estado de situación de la Mesa de Desarrollo Rural Tacuarembó como espacio de gobernanza, la bibliografía elegida para este trabajo se basa en algunos ejes centrales: gobernanza, participación, legitimidad e innovación democrática y desarrollo territorial rural.

El fenómeno de las Mesas de Desarrollo Rural puede ser explicado de manera integral teniendo en cuenta las interacciones entre los actores, la participación de los mismos en las políticas públicas y los aportes de estas a la estrategia de desarrollo territorial rural, todo esto enmarcado en un proceso de democratización.

Participación ciudadana

En una aproximación inicial podría definirse el concepto de participación como *“toda acción colectiva de individuos orientada a la satisfacción de determinados objetivos”*. (Rado y Zurbriggen, 2010:6). Esto *“supone la existencia de una identidad colectiva anclada en la presencia de valores, intereses y motivaciones compartidas que dan sustento a la existencia de un «nosotros»*. *Las personas participan (actúan colectivamente y se organizan) en base a por lo menos cuatro motivaciones: a) Para mejorar sus posibilidades de acceso a bienes y servicios, b) Para poder integrarse a determinados procesos en curso en una sociedad dada, c) Para mejorar sus oportunidades de concretar su proyecto de vida y d) Para sentirse protagonistas, para construir deliberadamente su futuro; para reforzar en definitiva su autoestima”* (Rado y Zurbriggen, 2010:6).

Para Rado y Zurbriggen (2010) participar significa “tomar parte”. Cuando se habla particularmente de participación ciudadana, tiene que ver con tomar parte de alguna actividad pública. Estas autoras citan a Cunill (1991), quien plantea la importancia de una normativa legal que institucionalice mecanismos, procesos y organismos para que la población influya sobre las políticas y decisiones públicas, propósito de la participación ciudadana.

Afirman además que *“Por lo mismo, participación ciudadana no sólo radica en el ejercicio del voto, sino que es un proceso de desarrollo político continuo, que implica*

madurez y responsabilidad de parte de los actores civiles y políticos y de las instituciones y organizaciones de las cuales forman parte. Por tanto, la participación ciudadana es un requisito indispensable para el fortalecimiento de la democracia.” (Rado y Zurbriggen, 2010:6).

Para Villareal, la participación ciudadana *“es aquella en la que los ciudadanos se involucran de manera directa en acciones públicas, con una concepción amplia de lo político y una visión del espacio público como espacio de ciudadanos. Esta participación pone en contacto a los ciudadanos y al Estado, en la definición de las metas colectivas y las formas de alcanzarlas.”* (Villareal, 2009: 32)

Según Adriana Rofman (2016) las primeras conceptualizaciones de la participación se enfocaban en una postura sociocéntrica, considerando a la sociedad civil y al Estado como elementos separados. Sin embargo, cuando se habla de participación ciudadana, se incluyen también las políticas públicas y el territorio, teniendo en cuenta la capacidad de incidencia de los ciudadanos en las decisiones políticas. (Rofman, 2016:11)

Rofman plantea entonces que el espacio de interacción entre la sociedad y el Estado construido por la participación ciudadana conforma un *ámbito público no estatal* (Cunill Grau, 1997) (Rofman 2016: 11).

Asimismo, el término *ciudadana* implica la participación en el marco de las normas establecidas por el Estado, es decir, de la sociedad civil concebida como ciudadanía. Esto le otorga al Estado un rol importante en estos procesos, en el marco de su representación de lo público (Rofman, 2016:11).

Para Adriana Clemente (en Rofman, 2016) lo mencionado anteriormente le otorga un lugar central al sentido político en la participación, ya que se interviene en políticas de bienestar, incidiendo en la orientación del Estado.

Por otro lado, en el triángulo conceptual participación – políticas públicas – territorio, este último aspecto es el de presencia más reciente. El aporte de la dimensión territorial se relaciona con estrategias de integración social y fuente de identidad colectiva. Para Rofman, *“también constituye la base de la estructuración de sujetos políticos colectivos y, además, un recurso disponible para diseñar estrategias de acción colectiva que expresen públicamente las demandas sociales”* (Rofman, 2016: 13).

En esta misma línea de la territorialidad se pueden observar dos corrientes de análisis, la expresada desde los conflictos sociales y la política popular, y la del desarrollo local o territorial. Se considera en este trabajo la teoría del desarrollo territorial, donde se plantea que se “*valoriza la articulación de los actores locales como recurso central para la producción social del territorio*” (Rofman, 2016: 13).

Esta perspectiva “*asigna especial importancia a la acción colectiva territorial, que puede movilizar a una sociedad local construida por grupos sociales e intereses diferentes pero pasibles de ser articulados en función de un proyecto de cambio territorial*” (Rofman, 2016:13). Es así que se tienen en cuenta la dimensión territorial de los actores y de la participación, así como los efectos socioespaciales de la misma (Rofman, 2016:13).

En un espacio de participación puede ocurrir que grupos con mucho poder, o un poder ya institucionalizado terminen imponiendo sus intereses y legitimándolo a través del espacio. En este sentido Peters (2004) advierte sobre los riesgos de que la participación ciudadana se traduzca en un “pacto de simulación”, limitando a las organizaciones y provocando una pérdida de su autonomía, a la vez que los espacios se convierten en simples legitimadores de las acciones del gobierno.

Es posible establecer tipos ideales de las diferentes formas de involucramiento social. Es importante observar la relación directa que existe entre el lugar que tienen los colectivos sociales en estas escalas y la transferencia de poder que el Estado realiza a los ciudadanos. A mayor altura en las escalas, se realizará más transferencia de poder a los grupos. Por otro lado, en los niveles inferiores, la relación entre los ciudadanos y la democracia será más burocrática.

Se considera a la participación como el concepto más amplio que deja lugar a los espacios de gobernanza. Para que existan estos espacios es necesario que la sociedad participe, ya que constituye la característica medular de los mismos.

Gobernanza

Para analizar la Mesa de Desarrollo Rural resulta fundamental utilizar el concepto de gobernanza, ya que el mismo ayuda a describir y entender las dinámicas que se dan en ese espacio, así como su utilidad para el *policy making*.

Peters plantea que en los últimos años en general la administración pública ha intentado “*involucrar más directamente a la ciudadanía en la acción de gobierno y en la elección de las políticas*” (Peters, 2005: 586). Asimismo, este autor explica que “*el término que en general se ha utilizado para nombrar muchos de estos cambios en el sector público es “gobernanza”, aunque también se emplean los de “empoderamiento” y “gobierno participativo”.*” (Peter, 2005:586). Esto tiene que ver con que en este enfoque se parte del supuesto de que “*mayor participación ciudadana traerá consigo mayor calidad en la tarea de gobernar*” (Peters, 2005:586).

Para pensar a la gobernanza en consonancia con el desarrollo territorial rural resulta de utilidad mencionar que el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) propone que como parte de la generación de estrategias para una agricultura sustentable y la disminución de la pobreza rural es necesario “*aumentar la gobernabilidad y la gobernanza de los sistemas agrícolas y agroalimentarios*”. (Zurbriggen, 2015:4).

En este sentido, Zurbriggen (2015) plantea que existe “*un consenso creciente acerca de la necesidad de innovar en la gobernanza agrícola con el fin de construir una visión - acción común y prospectiva de los problemas de sostenibilidad (“sustainable development governance”)*” (Zurbriggen, 2015:5). Esto se logra cambiando los enfoques dicotómicos como Estado vs. Mercado vs. Sociedad para pasar a “*abordajes sistémicos*” que tengan un enfoque “*multiactoral, transdisciplinario y multiescalar*” (Zurbriggen, 2015).

Si bien la conceptualización del término gobernanza ha resultado confusa, sobre todo en América Latina, cabe señalar que hace énfasis en la transferencia a varios sectores de la sociedad de roles que antes eran exclusivos del Estado. Con este objetivo, los actores de la sociedad (políticos, institucionales, organizaciones corporativas, sociedad civil) deben coordinar y trabajar en conjunto de cara a la resolución de problemas públicos.

Para Peters (2005) la gobernanza constituye un medio “*para elevar el contenido democrático*” de la conducción de la administración pública. Plantea que esto se afirma en el fracaso o debilidad de algunas formas convencionales de la democracia representativa, así como en la necesidad de que las estructuras participativas “*estén más estrechamente vinculadas con la vida cotidiana de los ciudadanos*”, con el objetivo de

aumentar la confianza y la capacidad de los ciudadanos para influir en el gobierno (Peters, 2005:593).

Para categorizar los diferentes tipos de gobernanza, resulta necesario definir el alcance y el grado de incidencia que la participación tiene sobre las decisiones en materia de política pública (Zurbriggen, 2015). Estos tipos pueden basarse en un modelo jerárquico, de carácter gerencial o de gobernanza. En el modelo jerárquico, es el Estado quien cobra la mayor relevancia en el proceso de toma de decisiones. En el modelo de carácter gerencial se incorpora la participación con el objetivo de conocer las preferencias y grado de satisfacción de los ciudadanos, considerados como consumidores finales. El modelo de gobernanza en red plantea en cambio que la relación gobierno – sociedad- mercado se estructure a partir de espacios más abiertos *“en los que los agentes gubernamentales recopilan información, co-crean y construyen la legitimidad necesaria para poder determinar las mejores soluciones de política pública”* (Zurbriggen, 2015:10).

Asimismo la gobernanza en red supone la participación de actores del gobierno, de la sociedad civil, asociaciones de productores y empresas, entre otros, con el objetivo de generar un sistema más flexible, no tan jerárquico o gerencial. Para esto es necesario definir nuevas reglas de juego, que deberán tener en cuenta la equidad y la sostenibilidad de los recursos naturales (Zurbriggen 2015).

En el mismo sentido, Martí, Blanco, Parés y Subirats (2016) plantean que la gobernanza *“describe un patrón emergente de gobierno basado en la interacción en red entre múltiples actores procedentes de distintos ámbitos (público, privado, civil) y que se reconocen interdependientes entre sí.”*

Agregan además – tomando a Sorensen y Törfing (2005) – que las redes de gobernanza se definen por *“una articulación horizontal y relativamente estable de actores interdependientes pero operacionalmente autónomos; que interactúan a través de distintas formas de negociación, deliberación y luchas de poder; que tienen lugar en un marco relativamente institucionalizado de reglas, normas, conocimiento e imaginarios sociales contingentemente articulados; que se autorregulan dentro de los límites establecidos; y que contribuyen a la producción de un propósito de carácter público en medio de un amplio conjunto de visiones, ideas, planes y regulaciones”*. (Martí et al, 2016:29).

Existen posturas encontradas en referencia a la utilidad de las redes de gobernanza para la democratización. Hay quienes plantean que representan un paso atrás en las funciones representativas y redistributivas del Estado, aumentando las asimetrías de poder. Por otro lado, los más optimistas afirman que las redes de gobernanza empoderan políticamente y refuerzan la participación de los colectivos excluidos del sistema representativo (Martí *et al*, 2016).

Como una forma de abordar este tema, Martí, *et al* (2016) proponen tres maneras de evaluar la legitimidad democrática de las redes de gobernanza: una se centra en los actores participantes (*input legitimacy*), otra en el proceso de elaboración de la política (*throughput legitimacy*) y la tercera en los resultados de la misma (*output legitimacy*). Estos enfoques pueden ser complementarios a la hora del análisis, ya que ofrecen diferentes puntos de vista.

En el enfoque de legitimidad a partir de quien participa se hace énfasis en el origen de los actores participantes, en la representatividad y en la capacidad de influencia de los menos favorecidos, observándose el peso de la ciudadanía frente a los demás actores.

En la legitimidad a partir del proceso, se tienen en cuenta las capacidades de las instituciones de explicar, escuchar y responder, así como el respeto mutuo e igualdad entre todos los actores. Se observa que la red sea inclusiva, que exista rendición de cuentas y transparencia. En la literatura este proceso es llamado “planificación colaborativa”, la cual implica un consenso y una interacción entre los actores dentro de la red.

Por último, el *output legitimacy*, propone la evaluación en base a los resultados de la política. Si bien existen diferentes versiones de este modelo, en todas existe una dificultad de evaluar los resultados concretos. La forma más sencilla resulta observando solamente un aspecto de la política en cuestión.

En la tabla que figura a continuación, realizada por los autores, se muestran las dimensiones tenidas en cuenta.

Tabla 1. Criterios de evaluación para procesos de planeamiento colaborativo. Fuente: Martí et al. Adaptado de Agger y Löfgren (2006) y de Laurian y Shaw (2008).

Criterios en relación al proceso	
<i>Transparencia</i>	Toda la información respecto al proceso como al contenido es fácilmente accesible por múltiples canales
<i>Adaptatividad</i>	El proceso es capaz de manejar conflictos internos así como aquellos aspectos exógenos que interfieran en él.
<i>Inclusividad y diversidad</i>	Todos los actores relevantes han sido invitados a participar y tanto aquellos que han participado como los que no, lo han hecho independientemente de sus capacidades y de sus recursos.
<i>Distribución equitativa del poder</i>	Todos los actores tienen las mismas posibilidades de influir en el resultado final.
<i>Deliberación</i>	Se habilitan espacios de deliberación basados en el respeto y la reciprocidad, el resultado de los cuales es incorporado en las decisiones finales
<i>Satisfacción de los participantes</i>	Satisfacción de los participantes con el proceso
Criterios en relación al resultado	
<i>Legitimación del resultado</i>	La solución es legitimada por la mayor parte de los participantes
<i>Construcción de capacidad institucional</i>	Al final del proceso, los participantes han adquirido nuevos conocimientos en relación con la temática y se han establecido nuevas relaciones sociales basadas en la confianza entre los participantes.
<i>Confianza con las instituciones</i>	El proceso mejora la confianza de los ciudadanos con las instituciones públicas.
<i>Satisfacción de los participantes</i>	Satisfacción de los ciudadanos con los resultados.

En cuanto a la legitimidad, también es importante mencionar, como lo hace Peters, que “*el éxito democrático del modelo de gobernanza depende de que el universo de grupos represente a todos los intereses involucrados*” (Peters, 2005: 595). Como esta representación no está igualmente distribuida entre todos los grupos de la sociedad, es factible que exista un sesgo hacia algunos grupos específicos.

La gobernanza en red proporciona entonces el marco conceptual para pensar la participación como un aspecto fundamental para el empoderamiento de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones. El análisis de estos espacios genera una base importante a la hora de pensar la innovación democrática.

Innovación democrática.

La modalidad de participación en red que implica la MDR consiste en una forma de innovación democrática.

Según Gurza Lavalle e Isunza, la innovación democrática se entiende como “*un proceso de creación institucional que va más allá de la promulgación de formas de participación ciudadana directa como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular, y en el que se articulan modalidades continuas –no extraordinarias– de incidencia social sobre el poder público y su aparato administrativo, e incluso sobre el propio sistema político.*” (Gurza e Isunza 2010). Con la innovación democrática se mezclan entonces prácticas antes separadas, como la participación, los controles sociales y la representación.

Gurza e Isunza agregan además que las experiencias de participación y rendición de cuentas – orientadas ahora a participar en la formulación, gestión y fiscalización de las políticas públicas - ya no poseen como centro principal el Poder Legislativo, sino que se localizan en estructuras administrativas autónomas o en el Poder Ejecutivo, y son ejercidas por organizaciones civiles.

A la hora de analizar los actores colectivos, las formas más exigentes de control tienen que ver con quienes ejercen la representación, es decir, “hablan en nombre de alguien”. Asimismo, estas nuevas modalidades de representación ubican en el centro del análisis el debate sobre el control de los controladores, lo que es planteado como “rendición de cuentas societal” (Gurza e Isunza, 2010).

En este sentido, para que exista una representación efectiva, resulta necesario lo que los autores denominan *constituency*, que refiere a la autorización o a la base representable. Esta autorización debe ser además renovada en el tiempo, aunque sea de forma implícita, de manera que el proceso sea legítimo (Gurza e Isunza 2010).

Desarrollo Territorial Rural

Resulta importante no perder de vista que los esfuerzos por comprender el proceso de participación en las Mesas de Desarrollo Rural y la legitimidad de las mismas tienen que ver con que el objetivo último es el fomento del Desarrollo Territorial Rural.

El concepto de Desarrollo Territorial Rural aparece como un eje transversal en las dimensiones trabajadas, ya que su éxito depende en parte de la existencia de gobernanza, participación y democracia.

Si bien no existe consenso sobre su definición precisa, es posible afirmar la presencia de una serie de elementos comunes. Los mismos radican en la concepción de “lo rural” en sentido amplio, la reducción de la pobreza en el medio, la competitividad e innovación tecnológica, la fuerte relevancia entre vínculos sociales rurales y urbanos, un rol decisivo del desarrollo institucional, así como la definición de territorio en tanto construcción social (González 2012).

Para el MGAP, el concepto de Desarrollo Territorial Rural va acompañado de las siguientes características:

“Enfoque territorial (desde el “territorio” como espacio físico donde se generan procesos, reconociendo su heterogeneidad e integrando su identidad)

•Planeamiento estratégico participativo como una construcción colectiva y negociación permanente entre actores públicos y privados. Realización de planes, programas y proyectos con la participación de la sociedad considerando las diferentes dimensiones del desarrollo, contemplando la definición y puesta en marcha del modelo de gestión para la ejecución de acciones definidas y proyectos identificados y elaborados

•Ruralidad, se plantea el concepto inclusivo de “lo rural”, teniendo en cuenta no solamente la población dispersa del medio, sino adicionalmente las poblaciones rurales menores.” (DGDR, 2015:9).

Schetman y Berdegué (2003) definen al Desarrollo Territorial Rural como: “(...) un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural.” Se hace énfasis en el desarrollo institucional, el cual “tiene los propósitos de estimular y facilitar la interacción y la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos relevantes y de incrementar las oportunidades para que la población pobre participe del proceso y de sus beneficios.” Para Riella y Mascheroni (2012: 240) “no se puede desligar un proceso de desarrollo del territorio en el que ocurre, entendiendo al “territorio” no como un mero espacio físico geográfico sino como una construcción social realizada en un tiempo y espacio específico, proceso en el que convergen los intereses y las relaciones de fuerza de los distintos actores presentes en el mismo.”

Cuando se habla de lo rural no es en referencia exclusiva a lo agrícola, sino que el territorio reconoce una diversidad mucho mayor, tanto en economía como en población. Es posible afirmar que tanto las actividades económicas como los pobladores del medio deben ser reconocidos en todas sus expresiones, lo que abarca actividades agropecuarias pero también actividades como la prestación de salud, educación y otros servicios.

Riella y Mascheroni (2012) -tomando a Schejtman y Berdegué (2004)- plantean que las conceptualizaciones más tradicionales del desarrollo rural se centran en lo que tiene que ver con lo agrícola, desconociendo la heterogeneidad de las sociedades rurales, y la importancia del trabajo rural no agrícola. En este sentido es necesario promover reformas en que fomenten y faciliten proyectos sostenibles.

Es posible coincidir entonces con Riella y Mascheroni en que “Desde la perspectiva del DTR, el proceso de desarrollo requiere de un fuerte proceso de construcción de espacios públicos que permitan la cooperación, la participación del conjunto de los actores del territorio, por lo que impone un conjunto de reformas institucionales que implica descentralización y fortalecimiento de las distintas escalas de gobierno territorial y capacidad de articular cada una de ellas para no quedar sólo en los esfuerzos locales.” (Riella y Mascheroni 2012). Asimismo, según González (2012), en lo que tiene que ver

con la implementación de programas, este enfoque plantea la transformación productiva y el desarrollo institucional como cuestiones a abordarse paralelamente, priorizando los proyectos concertados socialmente.

En lo que concierne al rol del Estado en el desarrollo rural, es posible advertir un cambio de enfoque. El Estado *“ya no es más el gestor y ejecutor autónomo y “omnipresente” de una política “descendente”, que “baja” totalmente estructurada desde los gobiernos hacia la población, sino que ahora se piensa en una política flexible, que contemple diferencias y particularidades locales y culturales, construyéndola desde varios aspectos “desde abajo”, en forma ascendente.”*(Manzanal, 2006:30).

De los lineamientos políticos del MGAP y la Institucionalidad Pública Agropecuaria 2010 – 2015 surgen algunos relativos al DTR, como el fortalecimiento de la institucionalización de la DGDR mediante políticas de desarrollo agropecuario, articulación de políticas sociales para el medio rural con un desarrollo sostenible, la inclusión de la producción familiar en las cadenas productivas a través de diferentes planes. También surgen iniciativas sobre cambio climático, como focalizar los recursos en la adaptación y adecuación tecnológica. Asimismo, se establecen políticas de descentralización, como la readecuación organizativa y normativa de la descentralización del MGAP, con énfasis en la participación de actores locales, Mesas de Desarrollo Rural y Consejos Agropecuarios Departamentales, y la coordinación de las políticas de desarrollo territorial a través de la acción del Consejo Agropecuario Nacional. (DGDR, 2015:11)

Según Villalba (2015: 52) las MDR *“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.”*

Es posible afirmar que el desarrollo territorial rural es uno de los conceptos que transversaliza este trabajo. Al analizar este punto se identifican factores relacionados con la participación y la institucionalidad, entre otros. Esto implica que al analizar el desarrollo territorial rural también es necesario contemplar estas dimensiones, y viceversa, ya que son conceptos fuertemente articulados.

Capítulo 3. Objetivos y estrategia metodológica

En el entendido de que las MDR son herramientas relativamente recientes, los resultados de esta investigación podrían contribuir a generar aportes para mejorar aspectos y mecanismos de participación, con el objetivo de que las MDR aporten beneficios a la comunidad.

Como se menciona en la introducción, el objetivo general de este trabajo radica en **contribuir al análisis sobre la legitimidad democrática de la Mesa de Desarrollo Rural Tacuarembó como espacio de gobernanza**. El período a estudiar es el comprendido entre abril y octubre de 2014. Los objetivos específicos planteados en este sentido son:

- Caracterizar a la MDR Tacuarembó en tanto espacio de Gobernanza e innovación democrática.
- Analizar la legitimidad democrática de la Mesa en cuanto a quién participa, cómo se participa y los resultados de la participación.
- Dar cuenta del papel de la Mesa como parte de la estrategia de Desarrollo Territorial Rural del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

Se parte de la premisa que la Mesa de Desarrollo Rural conforma un espacio de gobernanza. A su vez constituye una forma de innovación democrática. Se analiza así la legitimidad de este espacio de participación mediante la mirada a actores, procesos y resultados.

El desarrollo territorial rural se identifica como una dimensión que transversaliza al resto, dado que supone la existencia o generación de institucionalidad y participación. Se plantea entonces la interrogante de qué tanto aportan este tipo de espacios a la estrategia de Desarrollo Territorial Rural pautada por el MGAP.

De manera de realizar el análisis de la MDR, se tomarán entonces las dimensiones de Gobernanza, Participación, Legitimidad e Innovación Democrática y Desarrollo Territorial Rural.

Metodología

Esta monografía tiene como origen el producto de un Programa de Apoyo a la Investigación Estudiantil (PAIE) realizado por estudiantes de grado entre los meses de febrero a diciembre de 2014, cuyo tema principal fue el proceso de participación y la articulación de demandas en la "Mesa de Desarrollo Rural de Tacuarembó" realizándose el trabajo de campo en dicha mesa.¹

La investigación se desarrolló bajo la modalidad de diseño de estudio de caso, de carácter exploratorio. Este diseño metodológico tiene que ver con la importancia que se le da a la interpretación de los actores y a los procesos. Si bien el caso no resulta bajo ningún concepto un representante absoluto de un universo mayor, es posible observar causas, efectos y explicaciones, que de otra forma no serían posibles (Villalba 2015).

Según Stake (2005), el estudio de caso *"es el estudio de la particularidad y de la complejidad de un caso singular, para llegar a comprender su actividad en circunstancias importantes."*(Alvarez y San Fabian, 2012). El caso se toma como un "sistema acotado", con límites que se precisan para el objeto de estudio, pero que no deja de estar inserto en el contexto global donde se produce (Muñoz y Muñoz, 2001).

La investigación es de tipo cualitativo y la elección se debe a que se intenta abordar el tema desde una óptica comprensiva – interpretativa de un caso particular, la MDR "Tacuarembó". No obstante, se tendrá en consideración que el estudio tendrá un propósito exploratorio, ya que aún no abundan en nuestro país abordajes del Desarrollo Rural desde la Ciencia Política específicamente, aunque sí desde otras ramas de las ciencias sociales. Se intentará advertir e interpretar a través de técnicas rigurosamente aplicadas (observación y entrevista semiestructurada) las relaciones y conductas sociales a través de manifestaciones difícilmente registrables *a priori* en el trabajo de campo, intentado asimismo comprender el ámbito de estudio en su contexto específico.

¹Programa de Apoyo a la Investigación Estudiantil, Edición 2013. *"El proceso de participación y la articulación de demandas en la "Mesa de Desarrollo Rural Tacuarembó" (2014) Alvarez, Analía; Rubio, Eugenia; Ugo, Gabriela; Zapata, Lucía. Montevideo, Uruguay.*

En primer lugar, a través de entrevistas semi-estructuradas a informantes calificados se profundizó en el análisis. Con esto se buscó acceder a la subjetividad y el sentido que los actores otorgan a sus acciones y a la de los demás, así como aprehender la reflexividad de los mismos a través de su participación en el espacio. Se realizaron 9 entrevistas, 7 a participantes de la Mesa y 2 a integrantes del equipo territorial del MGAP. Los participantes eran productores rurales con diferentes extensiones y tipos de producción, pero en su mayoría productores familiares.

En cuanto a las líneas principales de las entrevistas, estas se referían principalmente a quién participa, cómo se participa y qué resultados se pueden ver, así como su opinión sobre para qué sirve la Mesa y cuál era su funcionamiento.

Es importante fundamentar que las entrevistas se realizaron solamente a quienes participaron de reuniones, si bien uno de los temas tratados es la ausencia de actores relevantes. Esto fue una decisión intencional, ya que la finalidad de la monografía pasa por observar la perspectiva de quienes efectivamente asisten a la mesa.

Asimismo, se realizó una observación participante mediante la cual se pretende entender y contextualizar determinados discursos desde la significación de los actores. Se intentó así familiarizarse con el grupo que acude a la mesa, así como con sus prácticas. Según Schwartz y Jacobs (1984) la observación resulta de utilidad para complementar las entrevistas, ya que permite contrastar las declaraciones de los actores con sus acciones en el espacio a observar.

Dicha observación tuvo lugar en tres reuniones de Mesas de Desarrollo Rural Tacuarembó, así como en una cuarta visita a la reunión Plenaria llevada a cabo entre todas las mesas del departamento. Para la misma se realizó una pauta de observación que incluía la composición de la mesa, la dinámica interna, el relacionamiento entre los actores, los temas planteados y las demandas resueltas o pendientes (ver anexo). Esto permite afirmar que se trató de una observación sistematizada, ya que existían categorías previas, aunque podían ser (y fueron) ajustadas a lo largo de la observación.

Para el análisis de las Mesas, resulta interesante utilizar el concepto manejado por Elinor Ostrom de Acción- Situación. Las acciones – situaciones son los espacios sociales donde los individuos interactúan, intercambian bienes y servicios, resuelven problemas,

dominan a uno u otro o pelean, entre otros. Este concepto analítico permite al analista aislar la estructura inmediata afectando al proceso de interés con el propósito de explicar regularidades en las acciones humanas y resultados, y potencialmente reformarlos (Ostrom 2011).

En este sentido, se incorporan al análisis dimensiones que tienen que ver con la dinámica entre los actores, los arreglos institucionales, la influencia del programa en el diseño y la implementación de políticas y el grado de transparencia y rendición de cuentas.

Se utilizó una pauta de observación que indaga sobre la composición de la mesa, en tanto actores e instituciones, la distribución y dinámica de las reuniones, el clima percibido, los temas tratados, la intensidad de la participación y el respeto por las diferentes opiniones.

Capítulo 4. Presentación y análisis de resultados

La Mesa de Desarrollo Rural Tacuarembó

En Tacuarembó funcionan cinco Mesas de Desarrollo Rural. La primera (MDR Tacuarembó) comenzó en 2007, y luego - debido a las necesidades específicas del territorio y a las grandes distancias del departamento - se fueron generando nuevos espacios en otras zonas. Desde 2009 funcionan también las mesas de Bañado de Cañas, San Gregorio de Polanco, Caraguatá, Tacuarembó y Paso de los Toros. Estas mesas se reúnen periódicamente en un Plenario de Mesas de Desarrollo Rural de Tacuarembó.

La Mesa a estudiar será la MDR “Tacuarembó” en el entendido de que es la primera creada en el departamento, funcionando desde el 2007. La zona que abarca la Mesa comprende un radio de 25 kilómetros en los alrededores de Tacuarembó, integrando las localidades de: Tambores, Curtina, Ansina, Cerro Travieso, Cuchilla Casa Piedra, Paso las Carretas, Paso Ceferino, Santa Rita, Paso del Medio y Batoví.

A modo descriptivo, la Mesa de Desarrollo Rural Tacuarembó funciona en la sede del Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA), ubicada en la capital departamental. Asisten aproximadamente entre 20 y 25 personas, en reuniones que se llevan a cabo una vez por mes.

Las convocatorias se realizan por teléfono, aunque en cada reunión establecen la fecha de la próxima. Se maneja un orden del día, siendo el moderador uno de los integrantes del equipo territorial del MGAP. Una vez por año se realiza el Plenario Departamental, donde se hace una puesta a punto y se intercambian experiencias y evaluaciones de cada una de las cinco mesas del Departamento.

En el entendido de que se profundizará sobre la dinámica del espacio más adelante, no se redundará este apartado. Sin embargo, cabe destacar que en las observaciones realizadas se notó el buen relacionamiento que se genera en el espacio, debido en parte a la permanencia en el tiempo de la Mesa y sus integrantes. Si bien es apresurado adjudicar roles a los participantes, y no es el objetivo de este trabajo, se observó que no todos intervienen de la misma manera ni con las mismas expectativas, lo que conlleva a una

intensidad diferente en la participación, tanto en las reuniones de la Mesa como en el trabajo relacionado a la misma fuera de los encuentros.

A priori se visualiza una buena relación entre el MGAP y los participantes, lo que también genera un buen diálogo y confianza mutua en el trabajo.

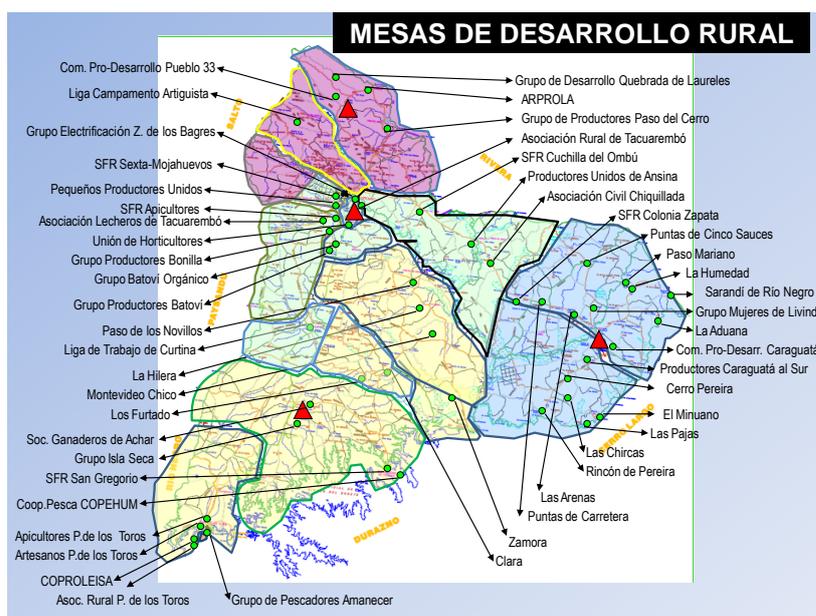
Legitimidad democrática del espacio

Teniendo en cuenta el objetivo general de este trabajo, se toman los conceptos vertidos en el Marco Teórico sobre la metodología propuesta por Martí, Blanco, Parets y Subirats (2016) para realizar un análisis de la legitimidad democrática que tiene el espacio. Este análisis consiste en tres partes, ya que se tiene en cuenta quién participa, cómo se participa y los resultados de esa participación.

Actores - Legitimidad en base a quién participa:

Durante las visitas para la investigación, los asistentes fueron: el Equipo Territorial del MGAP, Asociación Batoví Productivo, Sociedad de Fomento Rural Sexta Sección, Sindicato de Peones de Estancias, Asociación Rural de Tacuarembó, Asociación de Productores de Leche Tacuarembó, Grupo de Colonos Poncho y Apero, Sociedad de Fomento Hortícola Tacuarembó, Grupo de Colonos Encarnación Benítez, Raíces Solidarias de La Hilera, Sociedad de Fomento Apícola Tacuarembó y Grupo Cerro de la Aldea. Asimismo, participan otros vecinos que no van en representación de organizaciones, y un docente del Liceo de Curtina. En el mapa que figura a continuación se muestra la ubicación territorial de algunas de las organizaciones asistentes.

Imagen N° 2 – Mapa de las MDR y organizaciones rurales en Tacuarembó – Fuente: Informe Equipo Territorial MGAP Tacuarembó



Los participantes son en su mayoría productores familiares, que trabajan el predio con su familia, y a veces también fuera del mismo. Es posible encontrar algunos productores medianos y durante el período observado participó una vez el Sindicato de Peones de Estancias (SIPESS). La mayoría de ellos arriendan campo o son beneficiarios del Instituto Nacional de Colonización.

Con respecto al nivel educativo, si bien no todos finalizaron su educación secundaria, han realizado diversos cursos relacionados con la producción agropecuaria. Hay también quienes tienen formación universitaria incompleta, y un técnico agropecuario.

Tanto todos los entrevistados para este trabajo, como la gran mayoría de los participantes de la Mesa, acuden a la misma en representación de una organización. Estas organizaciones tienen estatutos, personería jurídica, y en su mayoría se consolidaron gracias a la gestión de la Mesa de cursos para sus integrantes, y de proyectos del MGAP sobre fortalecimiento institucional.

Algunas de las organizaciones participan desde la fundación de la mesa, mientras que otras fueron sumándose durante el proceso. La asistencia a la Mesa de las mismas es bastante regular. Según los entrevistados, su presencia se da a partir de una decisión de la organización, ya sea en reuniones de directiva – más formales – o en contactos más informales entre los miembros.

Las razones por las que participan en la Mesa son variadas, y es posible dividirlas en dos grupos. Un grupo de organizaciones tiene como objetivo plantear inquietudes, demandas, problemas; y tener un espacio donde poder encontrar soluciones a los mismos. Por otro lado, un segundo grupo tiene como interés la consolidación del espacio, “*evitar perderlo más allá de los avatares políticos del país*” (Entrevista N° 4), así como un diálogo más fluido con la institucionalidad. Para uno de los productores entrevistados, “*era la primera vez que existía un ámbito donde tu podías plantear en pie de igualdad con la institucionalidad los problemas que tenías, más allá de lo que existía por lo menos acá en el norte, que era el sistema del caudillismo*” (Entrevista N° 4).

Esta reflexión no es menor, ya que por varios motivos en el interior del departamento existen dinámicas de dependencia desde los productores familiares hacia los más grandes. Esto se puede notar desde la solución de una situación específica en la zona, hasta el acceso a servicios, o donaciones específicas para las escuelas, entre otros. La Mesa de Desarrollo Rural pone en pie de igualdad a los diferentes actores del territorio, ya que a partir de su creación no es necesario pasar por los productores más grandes o “caudillos” de la zona para acceder a determinados servicios, sino que existen canales institucionales para realizarlo.

El proceso - Legitimidad en base a cómo se participa:

Para esta parte del análisis se tomarán los criterios en relación al proceso de Martí *et al* (2016). Estos criterios establecen una serie de categorías que se considerarán a continuación.

En cuanto a la *transparencia*, la convocatoria a las reuniones se realiza sobre todo de manera personal, aunque también por mensajes de texto, además de estar estipulado el día y hora de la siguiente reunión desde la instancia previa. La misma es abierta a los pobladores de la zona, ya que si bien en un momento –y de acuerdo a la ley- se pensó que participaran solamente organizaciones, en la actualidad también acuden vecinos que no están organizados. Las primeras convocatorias a la Mesa se realizan también por radio y por televisión. Asimismo, el MGAP convocó a organizaciones de forma personal. De esta manera, es posible inferir que los habitantes y organizaciones de la zona estarían informados de la existencia y las reuniones de la mesa.

Al momento de la visita se comenzaban a realizar actas, que serían enviadas posteriormente por mail a quienes hacían uso de este medio, y también se encontraban a disposición en las oficinas del MGAP en el centro de la ciudad. Esto permite realizar una revisión de los temas trabajados en sesiones anteriores, así como hacer un seguimiento de los mismos. Asimismo, se lleva una lista de los asistentes con nombre y organización de pertenencia. Sin embargo, en el período estudiado esto se daba aún de manera incipiente, y las formas de acceso a las actas todavía no estaban consensuadas. Esto constituye un aspecto relevante en cuanto a la transparencia, que debería ser afinado para alcanzar niveles óptimos.

En cuanto a la *adaptatividad*, las relaciones entre los participantes y entre las organizaciones son calificadas como positivas, aunque no trabajan juntas más allá de la mesa, con excepción de situaciones puntuales, como el “préstamo” de la personería jurídica de unas a otras para poder presentarse a llamados del MGAP. Sin embargo, no se visualizan relaciones de cooperación fuera de la Mesa más allá de ese caso puntual. Las relaciones sociales tienen dos planos: dentro de la MDR son de fuerte colaboración y coordinación, pero en general es posible afirmar que son débiles o puntuales fuera de la misma. Esto quizás sea uno de los aspectos en los que la Mesa ha incidido y en un futuro se pueda consolidar mediante un mayor relacionamiento externo de los participantes.

La existencia o no de conflicto, y las características del mismo, es un aspecto importante si se mira de cerca a los actores. Pocos entrevistados manifiestan la presencia de conflicto. En realidad algunos afirman que existe un conflicto latente, quizás porque se encuentran actores con diferentes intereses; sin embargo, ya que los temas de la Mesa por lo general son tangenciales a dichos intereses, el conflicto no sale a la luz. De todas formas, es posible afirmar que dada la mayoría de productores familiares que asisten, resulta más difícil que se genere conflicto, ya que presentan más o menos las mismas demandas y planteos. Asimismo, desde el MGAP surge el concepto de que al participar regularmente en la mesa, las relaciones se “aceitan”, por lo que es más fácil alcanzar consensos.

La *inclusividad y diversidad* es un tema muy relevante a la hora de analizar la legitimidad democrática del espacio. Como se explicitó anteriormente, la convocatoria a la Mesa es abierta, y si bien en un momento fue pensada para organizaciones, en la actualidad asisten productores o actores que no están organizados.

En teoría debería participar de la Mesa el Consejo Agropecuario Departamental (CAD), pero esto no refleja la realidad. Las diversas instituciones (INIA, Instituto Nacional de Colonización, UdelaR) participan cuando son llamadas por temas concretos. De la misma manera, otras instituciones que no participan del CAD, pero que resultan importantes para la población rural, asisten cuando son convocadas para tratar temas específicos, como electrificación, salud, agua potable, etc. Además, estas Instituciones de carácter más social tienen un ámbito propio de coordinación que son las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (MIPS).

Sin embargo, existe un actor que todos los entrevistados identifican como un ausente, y que debería estar, dada su capacidad de abordar temas del medio y solucionar demandas: la Intendencia Departamental de Tacuarembó. Esta institución participó en un principio del CAD, pero al momento del estudio de campo no lo estaba realizando. Por lo tanto, tampoco lo hacía en las reuniones de las mesas. Algunos de los participantes entrevistados manifiestan la existencia de una decisión deliberada de no participar, dado el signo político diferente de la Intendencia y el MGAP. Tanto para la resolución de temas concretos como para la discusión de las estrategias de desarrollo de la zona es fundamental la presencia de este actor en las reuniones.

Al observar el ámbito privado, y como ya fue dicho, los participantes provienen de la producción familiar y de organizaciones de pequeños productores, con la excepción de la Asociación Rural de Tacuarembó, que nuclea medianos y grandes. Es importante que participen desde la Asociación, ya que Tacuarembó es un departamento con una producción sobre todo ganadera extensiva (dejando de lado las grandes empresas forestales), por lo que este tipo de producción también tiene mucho que decir a la hora de pensar el territorio y políticas para el desarrollo rural.

Como fue mencionado anteriormente, existen varios actores altamente relevantes para la construcción de acuerdos en torno al desarrollo territorial rural, que no asisten a la mesa. Es posible afirmar la importancia que tiene la ausencia de las empresas forestales y demás grandes empresas, ya que para que se genere una concertación en pro del desarrollo rural son necesarias todas las voces de quienes están implicados tanto en las actividades como en la vida del territorio

Sin embargo, de las entrevistas no se desprende esta ausencia como relevante, ya que muchos plantean que las MDR no son el espacio para que participe el agronegocio o las grandes empresas, sino que es el ámbito de la producción familiar. Esto resulta interesante ya que si bien dicha visión no concuerda con el concepto de concertación para el desarrollo, es compartida por todos los entrevistados. Cabe recordar asimismo que la propia Ley 18.126 especifica que deberá participar “*un representante de cada una de las organizaciones gremiales agropecuarias*”.

De las entrevistas se infiere que varias de estas organizaciones, que ostentan más poder, prefieren prescindir de la Mesa ya que tienen mayor capacidad de acceso a las autoridades y una mayor facilidad a la hora de solucionar problemas. De todas formas, si la intención es que las mesas no sean solamente “antenas de demandas” y sean verdaderas promotoras del desarrollo territorial rural, es importante que sean legitimadas por todos los actores que están en el territorio, y que no sean consideradas espacios útiles solamente para algunos.

Se observa desde el MGAP otra ausencia: la de los asalariados rurales. Si bien el Sindicato de Peones de Estancia (SIPES) tiene relacionamiento con la mesa, y ha asistido en alguna situación concreta, su presencia no es permanente, por lo que es otro actor fundamental que no tiene incidencia cotidiana en el espacio.

En cuanto a las dificultades de los participantes para asistir a las reuniones, el hecho de que la Mesa funcione tan próxima a la ciudad resulta más accesible por un lado, pero también le imprime un carácter diferente. Según los entrevistados, la gente que está interesada participa, ya que incluso el MGAP ha facilitado el transporte a algún participante. Por otro lado, el horario de la Mesa es en horario de trabajo, por lo que a veces es difícil dejar las tareas del predio para ir hasta la reunión. Esto sería un factor a tener en cuenta, más allá de que el horario también responde al horario de trabajo del Ministerio. De todas formas, la dificultad más observada no es material sino cultural, ya que si bien la participación se da de manera positiva, aún es necesario continuar consolidando el espacio y los procesos que ahí se desarrollan.

En lo relativo a la *distribución equitativa del poder*, se hizo énfasis en el lugar de los participantes para realizar planteos y si estos se tomaban en cuenta.

Es el equipo territorial del MGAP quien organiza y coordina las reuniones. No obstante esto, todos pueden incluir temas en el orden del día. Los entrevistados manifiestan que sienten tener la misma capacidad de proponer, y las mismas oportunidades a la hora de participar. Todos los entrevistados visualizan al MGAP como un coordinador necesario, que realiza de forma satisfactoria su trabajo en la mesa.

Varias de las organizaciones que asisten preparan temas con anterioridad, o su delegado se encarga de recoger inquietudes, demandas o propuestas para llevarlas a la reunión.

De la observación se desprende que hay determinados actores que participan más, tanto en cantidad de veces como en fortaleza de sus propuestas, tomando temas por lo general más generales, no solamente relativos a una demanda específica para la zona. Estos mismos actores son quienes en las entrevistas plantean que asisten a la Mesa “porque hay que estar” o “para consolidar el espacio”. Existe un segundo grupo, formado por quienes también van a la Mesa regularmente, pero sus intervenciones son más esporádicas, o se relacionan más con demandas concretas. Un tercer grupo estaría compuesto por quienes participan esporádicamente de la mesa, y van con motivaciones concretas de determinados planteos específicos.

Los entrevistados manifestaron sentir que todos tienen el mismo lugar para realizar planteos, la misma confianza y la misma atención. Más allá de esto, se reconoce por parte de varios que hay quienes intervienen más frecuentemente. Algunos marcaron que este tercer grupo de personas que participan esporádicamente y por alguna demanda concreta debería integrarse más y asistir con más frecuencia.

Resulta interesante traer a colación una cita de una de las entrevistas, donde el entrevistado da su opinión sobre la dinámica a la hora de participar: *“Me parece que los que más concurrimos por un tema de la confianza de convivir una vez por mes con la misma gente, capaz te da más libertad, que de un tipo que viene una vez cada tanto. Pero es un tema más personal, uno por concurrir va agarrando un afín que te da otra tranquilidad o una manera de hablar más cómoda”* (Entrevista N° 3).

Este fragmento muestra el efecto positivo que tiene la periodicidad de las reuniones, así como la estabilidad de participación de las organizaciones. La confianza y el

conocimiento de los demás miembros de la reunión no solo fortalecen los vínculos, sino que generan una mayor propensión a hablar, consultar y proponer en las reuniones.

Es posible afirmar que la distribución del poder en la Mesa es equitativa – teniendo en cuenta el lugar de coordinador del equipo del MGAP – ya que todos tienen y sienten la misma capacidad de participar. Esto no significa que algunos actores no tengan una participación más fuerte, por ejemplo en el caso de quien es delegado a la REAF (Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR).

En cuanto a la habilitación de espacios de *deliberación*, en lo que tiene que ver con la disposición de espacio, durante el período estudiado las reuniones se realizaron en dos tipos de salas diferentes. Una tiene un estilo de anfiteatro, con asientos fijos y una pantalla al frente, mientras que en la otra las sillas se ubicaban en círculo. En la sala donde las sillas no eran fijas se observó una mayor comodidad a la hora del intercambio.

Además de lo mencionado anteriormente sobre la distribución del poder y el espacio de participación que se le otorga a los actores, tanto en la observación como en las entrevistas se buscó identificar los temas más tratados en la mesa, su canalización y el espacio e importancia que se les da.

Los tópicos más trabajados son los que se relacionan con servicios básicos, como salud, agua potable, educación. Uno de los temas infaltables es la caminería rural, y también se tiene en cuenta el acceso a la tierra. Si bien los entrevistados manifiestan que no siempre se dan las respuestas deseadas, existe un seguimiento de los temas tratados.

De las entrevistas se desprende que las mesas funcionan como canalizadores de demandas. Con el Instituto Nacional de Colonización, con el BPS, con UTE, entre otras instituciones, se han generado contactos en beneficio de la comunidad local.

Para algunos de los productores entrevistados, “*las mesas en si son antenas para captar las necesidades de desarrollo, pero no generan políticas de desarrollo, son demandantes.*” (Entrevista N° 4). Plantean que las mesas han hecho un buen trabajo en lo que tiene que ver con la visualización y canalización de demandas, pero no necesariamente son generadoras de políticas en sí.

Hay temas como la electrificación, salud, educación y caminería rural que están permanentemente en agenda en las mesas; en estos casos, si bien en ciertas oportunidades no se puede cuantificar los logros, es posible observar determinados avances que tienen como origen las demandas y planteos realizados en las mesas. Se genera un ida y vuelta entre los productores, las mesas y las instituciones pertinentes. Esto es de vital importancia para la zona, aunque no necesariamente implica que las mesas sean espacios donde se produce política pública.

Al preguntar por la *satisfacción de los participantes*, la respuesta general es positiva, aunque también existen algunas consideraciones. En una de las entrevistas se plantea que toda la organización está “encantada” con la mesa, aunque ninguno de los integrantes se hace el tiempo de concurrir. Otro de los entrevistados manifiesta que también está conforme, pero más por la razón de que es necesario estar; en el mismo sentido, otro entrevistado plantea que la evaluación es positiva, pero que además de esto asisten porque se ha convertido en un requerimiento burocrático necesario para participar de varios programas del Ministerio. Otro participante manifiesta también su conformidad, más allá de plantear que es imperante realizar modificaciones a la ley, de tal forma que se adapten más a la realidad, disminuyendo el centralismo.

Legitimidad en base a los resultados

La *legitimación del resultado* tiene que ver en parte con las soluciones a los temas planteados. En este aspecto, las respuestas varían. La mayoría de los temas se canalizan en la mesa, pero no todos obtienen solución. Para algunos sus planteos siempre tienen respuesta, mientras que para otros quedan asuntos por resolver. Desde el propio MGAP se plantea que a veces la capacidad de resolución trasciende la capacidad de las mesas, pero que desde el momento que el tema sea planteado por la población rural, el tema es pertinente.

En cuanto a los temas que quedan pendientes, se manifiesta que aún falta crear lazos de vecindad y de mayor visualización de lo colectivo. En cuanto a temas más concretos,

siempre quedan varios por resolver, ya que las necesidades de la gente y de la zona nunca quedan estancadas.

Otro aspecto de esta dimensión es la identificación de cambios en la zona debido al trabajo o a la existencia de la Mesa de desarrollo rural. Frente a esto, las respuestas son dispares. Algo muy destacable que es reconocido por varios entrevistados es que gracias a la Mesa se ha comenzado a generar un cambio cultural, por el cual se va eliminando una lógica que se podría caracterizar como “caudillista”, donde el pequeño productor o los pobladores de la zona acuden a referentes locales políticos para solicitar determinadas cosas. En este sentido, uno de los entrevistados plantea que *“Ahora como grupo y como ámbito, pueden canalizar sus necesidades y no le deben favores a nadie y hay gente a la que no le gusta que esto pase y hace lo imposible para que no pase”*. Esto último implica un cambio fundamental en las relaciones entre los actores del territorio.

Otro de los entrevistados manifestó que en su zona la Mesa tuvo mucho que ver con la electrificación, por lo que efectivamente considera que se visualizan cambios. En este mismo sentido plantean que de la Mesa han partido experiencias interesantes en cuanto a la educación, relacionados con la UTU y el liceo de la zona. También se afirma que en el proceso de acceso a la tierra por el INC, la Mesa tuvo un trabajo muy importante.

Por otro lado, en una de las entrevistas se plantea que la Mesa no tiene nada que ver con los cambios ocurridos en la zona, sino que estos son productos de otras políticas, y de la actividad privada.

En lo que refiere a *construcción de capacidad institucional*, hay un cambio muy claro en lo que tiene que ver con la consolidación de las organizaciones que participan. Muy pocos entrevistados manifiestan haber aplicado a proyectos del Ministerio antes de formar parte de la mesa, y los que sí lo hicieron, fue a nivel individual. Asimismo, el participar de un espacio regular, el tener que informar y consultar al resto de la organización, genera también un cierto grado de consolidación.

En las respuestas de las entrevistas se observa que la Mesa ha contribuido a la mayoría de las organizaciones, así como también ha generado cambios a nivel de quienes concurren. Se plantea que hay un antes y un después en la ruralidad, que está marcando

por la participación en la mesa, ya que la misma *“ha contribuido a democratizar la información, que antes era monopolio de unos pocos”* (Entrevista N° 5).

Uno de los entrevistados plantea algo a destacar, y es que en la Mesa uno de los mayores cambios fue *“El dejar de ver la necesidad propia, para ver la necesidad del otro”* (Entrevista N° 1). Esto es un resultado muy importante, debido a que, si bien no se encuentra en el texto de la ley, si está en el espíritu de la misma. El quehacer colectivo, la importancia de la opinión y el problema del otro, la concertación para el desarrollo rural.

La *confianza con las instituciones* se observa tanto desde los participantes como desde el ministerio, aunque con diferentes niveles. Esto se visualiza también en lo que tiene que ver con la *satisfacción de los participantes*.

Los entrevistados califican como lo más positivo el hecho del reconocimiento institucional que se le da a la Mesa por parte de casi todos los actores; también destacan la importancia de los procesos asociativos que se llevan a cabo con el impulso de la mesa. Asimismo, los participantes destacan los intercambios dentro del espacio, la existencia de un espacio de participación donde juntarse, proponer y escuchar. Por último, la mayoría reconoce el potencial que tiene la mesa, cuyo éxito dependerá de quienes ahí participan.

En las entrevistas también se perciben como fortalezas el potencial del espacio, el hecho de que exista un ámbito de participación, la ayuda que se genera para el desarrollo de la zona, la posibilidad que otorga el espacio de relacionarse, incluso con actores que en otros ámbitos pueden ser antagónicos

Según uno de los entrevistados, ese potencial radica en convertirse en un espacio de poder popular, de ir más allá de la cultura de la demanda.

Más allá de lo anterior, las mesas rompen con más de un siglo de un esquema de demandas y relaciones caudillistas, y pasan a generar ámbitos más horizontales entre los habitantes y los productores de la zona.

Por otro lado, en lo que tiene que ver con las debilidades o aspectos a cambiar, los entrevistados plantean que el reconocimiento institucional debería ser mayor; que debería haber más respuestas a las demandas, así como una devolución más concreta de los temas

tratados en cada reunión. Uno de los entrevistados plantea que la mayor debilidad es que la Mesa no iría más allá de lo que realiza en la actualidad, por lo que no le atribuye demasiado potencial.

Asimismo, algunas debilidades identificadas tienen que ver con la dificultad que se sigue viviendo por parte de los pequeños productores, la falta de constancia en la participación de algunos grupos, el centralismo, ya que la ley aún no se ajusta a la realidad actual. Asimismo, para algunos de los entrevistados la falta de seguimiento de algunas demandas constituye también algo a mejorar.

El carácter descentralizador de la mesa, pero lo centralista de la idea primaria es algo que también surgió en algunas de las entrevistas. Si bien las mesas constituyen un espacio positivo en términos de participación, el marco legal que las crea fue “superado” por la realidad. Se plantea una necesidad de rever algunas cuestiones que permanecen en la ley, que deberían rediscutirse con el objetivo de generar mejorar en las mesas.

Varios de los entrevistados expresan que los objetivos actuales de la Mesa han trascendido la ley. En primer lugar, porque los temas tratados van más allá de los estrictamente relacionados con el ámbito agropecuario. Según el concepto de desarrollo rural territorial expuesto en esta monografía, los temas de desarrollo superan lo meramente agropecuario, y pasan a incluir aspectos más relacionados con lo social. Esto se debe no solamente a una necesidad en concreto del agro de relacionarse con lo urbano, sino también a las nuevas realidades de la ruralidad, que implican por ejemplo que los trabajadores rurales no vivan en el predio, o que miembros de la familia de productores deban percibir algunos de sus ingresos por actividades no relacionadas a lo agropecuario.

De las entrevistas realizadas también se desprende que los participantes consideran que las mesas son un espacio útil para informarse y llevar información, no solamente de los distintos programas de desarrollo, sino también de las realidades locales. Esta información será trasladada además a los demás integrantes de cada grupo participante.

Otro aspecto planteado por los entrevistados es la posibilidad de buscar apoyo sobre inquietudes, así como el planteo de problemas o situaciones que pueden ser canalizadas a las instituciones pertinentes. El trabajo mancomunado de las mesas con otras instituciones, como las MIPS, es un aporte en este sentido. Se plantea además la

posibilidad de generar redes, de trabajar juntos, de generar contactos con diversas instituciones. La Mesa funciona como canalizador de proyectos gubernamentales o privados. Y también como generador de ayudas para concretarlos. Se visibiliza una canalización de ayudas para proyectos de desarrollo productivo, fortalecimiento institucional, producción responsable etc.

Es posible plantear entonces que en este punto la Mesa cumple con varios de los aspectos mencionados, aunque faltaría comprobar su incidencia en los resultados concretos en la zona, más allá del fortalecimiento institucional de las agrupaciones, y la canalización de demandas sobre todo relativas al acceso a servicios.

Se observa que la satisfacción de los participantes es alta, más allá de matices sobre las potencialidades del espacio. En este ítem se debe considerar que para varios de los entrevistados el objetivo de la mesa, o al menos de su participación en la misma, tiene más que ver con el planteo de demandas y la resolución de problemas concretos que con un espacio de gobernanza donde los actores se empoderen de las políticas de desarrollo rural.

Gobernanza

Como parte de un proceso hacia la gobernanza participativa, la Mesa discute, demanda y propone (con diferentes grados de intensidad) sobre las políticas destinadas al sector rural.

Este espacio puede ser calificado como una red de gobernanza ya que contribuye a la eliminación de los enfoques dicotómicos de Sociedad – Estado mediante abordajes sistémicos, incluyendo a varios actores e invitando a la resolución conjunta de problemas públicos.

En este marco, se observa la participación de actores heterogéneos teniéndose en cuenta la equidad y la sostenibilidad de los recursos naturales, tal como lo marca la ley.

Como sostienen Martí *et al.* (2016) la gobernanza implica la interacción entre múltiples actores, es aquí donde la Mesa obtiene un papel relevante como espacio de encuentro, pero también como canalizador, como puente entre el gobierno y la sociedad civil. Como manifiestan los entrevistados, más allá de sus propios objetivos para participar o los de

sus organizaciones, la Mesa funciona como un lugar de puesta en común de ideas y experiencias.

Siguiendo con estos autores, la Mesa también intenta empoderar a colectivos que otrora estuvieron excluidos del debate público, grupo conformado por pequeños productores, asalariados rurales y colonos.

Si bien la Mesa canaliza demandas, realiza a su vez devoluciones que son de utilidad para la evaluación de las políticas públicas destinadas al agro y al sector rural en general. Las dinámicas que se producen dentro del espacio colocan a los participantes como una pieza fundamental para el desarrollo, aunque aún con poca capacidad de decisión e incidencia.

Tomando a Sorensen y Törfing (2005), es posible reconocer algunas características principales que identifican a la Mesa de desarrollo rural como un espacio de gobernanza.

Existe una *articulación horizontal relativamente estable* entre los actores, que a la vez son *operacionalmente autónomos*. Esto es parte de un proceso sostenido en el tiempo, donde quienes van a la Mesa generan relaciones interpersonales y entre las organizaciones, con lo que comienzan a realizar proyectos conjuntos, debates, etc.

Asimismo, se distingue que los participantes *actúan a través de diferentes formas de negociación, deliberación y luchas de poder*. Quizás en este caso ocurran más procesos de deliberación que de luchas de poder, ya que los incentivos van más por el lado de generar consensos, lo que no implica que no ocurran estas luchas en algunos temas específicos.

Continuando con la definición de Sorensen y Törfing (2005) estos procesos se dan en *un marco relativamente institucionalizado de reglas, normas, conocimiento e imaginarios sociales contingentemente articulados*. Esto efectivamente ocurre, ya que existen normas claras de funcionamiento dictadas por la Ley que crea las mesas, pero además por el trabajo del equipo territorial del MGAP y por las dinámicas construidas a través del tiempo por los participantes. Del mismo modo, estos procesos *se autorregulan dentro de los límites establecidos*.

Como último aspecto de esta definición, y como se mencionó anteriormente, se contribuye a *un propósito de carácter público en medio de un amplio conjunto de*

visiones, ideas, planes y regulaciones. En este caso, el desarrollo rural con todas sus aristas corresponde al propósito de carácter público que fomentan las mesas.

Es posible observar también “procesos genuinos de co-creación”, al decir de Zurbriggen (2015), una de las principales características de la gobernanza participativa. Esto último se refleja en productos que son resultado de la dinámica de la mesa, tanto si surgen a demanda de los participantes como a propuesta de las instituciones gubernamentales.

Participación e Innovación Democrática

Es posible observar como en la Mesa se conjuga la participación con el territorio y las políticas públicas, tal como lo plantea Rofman (2016). Los ciudadanos se empoderan del espacio, valorándose la acción colectiva y la articulación de los actores locales como fundamental.

El participar en la Mesa es una forma que tiene la sociedad de incidir en el poder público y la administración. La participación desde y hacia el territorio- el cual a su vez conforma la dimensión socioespacial- , la demanda e incluso incidencia en la política pública y los procesos de participación considerando a los actores desde la perspectiva de ciudadanía, hacen a la Mesa de Desarrollo Rural un espacio de participación ciudadana. Asimismo, el rol del Estado y la búsqueda de influir en mecanismos del Poder Ejecutivo suman también en este sentido.

Asimismo, se deduce que la participación tiene como centro el Poder Ejecutivo y no el Poder Legislativo, como tenían las formas más tradicionales. El hecho de que esta sea ejercida por organizaciones civiles conforma un aspecto de innovación democrática.

En cuanto a los actores, existen diferentes niveles en cuanto a la autorización de sus respectivas bases representables (*constituency*). Si se considera solamente a quienes acuden en representación de organizaciones, que son la mayoría de los asistentes, se observa que no todas las formas de autorización se dan de igual manera. Como se menciona anteriormente, en algunos casos la autorización es formal y se decide en asambleas o reuniones, eligiendo a sus voceros formales a la mesa, los cuales a su vez deben rendir cuentas frente a sus organizaciones de base. En otros casos las decisiones son más informales, así como la posterior rendición de cuentas sobre lo actuado. Hay quienes preparan junto a su organización los temas que se discutirán en la mesa, mientras

que otros se limitan a contar en forma posterior lo que se discutió y resolvió. Más allá de las formas, de las entrevistas con los participantes se infiere que esta autorización existe y que quienes participan en nombre de otros tienen la legitimidad de hacerlo.

Entre los motivos o razones expresadas por los entrevistados para participar en la mesa se encuentran:

- Poder acceder a planes y programas del MGAP
- Estar enterado de diversas políticas de interés para mejorar la producción y la calidad de vida de los habitantes del medio
- Expresar su opinión sobre aspectos que hacen al desarrollo territorial rural

Esto va en la línea de la búsqueda de mejoras de la calidad de vida y la producción, de acceso a bienes y servicios, de integrarse a procesos de discusión, así como incidir activamente en la construcción de su futuro.

En las mesas se presentan diversos programas promovidos por el MGAP, dirigidos sobre todo a productores familiares². Al ser los beneficiarios directos, los integrantes de las mesas pueden manifestar aspectos de dichos programas que resulten dificultosos para su implementación, así como características a mejorar.

Es entonces que en estos espacios se realiza un *feedback*, donde los beneficiarios y los representantes del MGAP intercambian información y experiencias sobre algunas de las políticas públicas dirigidas al sector. Sin embargo, por la baja capacidad de decisión que poseen las mesas, la incidencia en las formas y condiciones de los programas difícilmente va más allá de la sugerencia. Si bien en la Mesa también se manejan propuestas que pueden ser incluidas posteriormente en el diseño, su número es bajo; además, es necesario que estas propuestas pasen por diversos ámbitos antes de llegar a los espacios de decisión.

En la Mesa se llevan a cabo procesos más participativos que simplemente la comunicación de información. De la observación de las reuniones y de las entrevistas se desprende que los participantes tienen la posibilidad de proponer temas para el orden del

² Incluso en varias entrevistas los productores plantean que una de las principales razones que los llevó a agruparse fue el hecho de poder ser beneficiarios de programas del MGAP, como fortalecimiento institucional, PPR, etc.

día, o presentar propuestas al colectivo. Asimismo, al momento de la investigación se comenzaban a realizar actas que se mostraban en las reuniones siguientes, con el objetivo de darle seguimiento a los temas tratados.

En la mayoría de las organizaciones eligen al delegado que va a participar en la mesa, o al menos expresan su acuerdo con esa representación. La reproducción del discurso en este sentido tendría fidelidad, ya que en las entrevistas manifiestan la existencia de un ida y vuelta entre los representantes y los representados. Con diferentes niveles de formalidad los representantes consultan con sus organizaciones, tanto en los temas a llevar como en las decisiones a tomar. Varias de las organizaciones que asisten preparan temas con anterioridad, o su delegado se encarga de recoger inquietudes, demandas o propuestas para llevarlas a la reunión.

En cuanto a la incidencia de la Mesa, de más está decir que las decisiones tomadas allí no son vinculantes para las instituciones públicas. La MDR influye sobre todo en el diagnóstico de las necesidades de cara a la política pública. Con respecto a la incorporación de opiniones y necesidades de la comunidad, la valoración subjetiva de los participantes sobre las mesas es positiva. Manifiestan que es un lugar donde se pueden plantear demandas que son escuchadas y – en la medida de lo posible – resueltas.

Desarrollo Territorial Rural

En las mesas es posible encontrar varios aspectos del concepto de Desarrollo Territorial Rural (DTR), manejado en esta monografía.

El concepto integral de lo rural, es decir, el que tiene en cuenta aspectos que van más allá de lo estrictamente productivo o agropecuario, es una de las constantes visualizadas en la MDR Tacuarembó. En la Mesa se tratan temas relacionados con la educación, la salud, la electrificación, así como otras cuestiones de índole social. Estas observaciones coinciden con el significado abordado aquí de DTR, donde se incluye una diversidad de procesos y actores.

Los actores en el territorio, interactuando y colaborando entre sí resultan otro de los aspectos relacionados con el desarrollo territorial rural. Dentro de la Mesa es posible

visualizar que se lleva a cabo una concertación entre los mismos. Sin embargo, también faltan algunos puntos importantes, por lo que esa concertación para el desarrollo no se genera de forma completa. Como se planteó anteriormente, la ausencia de actores relevantes es una de las razones por la cual el papel de la Mesa de cara al DTR puede verse truncado.

En cuanto a la política pública, si bien la misma parte desde la centralidad para aplicarse en el territorio (top – down), se realiza de forma flexible. De hecho la realidad del funcionamiento de las mesas va más allá de los postulados de la ley que las crea. Esto es en parte resultado de la propia intención inicial de la norma, que consiste en propiciar la descentralización en todo el territorio. Los actores locales se empoderan de este espacio, lo hacen suyo, manifestando siempre la importancia que para ellos tiene la presencia del MGAP.

Los arreglos institucionales que se generan para fomentar el desarrollo rural tienen también como objetivo mejorar la calidad de vida de los habitantes, función que la MDR Tacuarembó cumple, sobre todo mediante el planteo de demandas de la población rural, y se posterior canalización a los organismos correspondientes. Dicho esto, es importante destacar que la sola solución de necesidades o promoción de acceso a los servicios básicos para los habitantes del territorio no conforma por sí solo un factor directo para el desarrollo territorial rural. Resulta un aspecto positivo de la Mesa, pero aún debería conformar más un espacio de empoderamiento que de antena de demandas.

Para Villalba las Mesas son espacios donde se manifiestan necesidades, se realizan enlaces con las instituciones necesarias para la satisfacción de dichas necesidades y se divulga información. Si nos remitimos a esta definición la Mesa cumple con estas líneas, que son necesarias pero no suficientes para conformar un espacio de desarrollo territorial rural.

Un asunto relevante a cuestionarse es si este espacio constituye un lugar de construcción de política pública y no meramente una antena receptora de demandas. Al momento, la Mesa tiene que ver más con el segundo rol que con el primero. Esto indica que aún queda camino por recorrer para que continúe consolidándose como un espacio real de desarrollo territorial rural, sobre todo en lo que tiene que ver con el planeamiento estratégico que se plantea en el marco teórico.

Reflexiones finales

En primer lugar, cabe aclarar que al ser un estudio de caso resulta imposible generalizar el análisis a otras mesas. Por esta razón este apartado se limitará a algunas reflexiones sobre el caso estudiado.

Más allá de esto, es posible mencionar que la Mesa de Desarrollo Rural Tacuarembó parece ser un caso de éxito con relación a otros, ya que la dinámica y las relaciones funcionan de manera satisfactoria, y el tratamiento de los temas se realiza de forma correcta, con resultados visibles, dentro de las posibilidades reales de un espacio de estas características. De acuerdo a la bibliografía consultada esto no sucedería así en todas las mesas, por lo que se hace más imposible aún la generalización de los resultados encontrados en esta investigación.

Si se realiza un balance de las diferentes dimensiones de la legitimidad democrática del espacio, el mismo es positivo. Al analizar los actores, es posible concluir que la Mesa tiene una llegada importante así como representación familiar de la zona. Esto va en consonancia con uno de los principales objetivos de las mismas. Asimismo, más allá de la obvia presencia jerárquica del MGAP, los participantes han manifestado que sienten que la distribución del poder es equitativa, dado que todos tienen posibilidad de realizar planteos, incluir temas en el orden del día y realizar un seguimiento de las gestiones que el equipo territorial realiza con los productos emanados de las reuniones.

En este mismo plano, los resultados son satisfactorios. No es exagerado plantear que la Mesa conforma un mojón en cuanto a espacios de participación y gobernanza de la zona. Existe un antes y un después, que es expresado por los entrevistados pero también se puede observar en el tratamiento de los temas y el empoderamiento de los participantes durante las reuniones, así como el fortalecimiento institucional de las organizaciones asistentes.

Uno de estos cambios tiene que ver con el decaimiento de una lógica “caudillista”, donde los pequeños productores no tenían mecanismos formales para plantear sus demandas, dependiendo así de otros productores más grandes o empresas de la zona para poder satisfacer determinadas necesidades, como acceso a la energía eléctrica o arreglo de

caminos. Este cambio cultural es muy relevante y es un aspecto influyente en el desarrollo rural.

En la actualidad y con la Mesa como base, las organizaciones de la zona se ven más consolidadas, lo que resulta un componente fundamental en el fortalecimiento institucional necesario para la democratización y el desarrollo, tanto de la zona como del medio rural en general.

Asimismo, es posible contemplar avances, sobre todo en lo que tiene que ver con el acceso de la población a servicios básicos. Estos logros también tienen como un actor importante a la Mesa y su capacidad de canalizar demandas hacia las instituciones pertinentes.

No es posible dejar de mencionar que se observó la falta de algunos actores relevantes. La presencia de todos los involucrados resulta un aspecto fundamental para lograr una concertación de la zona de cara al desarrollo del territorio. La ausencia tanto de la Intendencia como del gran empresariado de la región, así como de trabajadores asalariados, resulta una debilidad a corregir por parte del Ministerio.

En este sentido, se confirma lo que plantea Peters (2005), que el aspecto democrático de los espacios de gobernanza puede verse debilitado por un sesgo hacia un sector particular. En este caso esto se da claramente hacia la producción familiar, lo que también puede ser explicado por una estrategia explícita del MGAP de potenciar este sector. No se pone en duda la importancia de las políticas dedicadas a la agricultura familiar, sino que se hace hincapié en el aspecto positivo de generar espacios de representatividad, donde el debate incluya a todos los actores.

Este hecho a su vez conforma una de las líneas de trabajo que quedan abiertas en la monografía, ya que las razones de no participación de los ausentes son algo a tomar en cuenta en futuros análisis.

La transparencia conforma otro aspecto a mejorar. Esto puede realizarse por ejemplo mediante la mayor difusión de las actas, de manera de tener una información clara y concreta sobre lo realizado.

Otro aspecto a considerar es la necesidad de continuar empoderando a los actores de manera que además de expresar demandas tengan la posibilidad de incidencia real en las

políticas públicas. La Mesa puede jugar un rol más preponderante que un canalizador de demandas. Puede constituirse como un espacio de Desarrollo Rural con capacidad de incidencia en las políticas del sector.

Sin dudas este es un proceso largo y complejo, pero que sigue el espíritu de participación ciudadana y descentralización que viene de la mano de la creación de las Mesas de Desarrollo Rural.

Como se mencionó anteriormente, el hecho de que el estudio sea sobre un caso en particular deja abierta la puerta a futuros estudios comparativos de otras mesas, ya sea de la zona o de otras regiones con diferentes realidades.

Queda entonces para el futuro analizar a los ausentes, así como a los miembros de las organizaciones participantes que son representados por otros. Otro tema que queda en el tintero es la participación femenina que se da en el espacio, ya que quizás sea uno de los lugares con más presencia de las mujeres dentro del ámbito rural.

Estas y otras líneas de investigación podrán ser consideradas en el futuro.

Como reflexión final, cabe resaltar el buen trabajo de la MDR Tacuarembó, y la satisfacción general que existe entre sus participantes en el período estudiado, más allá de críticas sobre aspectos concretos. Será responsabilidad tanto de las instituciones gubernamentales como de los participantes de la sociedad civil el continuar haciendo de la Mesa un espacio de gobernanza democrático, donde la transparencia, la inclusión y la distribución equitativa del poder, entre otros factores, continúen consolidándose.

Bibliografía

Alvarez, A.; Rubio, E.; Ugo, G. y Zapata, L. (2014) “El proceso de participación y la articulación de demandas en la "Mesa de Desarrollo Rural Tacuarembó". Programa de Apoyo a la Investigación Estudiantil, Edición 2013. Montevideo, Uruguay.

Álvarez, C. y San Fabián, J. (2012) La elección del estudio de caso en investigación educativa. *Gazeta de Antropología*. 28 (1), artículo 14 .
<http://hdl.handle.net/10481/20644>

Días, Rosell, Viladomiu. 2009. Módulo 2. Políticas rurales. Universidad Autónoma de Barcelona. Barcelona.

Días, Rosell, Viladomiu. 2009. Módulo3. Programación de Desarrollo Rural. Universidad Autónoma de Barcelona. Barcelona.

Dirección General de Desarrollo Rural - MGAP (2012) Presentación: Estrategia y Herramientas de la DGDR del MGAP para el período 2011-2015- Capacitación de Técnicos Privados inscriptos en el Sistema de Registro y Habilitación de DGDR/DIGEGRA. Recuperado en http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/presentacion_power_point_-_modulo_1_-_estrategia_y_herramientas_de_la_direccion_general_de_desarrollo_rural.pdf

Fraser, N. (1997). *Iustitia interrupta: reflexiones críticas desde la posición postsocialista*, Bogotá, Colombia: Siglo del Hombre.

González, M. (2012). Políticas de desarrollo rural en Uruguay: Mesas de Desarrollo Rural, Actores y Territorio. Tesis de Maestría. Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la Republica. Montevideo.

Gurza Lavalle, A. e Isunza Vera, E. (2010). “Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación”. En: Isunza Vera, E. y Gurza Lavalle, A. (Coordinadores). *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. CIESAS – Universidad Veracruzana. México.

Manzanal, M. (2006) “Regiones, territorios e instituciones del Desarrollo Rural” En: Manzanal, M.; Neiman, G. y Lattuada, M. (comps.) Desarrollo Rural: Organizaciones, Instituciones y Territorios. Ciccus, CONICET y Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica. Buenos Aires

Marti, M., Blanco, I., Parés, M., Subirats, J. (2016) Regeneración urbana y gobernanza ¿Cómo evaluar la participación en una red de gobernanza? Tres perspectivas teóricas y un estudio de caso. En Participación, políticas públicas y territorio: aportes para la construcción de una perspectiva integral / Adriana Rofman [et al.] ; compilado por Adriana Rofman. - 1a ed. - Los polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2016.

Mascheroni, Paola y Riella, Alberto (2012) Desarrollo rural territorial: una aproximación para el análisis de la experiencia de las mesas de desarrollo rural en Uruguay. Libro: El Uruguay desde la Sociología. p.: 233 - 258, Editorial: DS-FCS-UdelaR , Montevideo

Mendizábal, N. (2006). Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa. En Vasilachis de Gialdino (Coord.). Estrategias de investigación cualitativa. Barcelona, España: Editorial Gedisa. p. 65-105.

OPYPA – MGAP. (2005). Lineamientos estratégicos de la institucionalidad pública agropecuaria para el periodo 2006-2011. En: Anuario de OPYPA 2005. Montevideo.

Ostrom, E. (2011) Background on the Institutional Analysis and Development Framework. Policy Studies Journal Volume 39, Issue 1, pages 7–27. Wiley Periodicals, Inc., Oxford.

Peters, G. (2005) Gobernanza y burocracia pública: ¿Nuevas formas de democracia o nuevas formas de control? Foro Internacional, vol. XLV, núm. 4, octubre-diciembre, 2005, pp. 585-598. El Colegio de México, A.C. Distrito Federal, México

Ragin, C. (2007). La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad. Bogotá, Colombia: Siglo del Hombre Editores.

Rofman, A. (2007) Participación de la sociedad civil en políticas públicas: una tipología de mecanismos institucionales participativos. Presentado en la VI Conferencia Regional

de ISTR para América Latina y el Caribe, 8 al 11 noviembre de 2007, Salvador de Bahía, Brasil

Schejtman y Berdegú (2003) en González, M. (2012). Políticas de desarrollo rural en Uruguay: Mesas de Desarrollo Rural, Actores y Territorio. Tesis de Maestría. Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República.

Schwartz, Howard; Jacobs, Jerry (1984) Sociología cualitativa: método para reconstrucción de la realidad. México D. F.: Editorial Trillas.

Stake, Robert (2005) Investigación con estudio de casos. Morata, Madrid.

Vadell, A. (2015) Las Mesas de Desarrollo Rural. La experiencia en Uruguay (2001 – 2011). Informe Programa Regional FIDA MERCOSUR

Vadell, A. (2009). Proyecto “Uruguay Rural” En: Anuario de OPYPA 2009. MGAP-OPYPA. Montevideo.

Villalba, C. (2015) Estudio de las Mesas de Desarrollo Rural en Uruguay como innovación institucional para la participación y la inclusión. IICA. Montevideo.

Villarreal, M. (2009), "Participación ciudadana y políticas públicas", en Décimo Certamen de Ensayo Político (2009), Monterrey: Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, pp. 31-48. Segundo lugar en el X Certamen de Ensayo Político.

Zitto, M., Raykofflic, J., Posada, (2011) Informe Final Consultoría de Evaluación y Proyección de las MDR- Tacuarembó

Zurbriggen, Cristina (2015) Hacia una nueva gobernanza: co-creación de iniciativas innovadoras para un desarrollo agrícola sostenible. IICA - Montevideo

Zurbriggen, Cristina, Rado, Cecilia (2010) Relevamiento de las principales políticas y programas de articulación sociedad – Estado implementados en el territorio. Informe final.

LEYES:

Ley 18.126. Descentralización y Coordinación de Políticas con Base Departamental. (2/5/2007) <https://sip21-webext.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp7104697.htm>.

Ley N° 17.930 Presupuesto Nacional 2005 – 2010. (19/12/2005)
<https://www.cgn.gub.uy/innovaportal/v/307/4/innova.front/ley-n%C2%BA-17930-.html>

ANEXOS.

1. Pauta de observación

Objetivos	
Indagar cuáles son los actores que participan en la MDR:	Quiénes van. Composición de la mesa.
	Instituciones coordinadoras
Observar de que manera se desarrollan las interrelaciones entre los actores	Clima percibido
	Distribución del espacio (sillas, etc) y ubicación de los participantes en el mismo.
	Dinámicas y reacciones se generan en las instancias de diálogo
	Las opiniones son escuchadas de igual manera?
	Existen actores antagónicos? Ese antagonismo se refleja en los temas y discusiones?
Conocer de qué manera se canalizan las propuestas y/o demandas planteadas	Dinámica de trabajo.

2. Pauta entrevista productores

Datos de la persona entrevistada

- - ¿De qué zona es? ¿Dónde vive? (conocer el lugar de residencia) -
- ¿Dónde queda su establecimiento?
- ¿A qué actividad productiva se dedica? (rubro)
- ¿Arrienda o es propietario?
- ¿Qué superficie tiene el emprendimiento? (Cantidad de hectáreas)
- ¿Quiénes trabajan allí? (Mano de obra familiar/ contratada)
- ¿Trabajan fuera del predio? ¿Quién? (ingresos extra-prediales)
- ¿Qué edad tiene?
- ¿Se ha formado en algún área en particular? (indagar formación) ¿Realizó algún estudio relativo al campo?
- ¿Con quién vive usted? (familia hijos- Relevo generacional)

Características de la organización

- ¿Es parte de alguna organización? ¿Viene en representación de la misma?
- Nombre y fines de la organización.
- ¿Qué lo/la motiva a participar en esa organización? (indagar en beneficios). -
¿Desde cuándo existe la organización? ¿Desde cuándo forma parte de ella?.
- ¿Cuál es su rol dentro de la misma?
- ¿Cuánta gente está asociada? ¿todos participan activamente?
- ¿Cómo es la forma de organización que tienen? ¿tienen estatutos, reglamentos? (sociedad fomento rural, sindicato, etc.).
- ¿Su organización forma parte de otra organización más grande a nivel nacional o departamental?

Participación en la mesa. (Las preguntas en caso de estar organizado, son pensando en la organización, no en su consideración personal)

- ¿Desde cuándo participan en la Mesa? ¿con qué regularidad? ¿Cómo deciden quién viene en representación?

- ¿Cómo fue convocada su organización a participar? ¿y de cada encuentro como se enteran?
- ¿Qué les motivó a participar? ¿Cómo lo decidieron?
- ¿Cuáles son los objetivos/ o el fin que tiene la organización para participar de la mesa?
- ¿Cómo preparan los temas que van a discutir en la mesa? ¿Reciben información previa de los temas que se van a tratar en la mesa?
- ¿Antes de que participaran en la mesa, ya habían participado en proyectos?
- (En caso positivo) ¿Cómo se informaban de su existencia? ¿y cómo se organizaban para llevarlos a cabo? Como fueron esas experiencias (ver lo positivo y lo negativo, fortalezas, debilidades) (En caso negativo indagar si había interés en participar, pero no se podían organizar, no había interés, falta de recursos, etc)
- ¿Cuál es la valoración que tu organización hace de la participación en la mesa?

(Encuentro entre actores en la mesa- interacciones)

- Cómo es la relación con las demás organizaciones participantes? (indagar en conflictividad/antagonismo)
- - ¿A partir de la interacción en la Mesa, identifica algún cambio en la relación con alguna de las organizaciones que participan. , ¿Se conocían de antes? ¿ya habían trabajado en algún proyecto en común?
- ¿En que influyó (en esa relación) el haber estado trabajando en la mesa juntos?
- ¿Puede identificar actores con los cuales sería conveniente fortalecer más la relación?
- ¿Por qué cree que todavía no se ha dado? (indagar en conflicto).
- ¿Quiénes cree que deberían participar y no lo hacen? ¿por qué? (indagar en Intendencia de Tacuarembó)
- ¿Considera que existen dificultades para algunas organizaciones para participar en la mesa? ¿cuáles?

(Planteamiento de las temáticas, como se llevan adelante)

- ¿Cuáles son los temas que más tratan en la mesa?
- ¿Cuáles son los planteos/temas más frecuentes y cómo se han resuelto?

(Que pongan ejemplos de temas resueltos, políticas ejecutadas, proyectos, programas...)

- ¿Quiénes los plantean? ¿Todos tienen el mismo lugar para hacerlo? ¿Cree que se toman en cuenta por igual todas las propuestas?
 - ¿Cree que hay temas o problemáticas que han quedado pendientes, o que no han tenido respuesta? Por qué crees que pasó esto? (indagar si era competencia del espacio resolver demanda no satisfecha, está pendiente)
 - ¿Hay temas que consideran importantes /relevantes a tratar y no se ha dado el espacio en la mesa? ¿Porque cree que no se ha dado ese espacio en la mesa para tratarlos?
 - ¿Qué rol tiene el ministerio en la mesa para ustedes? ¿Y cuál creen que debería tener?
 - ¿Cuáles son los objetivos de la mesa según su opinión?
-
- A modo de cierre...
 - ¿Puede identificar cambios en la zona que hayan sido impulsados desde la mesa? (¿Las propuestas/temas tratados en la mesa han derivado en alguna política pública?)
 - ¿El participar en la mesa ha contribuido en algo, ha cambiado, en algún aspecto el funcionamiento de tu organización?
 - Me gustaría que me dijeras, luego de la experiencia que han tenido hasta ahora en la mesa, que identifican como lo más positivo del espacio o lo que mejor funciona y aquello que te parece necesario seguir trabajando.

3. Pauta entrevista equipo territorial

- ¿Cuál es su rol? ¿Hace cuánto se desempeña?
- ¿Desde cuándo está la mesa?
- ¿Hace cuánto forma parte de las reuniones de la MDR?
- ¿En qué contexto se crea? ¿es una propuesta del ministerio, surge por demanda o necesidad local?
- ¿Cuántas hay en Tacuarembó? ¿qué relación tienen entre las mismas? (indagar antigüedad de estas)

- ¿Cómo se convoca el espacio? ¿por qué medios?
 - ¿De qué manera se encuentra representado el Ministerio/institución? (indagar cuántos, si la asistencia es regular o van cambiando de referente)
 - ¿Cuál es el objetivo de la mesa?
-
- ¿Qué tipo de organizaciones/actores son convocados y cuáles no? ¿Por qué?
 - ¿Participan solamente organizaciones o también actores individuales?
 - ¿De qué zonas son las organizaciones/ los participantes?
 - ¿Por qué crees que las organizaciones participan?Cuál es la principal motivación que crees que tienen
 - ¿Cómo se observa desde su perspectiva la relación entre los actores? ¿Crees que el espacio ha contribuido a mejorarla?
 - ¿Hay relaciones que se identifiquen como antagónicas? ¿Esto se ve como positivo o negativo? ¿se refleja el antagonismo en el planteo de los temas?
 - ¿Hay situaciones de conflicto? ¿Cuáles? ¿qué se hizo frente a eso?
 - ¿Cuáles son los temas que más se plantean?
 - ¿Desde qué actores surgen? (indagar desde la institución a cuáles se les da prioridad y por qué)
 - ¿Cuáles son las demandas más frecuentes y cómo se han canalizado?
 - ¿Hay demandas que trasciendan la capacidad de acción de ese ámbito? en este caso, ¿cómo lo manejan y cuál es la respuesta de los participantes?
 - ¿Hay temas que consideran importantes /relevantes a tratar y no se ha dado el espacio en la mesa?
-
- A modo de cierre...
 - Si pudieras me gustaría que me dijeras las fortalezas y debilidades que podés identificar con la MDR.
 - Los avances concretos identificados en la zona impulsados por la mesa. Estos avances han impulsado el desarrollo local?

- Aquellos problemas que como mesas no han tenido acceso o que no encontraron mecanismos de acción o intervención y creen que sería fundamental hacerlo.
- En este período se han alcanzado los objetivos propuestos por la MDR?
- ¿De qué manera? ¿Cuáles de estos objetivos crees que se han alcanzado con mayor éxito?

4. Explicación de entrevistados

Entrevista	Información
1	Organización de Productores
2	Organización de Productores
3	Representante MGAP
4	Organización de Productores
5	Organización de Productores
6	Organización de Productores
7	Organización de Productores
8	Representante MGAP