



Universidad de la República
Facultad de Ciencias Sociales
Departamento de Trabajo Social
Licenciatura de Trabajo Social

Monografía de grado

SOBRE LA MESA: LA DESCENTRALIZACION EN EL MEDIO RURAL *a partir Ley N°
18.126 de Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias con Base
Departamental en 2007.*

Autor: Carol Raquel Tejera Frachia

Tutora: Prof. Silvia Rivero

Montevideo – Uruguay.

2017

INDICE

Ø Tabla acrónimos :.....	3
Ø Introducción:.....	4 - 6
Ø Presentación del problema:.....	7 - 10
Ø Objetivo General y Específicos:.....	11
Ø Justificación:.....	12
Ø Descripción de la zona a estudiar:.....	13 – 18
Ø El mundo rural y las Mesas de Desarrollo Rural: principales características que hacen a su funcionamiento:.....	18
· La ruralidad:.....	19 – 23
· Descentralización:.....	24 – 28
· Participación:.....	29 – 30
Ø Mesa Desarrollo Rural del Noreste y Santoral de Canelones:.....	31 - 42
Ø Consideraciones finales:.....	43 – 45
Ø Bibliografía:	46 – 47

TABLA DE ACRÓNIMOS

BPS	Banco de Previsión Social
CAD	Consejo Agropecuario Departamental
DGDR	Dirección General de Desarrollo Rural
ETDR	Equipo Territorial de Desarrollo Rural
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agropecuario
INC	Instituto Nacional de Colonización
INE	Instituto Nacional de Estadística
IMC	Intendencia Municipal de Canelones
MDR	Mesa de Desarrollo Rural
MEVIR	Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural
MGAP	Ministerio Ganadería Agricultura y Pesca
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
PRONAPPA	Programa Nacional de Apoyo a Pequeños Productores Agropecuarios
PUR	Programa Uruguay Rural
UDC	Unidad de Descentralización
UDELAR	Universidad de la República
UTE	Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas

INTRODUCCIÓN

La presente monografía constituye el trabajo final de grado de la Licenciatura de Trabajo Social, dictada en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Desde una perspectiva cualitativa se pretende: *Analizar la Mesa de Desarrollo Rural de Canelones (Noreste - Santoral) como herramienta para la ruralidad de hoy a partir de la Ley N° 18.126 de Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias con Base Departamental en 2007.*

A partir de este estudio de caso, se intenta tener conocimiento acerca de las Mesas de Desarrollo Rural del Noreste y Santoral de Canelones, permitiéndonos describir y explorar las complejidades de las mismas. Dicha monografía tiene la característica de ser exploratoria debido a que no se han realizado investigaciones específicamente en las Mesas de Desarrollo Rural (MDR) de Canelones, para conocer sus principales características así como también su metodología.

En la primera parte de la monografía se encuentra la presentación del problema, principalmente se expresa los orígenes y antecedentes de la Ley 18.126 que crea a las MDR. Luego se plantea el objetivo general y los objetivos específicos los cuales estructuran el presente documento, siendo los mismos: describir el funcionamiento de la mesa de desarrollo rural de Canelones (Noreste - Santoral); identificar aportes de la MDR en las organizaciones que participan de la misma; conocer la incidencia que tiene la MDR en políticas públicas dirigidas al sector rural. Seguidamente se plantea la justificación del tema, el cual se elige a partir de la necesidad de explorar un tema como es el medio rural, una temática poco abordada en las monografías de grado. Esta necesidad también surge luego de cursar un proyecto de extensión de formación integral que pertenecía a Udelar, el cual se basaba en un proyecto ejecutado en el medio rural por el MGAP que involucraba a la agricultura familiar y a la comunidad.

Para poder responder a nuestros objetivos planteados se realizaron entrevistas semiestructuradas a diferentes actores sociales como son: al referente institucional de la Dirección General Desarrollo Rural (DGDR), también se entrevistaron algunos de los roles propuestos por la propia Ley 18.126, considerando que en la MDR debe participar un miembro del Consejo Agropecuario Departamental, un miembro del Equipo Territorial. También se realizaron entrevistas a las organizaciones sociales con

representación en la MDR, siendo éstas la Sociedad Fomento de Tala, Asociación de Productores Lecheros de San Ramón, Sociedad Fomento San Antonio, Cooperativa de Productores de Cerdo, Cal-mañana y Red Mujeres, elegidas de forma aleatoria, quedando cubierto de esta forma todo el territorio que abarca la MDR que participan de la misma en el momento de comenzar con el trabajo de campo. La cantidad de entrevistas realizadas se determinó en la medida en que la información brindada alcanzara el efecto saturación.

En esta oportunidad en referencia a los objetivos planteados, se realizó una delimitación espacio-temporal de la unidad de análisis, entendiendo la importancia de ello para una verdadera aproximación que pueda contribuir con el estudio de caso. La misma se definió a partir de la residencia en el territorio de Canelones, ya que la Mesa de Desarrollo Rural que se analizó es la del Santoral - Noreste de Canelones, lo que implicó una mayor accesibilidad siendo un elemento facilitador para la recolección de datos y recursos de aporte a dicho trabajo.

En lo que refiere a la delimitación temporal se tomó como referencia el inicio de las mismas a partir de la aprobación de la Ley 18.126 en 2007 donde se crea las MDR e institucionalizaron las mismas, en el marco de la Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias con Base Departamental.

Otras técnicas de recolección de datos utilizadas fueron inicialmente la revisión bibliográfica, análisis de documentos que reflejaban información del tema en su generalidad (Ley –Informes MGAP) y particular (resumen del orden del día del año que antecede). Luego se realizó una observación no participante en un primer encuentro de intercambio en que se efectuó la MDR, para poder nutrir a la investigación de lo visible-tangible de los roles, permitiendo posteriormente un encuentro más individualizado con los técnicos y actores sociales para realizar entrevistas semi-estructuradas, que nos proporcionaron mayor información sobre el quehacer de las MDR y de ellos en las mesas.

El trabajo se dividirá en tres grandes partes, la primera de ellas hace a la caracterización socio-demográfica de la zona de inserción de la mesa a estudiar, el Noreste y Santoral de Canelones y una descripción general de la MDR; en segundo lugar se presenta, lo referido al marco teórico tomándose como categorías de análisis:

ruralidad, entendiendo relevante explicitar algunas cuestiones generales en relación a cómo se concibe la misma y los cambios por lo que cuales ha transitado el medio rural, en el que se inserta el dispositivo de MDR. Otra de las categorías a estudiar es la descentralización, identificándose esta directamente con la ley que implementa a las MDR. Por último y como continuación de la anterior, abordamos la categoría participación, vinculándola estrechamente con la descentralización entendiendo que la misma se ve favorecida por el involucramiento de diferentes actores que hace funcionar la MDR. En tercer lugar se realizará el análisis en base a las entrevistas realizadas tomando como guía los objetivos y categorías planteados anteriormente los cuales reflejan el funcionamiento y el vínculo que se gesta en la MDR entre organizaciones-MGAP.

Finalmente se exhiben algunas consideraciones finales.

1- PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA

En el proceso de formulación del objeto de investigación para la presente monografía, nos encontramos con una diversidad de temas en relación a las políticas públicas desarrolladas por MGAP (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca). El interés por la temática surge a partir de un primer acercamiento al territorio rural durante el proceso de formación pre profesional, específicamente a través de la Mesa de Desarrollo Rural (MDR) del Departamento de Treinta y Tres, a través del curso de Espacios de Formación Integral, de Facultad de Agronomía -Udelar, estando focalizado el mismo en la Agricultura familiar con una perspectiva del territorio.

Se considera relevante poder aproximarnos al conocimiento acerca de la implementación de las políticas públicas referidas a la descentralización territorial en el medio rural por parte del MGAP, para de este modo poder visualizar las estrategias de intervención implementadas, como así también fomentar cuestionamientos que nos permitirían mirar el mundo empírico y acercarnos a él.

En esta investigación se hará hincapié en las MDR específicamente del Noreste y Santoral de Canelones, como un instrumento y una herramienta para el MGAP ya que las mismas permiten una aproximación al conocimiento de la ruralidad en nuestro país.

Para comenzar a desarrollar el tema a estudiar es importante contextualizar las Mesas de Desarrollo Rural (MDR) en el marco del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP).

Sus primeros indicios (1993-2000) se dan con la implementación del Programa Nacional de Apoyo al Pequeño Productor Agropecuario (PRONAPPA), donde el Estado Uruguayo en conjunto con el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) ejecutan dicho programa a nivel departamental para la población rural más desfavorecida, debido principalmente a las carencias socio-económicas que padecían. *“Esta experiencia expresó la necesidad de generar cambios y pensar en una nueva metodología que permitiera a la población rural pobre contar con instrumentos permanentes para el desarrollo rural (...) El planteo original de las MDR trataba de sintetizar experiencias de otros proyectos, incluyendo las carencias detectadas en el PRONAPPA, facilitando la relación entre la institucionalidad pública y la población*

beneficiaria. La necesidad de aumentar la participación de los beneficiarios y de descentralizar la ejecución de los proyectos de desarrollo rural, llevó a impulsar distintos métodos que aseguraran esos objetivos.” (Vadell,A;2015:4-5)

Cabe destacar que el PRONAPPA es un antecedente clave ya que el mismo estimula la participación de los actores en el medio rural en las decisiones, promoviendo de esta manera el acercamiento de las políticas públicas a la comunidad.

En la década del 2000 con apoyo financiero internacional del FIDA, se realiza una segunda etapa del PRONAPPA, siendo denominado en aquellos años Programa Uruguay Rural (PUR) teniendo éste como finalidad la reformulación principalmente en lo que refiere a la modalidad, a la forma de ejecución y a su funcionamiento. El “(...) *equipo técnico responsable del diseño del Convenio -futuro PUR- definió privilegiar la ejecución descentralizada del proyecto, y con el nombre de Mesas de Desarrollo Rural (MDR) denominaron a la instancia de negociación y representación para el desarrollo local con financiamiento público. Las MDR propuestas debían también coordinar acciones con otros ministerios, buscando consolidarse y lograr su institucionalización, más allá del propio proyecto PUR*” (Vadell, A; 2015:5).

En el año 2005 se produce una transición política siendo este año el que inicia el primer período del gobierno de izquierda. Este hecho conlleva el traspaso al nuevo gobierno de las perspectivas de desarrollo rural, en base a antecedentes construidos en periodos anteriores de gobierno los cuales marcan los lineamientos futuros a seguir.

La aprobación de la Ley N° 18.126 de Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias con Base Departamental en 2007 permite continuar el proceso de institucionalidad de la descentralización, con un marco legal que lo respalda, sellando las reorientaciones en lo que respecta a la participación de los ciudadanos y pensando la modalidad de los espacios para que se lleven a cabo. Dicha Ley propone que exista una Mesa en cada departamento, estando integrada la misma por un miembro del Consejo Agropecuario Departamental, un representante de cada una de las cooperativas agrarias, un miembro de cada una de las organizaciones gremiales agropecuarias y uno de la Comisión de Agro de la Junta Departamental.

Los principales objetivos de estas mesas, tal como se explicita en el Capítulo IV, Artículo 12, son:

- Promover un mayor involucramiento y participación de la sociedad agropecuaria en la instrumentación de las políticas del sector.
- Detectar las demandas e inquietudes de los productores rurales del departamento y canalizar los distintos proyectos de desarrollo.
- Promover 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.

En 2008 otro de los lineamientos que se proyectan y accionan, es la aparición de direcciones dentro de la institucionalidad ya instaurada para la ejecución coordinada de políticas teniendo como base el desarrollo rural, generándose dentro del MGAP la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) y la Unidad de Descentralización (UDC), entendiéndose que *“La concepción filosófica y política de desarrollo rural de los actores que, en ese momento estaban en el gobierno, incluía fuertemente el concepto de participación ciudadana para el desarrollo rural”*. (Villalba, C; 2015: 12).

Continuando con el recorrido histórico que abarca las MDR, debemos mencionar la resolución ministerial N° 363/011 del 4 Julio de 2011, en la cual se pretende mejorar la articulación público privado en el marco del medio rural, como también fortalecer las funciones de DGDR por medio de la promoción y gestión territorial, que repercute directamente en la ejecución de políticas públicas en el medio rural.

En función de ello se resuelve que: - Los técnicos vinculados a DGDR conformarán un grupo multidisciplinario denominado Equipos Territoriales de Desarrollo Rural (ETDR), los cuales serán responsables de ejecutar las políticas de desarrollo rural en los territorios; también tienen un rol promotor de las políticas y herramientas de la institucionalidad pública agropecuaria que abarca el desarrollo rural; responsabilidad del funcionamiento no sólo de las MDR sino también Consejo Agropecuarios Departamentales (CAD).

La trayectoria que tuvieron las MDR en nuestro país nos permite saber dónde estamos situados actualmente para poder comprender tantos sus aportes como sus desafíos.

“En definitiva, las Mesas de Desarrollo Rural son espacios públicos de interacción entre ámbitos estatales y actores colectivos de la ruralidad departamental. Su instalación en todo el país entre fines de 2007 y principios de 2008, abre potencialmente un nuevo campo de generación de redes, conflictos y alianzas. Las características de este proceso, está marcada en cada caso, por la política desde las esferas centrales- estructurante- que define el espacio y sus límites en los que las matrices sociales, las fuerzas histórico-culturales y económicas locales dan la impronta particular del espacio público en cuestión” (Bourdieu (2003) apud Gonzalez, M 2011:36)

En este sentido es pertinente dar cuenta de esta herramienta de alcance nacional, que toma contacto con un sector social como es el rural el cual presenta dificultades de distinta índole, como puede ser tiempo, recursos, accesibilidad, organización. Las MDR permitirán la obtención de información calificada que pueda beneficiarlos con impacto directamente en la cotidianeidad de los pobladores.

Participan en las mesas diversos actores como son representantes de organizaciones de productores, actores colectivos (cooperativas agrarias, sociedad de fomento, sindicato de trabajadores rurales, organizaciones comunitarias), el ETDR y en caso de ser necesario debido a las demandas planteadas pueden participar referentes de instituciones públicas.

Las MDR sesionan una vez al mes y son convocadas por técnicos de los Equipos Territoriales de Desarrollo Rural radicados en cada departamento. Ellos son quienes canalizan las demandas para luego sistematizarlas y visibilizarlas frente a las instituciones competentes. *“Actualmente, funcionan 40 MDR en todo el territorio nacional. En ellas participan entre 370 y 480 organizaciones de la sociedad civil. La participación es dinámica, lo cual significa que algunas organizaciones participan siempre y otras en forma oscilante, ya que las Mesas son un espacio abierto y en construcción.”* (Villalba, C; 2015:18)

A continuación se plantearán los objetivos que guiarán nuestra monografía:

1.1 OBJETIVO GENERAL:

Analizar la Mesa de Desarrollo Rural de Canelones (Noreste - Santoral) como herramienta para la ruralidad de hoy a partir de la Ley N° 18.126 de Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias con Base Departamental en 2007.

1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Describir el funcionamiento de la mesa de desarrollo rural de Canelones (Noreste - Santoral)

- Identificar aportes de la MDR en las organizaciones que participan de la misma.

- Conocer la incidencia que tiene la MDR en políticas públicas dirigidas al sector rural.

2 - JUSTIFICACIÓN:

La elección del tema, inicialmente, se da por el interés personal de quien suscribe en continuar aproximándose a la problemática de lo rural, aquello que queda tan distante de la ciudad en lo simbólico de los individuos, pero que sin embargo se encuentra tan entrelazado, siendo ambos parte de la misma cosa, un mismo país, bajo un mismo Estado.

Dicho interés es estimulado por la realización de cursos de Extensión-Formación Integral de Udelar, como también por las prácticas pre profesionales desarrolladas en el transcurso de la carrera de Trabajo Social en el área de la Cuestión Agraria, construyendo de esta forma conciencia en relación a dicho sector rural, sus carencias, demandas y vínculos con el Estado. Es por ello que se entiende que esta instancia es una buena oportunidad para continuar un proceso de aprendizaje personal y profesional iniciado en esta área.

En relación a esto es que se opta por la experiencia de conocer y analizar las políticas públicas que allí se generan, específicamente las MDR las cuales tienen escasos estudios y con ausencia total de relevamiento de información y sistematización en el territorio del Noreste y Santoral de Canelones acerca de su funcionamiento. Esta temática brinda aportes a la academia, y contribuye principalmente a que este sector de la población tome relevancia en el ámbito público generando de este modo mayores cuestionamientos que permitan luego mejores intervenciones.

Se pretende así producir antecedentes más firmes desde las Ciencias Sociales y desde el Trabajo Social en particular. Las mismas no abordan tan a menudo el territorio rural ya que muchas veces dicho tema se estudia desde otras disciplinas, perdiéndose así lugar para generar conocimiento desde la perspectiva de los científicos sociales de una realidad compleja de la vida cotidiana de esos sujetos, los cuales están transversalizados por distintas cuestiones como son el trabajo rural familiar, limitaciones para el acceso a servicios, dificultades para el ingreso al mercado competitivo entre otros. Es importante también visualizar el rol que puede tener el Trabajo Social en las MDR con una intervención en el territorio rural trabajando directamente con la población implicada.

3 - DESCRIPCION DE LA ZONA A ESTUDIAR

Como antecedentes al tema elegido se puede considerar algunos datos recabados por medio de la Intendencia de Canelones, quien por medio de la Unidad Estadística Canaria basada en el Censo 2011 sistematiza algunas cuestiones a tener en cuenta de las dos microrregiones, que abarcan la zona delimitada para nuestra investigación, el Noreste y Santoral de Canelones.

Se entiende a las microrregiones como un modo de reconocer la heterogeneidad espacial y socioeconómica. Por un lado se aborda la denominada Microrregión 2 “(...) de 807 km² (17,9% del departamento), siendo la segunda microrregión de mayor tamaño. Frecuentemente denominada como “Santoral” abarca los municipios de: San Antonio, San Bautista, San Ramón y Santa Rosa. Esta microrregión presenta un avanzado proceso de envejecimiento de su población, ya que la base de la pirámide de presenta guarismos similares a las edades productivas, además de evidenciar una cúspide ancha. El porcentaje de población asentada en el medio rural es alto, lo que implica una densidad de población baja. Finalmente, es destacable la baja tasa de desempleo.”¹

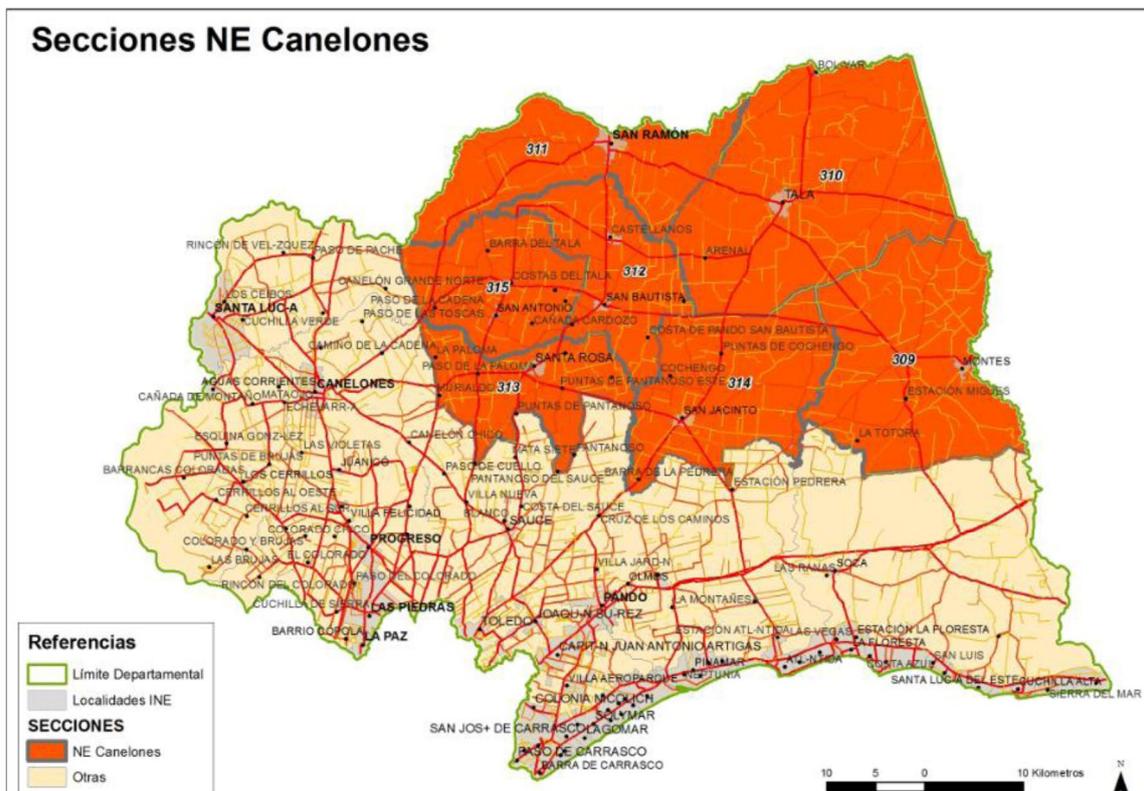
Por otro lado la Microrregión 3, “(...) tiene una superficie total de 1216 km² (el 26,9% de Canelones), siendo la más extensa de todas. Usualmente se denomina esta zona del departamento como “Noreste” y abarca los municipios de Migueles, Montes, Tala y San Jacinto. Esta microrregión presenta varias peculiaridades: es la que tiene un mayor porcentaje de población asentada en el medio rural (34,8%), es también la más envejecida (se puede observar en la forma de la pirámide de población cómo los diferentes tramos de edades tienen porcentajes similares) y la que presenta menor tasa de desempleo. La baja densidad de población caracteriza esa parte del territorio, siendo Migueles el segundo de menor densidad en Canelones, y Tala el tercero (además de ser el municipio de mayor superficie).”² En lo que refiere a sus actividades productivas se caracteriza por ser de índole agropecuario-agroindustrial; siendo el Santoral de carácter agropecuario intensivo, lechero, avícola y hortofrutícola

¹ Disponible en: <https://www.imcanelones.gub.uy/conozca/departamento/datos-estadisticos/microrregion-y-municipios> 18/4/2017

² Disponible en: <https://www.imcanelones.gub.uy/conozca/departamento/datos-estadisticos/microrregion-y-municipios> 18/4/2017

Por otro lado el MGAP brinda una breve caracterización del noreste de Canelones en base a datos del Censo Nacional de Viviendas Hogares y Personas 2011 del Instituto Nacional de Estadística (INE), enfocado en indicadores socio demográficos y en el análisis de las Necesidades Básicas Insatisfechas en la región el cual nos permite un primer acercamiento con la incorporación de datos estadísticos del INE.

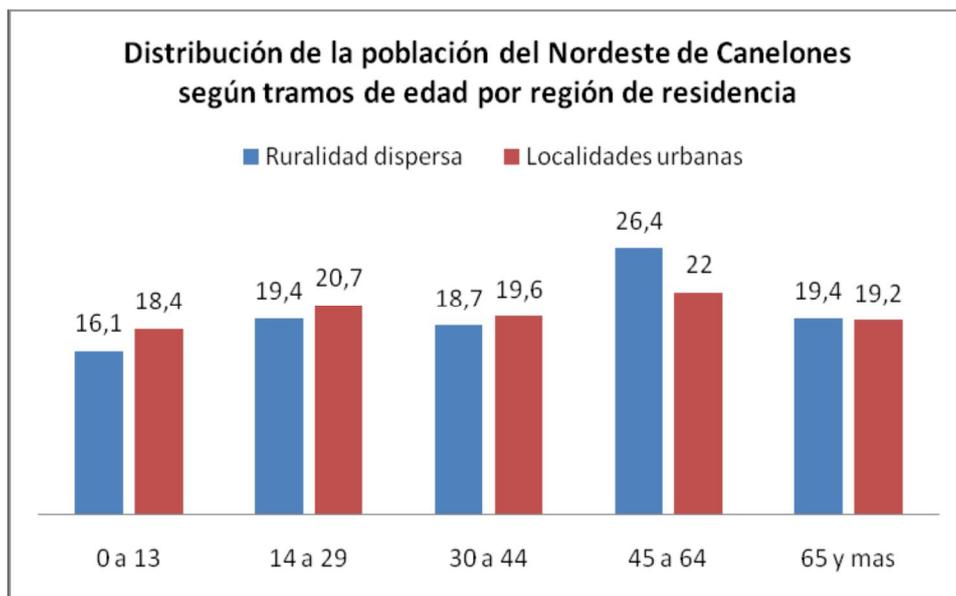
Se comprende que el noreste de Canelones está conformado por 13 pequeñas localidades, de las cuales únicamente 2 (San Ramón y Tala) superan los 5 mil habitantes.



Fuente: DINEM (Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo) “Breve caracterización del nordeste Canelones” s/f.

El peso de la ruralidad dispersa en la región es muy importante, el 32% de la población reside en este medio, lo que representa en valores absolutos 13721 personas.

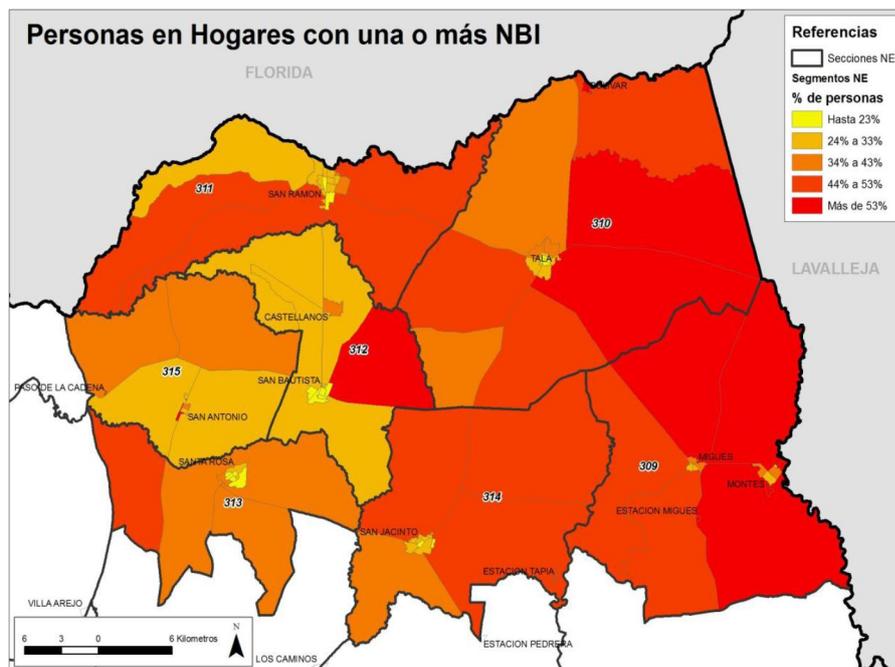
En lo que respecta a la estructura etaria del noreste de Canelones, la misma se encuentra algo envejecida si se la compara con el total de la población del país.



Fuente: DINEM (Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo) “Breve caracterización del nordeste Canelones” s/f.

El 45% de la población de la región se encuentra ocupada, siendo menor el valor en lo que refiere a las mujeres teniendo las mismas un 35%, aumentando el porcentaje de aquellas que se dedican a los quehaceres del hogar. En el caso de la ruralidad dispersa esta situación puede coincidir con tareas en los predios que no son consideradas por las mujeres rurales como “productivas”.

Las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en el noreste de Canelones tienen una incidencia similar a la relevada en el total país, sin embargo, al focalizarnos en el análisis por regiones, el noreste advierte que son las que presentan las situaciones de vulnerabilidad más importantes. Estos niveles altos de vulnerabilidad se potencian en el área rural dispersa afectando al 57,3% de las personas de la sección 309 y al 49,5% de las personas de la sección 310.



Fuente: DINEM (Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo) “Breve caracterización del nordeste Canelones” s/f.

En la ruralidad dispersa se destacan altos niveles de ocupación, sin embargo, al desagregar por sexo se advierte un porcentaje más alto de mujeres inactivas, de estas el 86% dicen dedicarse a los quehaceres del hogar. Puede suponerse que en muchos casos éstas realizan tareas productivas en el predio que no son consideradas por ellas mismas como trabajo económico.

En la ocupación de la ruralidad dispersa del noreste de Canelones encontramos un 10,8% que trabajan “en su vivienda”, suponiendo que éstas situaciones coinciden con pequeños productores que habitan viviendas dentro de sus predios.

Estas características socio-demográficas y productivas hacen a la región en la que se delimita la Mesa de Desarrollo Rural del Noreste y Santoral de Canelones, dichas características indirecta o directamente son abordadas o tenidas en cuenta para las acciones en el territorio.

En lo que respecta específicamente a las características de la mesa estudiada, la misma se compone por 20 Organizaciones Sociales aproximadamente en sus distintos modos de formalización, tanto son las Sociedad Fomento Rural o Asociaciones de distintos productores según su rubro productivo, predominando las primeras. Estas

organizaciones que son parte de la MDR nuclean a pequeños productores de distintos rubros, de una misma zona, los cuales son representados por un reducido número de personas que de forma honoraria cumplen funciones de acuerdo a los fines de la organización social. Uno de los entrevistados en la presente monografía sostiene “(...) *que las Mesas de Desarrollo son la tribuna de la producción familiar, y es así porque en realidad en las mesas pueden participar todo tipo de organizaciones, pero generalmente las que participan son las vinculadas a la producción familiar (...)*” (Nº 2 -MGAP, ver anexo). La mayoría de éstas viene con una base social y un acumulado importante en el territorio. También se visualiza una importante y comprometida asistencia, de la mujer en ellas.

Los integrantes que desde la institucionalidad del MGAP hacen parte de la MDR, son el Equipo Técnico Territorial , el representante del Consejo Agropecuario Departamental, y un representante de Agro de la Junta Departamental, en distintas ocasiones otras instituciones hacen uso de la mesa en situaciones particulares, para dar información y/o coordinar acciones conjuntas en el territorio. Esto sucede a menudo, teniendo un vínculo continuo con varias instituciones como son BPS, MEVIR, UTE, INC entre otros.

La mesa del Noreste y Santoral de Canelones se reúne una vez al mes como sesión ordinaria, pactándose la misma el último jueves de cada mes. Cuando la situación lo requiere se realiza otra mesa en el mismo mes rotándose entre las organizaciones la sede en la cual se realiza la reunión. Cada organización cuenta con un delegado titular y otro suplente, que representan a los socios de la misma en la MDR, si bien muchas veces concurren en dupla, teniendo ambos voz, cada organización solo tienen un voto. Ellos son los encargados de ser el nexo entre la directiva de la organización y la MDR.

En cada reunión la MDR tiene un orden del día la cual es enviada con anterioridad, permitiendo generar un orden prioritario de los temas y del tiempo de la reunión. Las diferentes organizaciones e instituciones presentan demandas e inquietudes con distintos objetivos los cuales pueden ser informativos, consultivos o resolutivos predominando principalmente los dos primeros, a partir de una nueva reglamentación/información la cual pretende que los productores estén al tanto, y por otro lado la consulta sobre el aval a productores que se pretenden presentar a proyectos del MGAP.

La alta participación de los delegados en las mesas enriquece el diálogo e intercambio entre los distintos actores de una manera crítica y reflexiva.

4 - EL MUNDO RURAL Y LAS MDR: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS QUE HACEN A SU FUNCIONAMIENTO

En el presente capítulo se pretende abordar tres categorías de análisis que transversaliza la monografía, ellas son ruralidad, descentralización y participación, considerándolas relevante para el estudio de la Mesa de Desarrollo Rural del Noreste y Santoral de Canelones. Las MDR hoy son parte de la institucionalidad del medio rural, su conocimiento, así como las características y dinámicas de la ruralidad, son fundamentales para comprender las demandas de los productores y sus organizaciones. También interpelar la intervención del Estado en dicho contexto, comprendiendo en qué marco se inserta la MDR y los cambios que ha transitado el campo y quienes viven en el, es entender la intervención e investigación desde el lugar de respeto a lo construido y establecido, sin desconocerlo.

La categoría descentralización se desprende de la creación misma de las MDR, las cuales se dan a partir de la ley 18.126 de Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias con Base Departamental, siendo primordial identificar teóricamente a la misma y poder pensar en base a eso en las MDR, para comprender cómo es diseñada y ejecutada en el territorio.

Por último, será considerada la categoría participación debido a que la Ley antes mencionada, pretende promover la misma y el involucramiento de la sociedad agropecuaria. La participación tiene un rol protagónico en el funcionamiento de la Mesa, y en lo establecido por la descentralización, ya que sus distintas expresiones llevan a entender cuál es el grado de descentralización de la MDR en el Noreste y Santoral de Canelones.

4.1 - LA RURALIDAD

Para hacer referencia al área rural los conceptos vinculados han sido utilizados, a lo largo de la historia, como una forma de diferenciarse de lo urbano, con una relación estrecha tanto sea de complementariedad o distinción, pero que en definitiva hace el pensar en ambas y en sus particularidades, fortaleciendo así la delimitación de los conceptos de ruralidad.

La ruralidad ha tenido diferentes transformaciones e interpretaciones, que refieren a nuevas características para definirla y conocer algunos aspectos de la misma, siendo un proceso no acabado. Por ello, es parte de nuestra investigación aproximarnos a la realidad actual del medio rural.

El Instituto Nacional de Estadística señala que la *“Población rural es aquella que vive fuera del área «amanzanada». El área amanzanada se delimita de acuerdo a la Ley 10.723 de Centros Poblados (21/4/46). La determinación de centros poblados es de responsabilidad municipal y se los establece en relación a la existencia de una serie de requisitos como ser escuela, servicios públicos, abastecimiento de agua, etc.”* (INE, 2006). Es visible que en la medida en que se delimita cortantemente con el elemento de área amanzanada, eso conlleva a responsabilidades políticas que implican inversiones de capitales estatales y/o recaudaciones de impuestos inmobiliarios distintos, lo cual puede ser tomado como un factor influyente. Y definiéndose también por exclusión, de lo que no es.

Es por lo tanto, que entendemos pertinente comprender a lo rural *“Más allá de su mera consideración como un entorno físico natural, (...) el espacio territorial rural es concebido como un ámbito social que es, al mismo tiempo, substrato condicionante y producto de procesos de acción social conducentes a su construcción y cambio social”* (Entrena, F; 1998: 19). Se considera así la relevancia del espacio físico como un espacio de interacción, donde se producen hechos y acciones que construyen la ruralidad, influyendo esto en los modos de relacionamientos, vínculos laborales, culturas etc.

Alguno de los grandes factores que han producido cambios en el medio rural son la modernización y la globalización. (Bendini M, apud Pérez Correa, E 2008:134)

Es considerable recorrer el camino que ha transitado la ruralidad a lo largo del tiempo con la influencia de dichos factores en el área de la economía y en otras áreas como son en el área social y cultural, (...) *“durante el último tercio del siglo XX, hubo una tendencia sostenida a la integración vertical entre el agro y la industria procesadora de materias primas, al conformar cadenas y complejos agroindustriales. En 1970, el Instituto de Economía estimaba que 65% del valor de la producción agropecuaria se vendía a la industria para su transformación. En 1985 esa porción llegaba al 83 % tanto la industria frigorífica como la industria textil fueron renovadas y redimensionadas en su capacidad. Sin embargo, además de ello, se desarrollaron fuertemente aquellas agroindustriales que producían para la exportación: molinos arroceros, plantas de industrialización láctea, cervecerías, procesadoras avícolas y plantas de procesamiento y empaquetado de cítricos.”*: (Piñeiro, D; 2012:221)

Ello implica también que los procesos de producción sean combinados, existiendo un medio rural que comienza a producir para la manufactura, dejando de producir para la exportación directa, conllevando esto otras estructuras, recursos humanos y logísticas formando así un rol predominante en la dinámica económica la cual comienza a fortalecerse con el correr del tiempo.

En cuanto al área política, se produce el apoyo estatal a una diversificación de la producción agropecuaria e industrial, siendo que el perfil del país en materia de exportaciones fue básicamente carne y lana en un 60 a 80% del total de las mismas, pasando a ser un 40% en 1970 y aún menor en 1980 con un 35%. (Piñeiro, D; 2012: 221). Esto tiene relación con las demandas del exterior y una estrategia de diversificación como forma de expansión en el mercado.

“A comienzos del siglo XXI son muchos los indicadores que muestran una nueva fase expansiva y ascendente de la producción y productividad del sector agropecuario. Este proceso está motorizado por una mayor demanda de alimentos y materias primas que se experimenta en los mercados internacionales a impulsos de la modernización de muchos países con economías emergentes, especialmente en el continente asiático, aunque también en América Latina. El incremento de los precios internacionales agrícolas ha provocado una expansión de la agricultura en Uruguay, en especial de la soya y en menor medida del trigo y otros granos y oleaginosos.” (Piñeiro, D; 2012: 221)

El autor hace referencia también a que en esta época se comienza a intensificar los procesos de concentración y extranjerización de la tierra, produciéndose cambios en la estructura social. Se destaca dos cambios, el primero los nuevos tipos de empresarios, haciendo alusión a las multinacionales y las empresas en red y por otro lado es importante destacar el crecimiento de los trabajadores rurales asalariados y/o su formalización. De este modo se visualiza distintos actores en torno al campo uruguayo y manejo productivo del mismo.

Es pertinente hacer referencia a algunos cambios señalados por Diego Piñeiro (2015) vinculados a los procesos dados en el campo referidos a que *“En los últimos doce años la mitad de las tierras del país han cambiado de mano. El precio promedio de la tierra se multiplicó por siete. La agricultura de granos y la forestación pasan de representar menos del 1% al 20% de la superficie agropecuaria desplazando a la ganadería. La tierra bajo propiedad de uruguayos disminuyó del 90% al 50% la diferencia habiendo sido compradas mayormente por Sociedades Anónimas muchas de ellas de origen extranjero. Entre 2000 y 2011 desaparecieron el 20% de los productores agropecuarios, el 90% de los cuales tenían menos de 100 hectáreas.”* (Piñeiro, D; 2015:1). El campo uruguayo y sus producciones, han sido históricamente conformados por pequeños y medianos productores rurales que cada vez más quedan desalojados de las tierras, debido a una economía que los inhabilita ya que las producciones de algunos productos requieren de inversiones, capitales, tecnología y altos riesgos.

Todo ello repercute en la realidad social rural. En lo que se refiere al descenso sostenido de la población rural, existen para Piñeiro, D (2012) explicaciones multicausales como son la disminución de los productores familiares, como también la disminución del empleo agropecuario por cambios tecnológicos, la creciente urbanización de los trabajadores facilitada por mejores vías de comunicación, los bajos salarios de los trabajadores, la ausencia educativa secundaria. (Piñeiro, D; 2012: 223-224)

Esto lleva a la existencia de diferencias en las relaciones sociales, modos de trabajos, pautas culturales que se van adoptando entre nuevos actores.

Esto nos conduce a lo que algunos denominan la nueva ruralidad, la cual “no significa la emergencia de transformaciones amplias y profundas sino más bien resalta algunas facetas de la realidad social rural que quedan ocultas por el enfoque agrarista. (...) es una forma distinta de percibir los espacios rurales y sus problemas contemporáneos y no necesariamente la emergencia de nuevos fenómenos”. (Riella, A apud Pérez Correa, E Compiladora 2008:152)

En relación a ello Emilio Fernández (2008) considera que “*El medio rural continúa siendo el principal medio de producción de alimentos –aunque no el único– pero también hemos descubierto en él, nuevas funciones que han hecho que resignifiquemos su función, al punto que podemos hablar de “sus funciones”, encontrando en el mismo un escenario donde se mueven una pluralidad de actores con actividades muy diversas. ¿Por qué afirmamos esto último? Porque sin duda que el concepto “rural”, es una construcción social e históricamente determinada, que delimita una porción de territorio diferente de otras—por ejemplo “lo urbano”—con determinados atributos físicos geográficos, características político-administrativas, particularidades demográficas y funciones económicas.*” (Fernández, E apud Chiappe, M Compiladora 2008: 38)

También se incorpora la mirada de la multiplicidad de actividades económicas, entendiendo y distanciando al campo meramente de las actividades agropecuarias. Pero también una característica a tener en cuenta tal como lo resalta Riella y Mascheroni (2010) sobre la nueva ruralidad, es que quienes desarrollan dichas actividades agropecuarias ya no residen exclusivamente en el medio rural, sino en zonas urbanas y vecinas, y quienes residen en el medio rural también tienen otras actividades económicas no agrícolas.

Debido a la diversidad de actores en el territorio, y como forma de intervención es que “*A partir de marzo de 2005 las políticas elaboradas y aplicadas por el MGAP estuvieron destinadas a abarcar todo el universo agropecuario y rural, con múltiples acciones que comprenden a la agricultura empresarial –base fundamental de nuestro producto agropecuario–, a los servicios, a la producción familiar –la gran mayoría de productores agropecuarios–, a los asalariados rurales y a la población rural en general*” (Frugoni, R 2008: 244). Por lo que en este trabajo se cuestiona uno de los

elementos implementados por dichas políticas públicas descentralizadas del MGAP, las llamadas Mesas de Desarrollo Rural.

Es en esta línea, que fue necesaria la creación de la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) en el MGAP, la cual se crea con el objetivo de “(...) *ser responsable de diseñar las políticas diferenciadas para la actividad agropecuaria, con el objetivo de alcanzar el desarrollo rural con una nueva concepción de modelo de producción, basado en la sustentabilidad económica, social y ambiental y con la participación de los actores en el territorio. (...) Desarrollo rural trasciende el ámbito estrictamente agropecuario, por lo que constituye en su esencia un esfuerzo integrador de toda nuestra sociedad y tiene como objetivo central la población rural*”³

La creación de la DGDR trae consigo casi en el mismo momento la instrumentalización de las MDR la cuales “*Promoverán un mayor involucramiento y participación de la sociedad agropecuaria en la instrumentalización 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, orientadas hacia la búsqueda de una mayor equidad, desarrollo local y a la preservación del medio ambiente*”⁴

Ambas estrategias del MGAP son consideradas un avance hacia la descentralización y un acercamiento de la institucionalidad con el territorio. Por lo que fundamental enfocarse en los antecedentes de la centralización/descentralización de nuestro país.

³ Disponible en: <http://www.mgap.gub.uy/unidad-ejecutora/direccion-general-de-desarrollo-rural/institucional/mision-y-vision>) 10/4/2017 ACCESO

⁴ Disponible en: <http://www.mgap.gub.uy/unidad-ejecutora/unidad-de-descentralizacion/mesas-de-desarrollo-rural/integracion>) 10/4/2017 ACCESO

4.2 DESCENTRALIZACION

Uruguay es un país caracterizado por contar con una distribución de servicios extremadamente centralizada en zonas urbanas, pero principalmente en la capital del país, donde se encuentran sus sedes centrales y de mayor importancia organizacional, lo que hace a una distribución desigual de recursos económicos, políticos y culturales marcándose así la diferencia entre Montevideo y el resto del país.

Esto se puede vincular con el proceso histórico de construcción social que refiere a las relaciones de poder de los territorios, teniendo que hacer hincapié en la distribución de los mismos en los inicios de la vida política del país, ya que de esta manera se hace referencia a los caudillos como eje central en dicho nexo entre estado-pueblo, identificando así una relación desigual de poder.

Es oportuno pensar cómo se desarrollaba el poder en el medio rural en las épocas donde existían los caudillos, quienes se empapaban de las problemáticas rurales colectivas en momentos electorales. De este modo se iba generando en la sociedad conciencia de su forma de proceder y quehacer político. El protagonismo del caudillo y su accionar se tradujo en un aumento de las reivindicaciones planteadas por el pueblo siendo el mismo más exigente y activo dentro del territorio.

El poder y la aplicación del mismo, se asemeja a una u otra forma, sea esta con características de descentralización o centralización, siendo este el motivo por el cual se vincula de distintos modos el Estado con los actores del territorio. De este modo se lleva a cabo una forma de ejercicio de poder que no implica una democracia realmente participativa, esto es por los caudillos y su poder político que históricamente había tenido un manejo diferenciado con relación al electorado más desperdigado por el territorio, que muchas veces manejaba menos información y tenían un menor acceso a beneficios estatales.

Los caudillos eran identificados como portadores de información y próximos al Estado, en su mayoría hombres de campo, que se identificaban con la realidad rural, el trabajo, los lugares más alejados de la urbanidad. Al acceder a una mayor información, el electorado, pudo pensar el mundo desde otra perspectiva disminuyendo su dependencia con el caudillo, generando en mayor o menor medida una actitud más

crítica y con apertura a otros modos de relacionarse con la política. Se van modificando así tanto los intereses políticos, el electorado y la institucionalidad, descomprimiéndose la concentración de poder en una única persona e instituciones, construyéndose de este modo procesos de descentralización.

Es por lo tanto que la misma ha tomado relevancia en algunas áreas del Estado uruguayo, siendo un proceso que ha avanzado en algunas instituciones, dándole distintos lineamientos e importancia en lo que refiere a la intervención en los territorios y el lugar desde donde se interviene.

En el caso del MGAP en 2005 se crea e implementa la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) y la Unidad de Descentralización (UDC), con el objetivo de involucrar a otros actores de la sociedad y así fomentar la participación ciudadana.

Borja, J (1987) plantea que *“La descentralización es una respuesta a una situación de centralización resultado de un proceso histórico.”* (Borja, J 1987:15). Existen dos tendencias que se han dado durante este proceso, la crisis de representación política del Estado Moderno y la incorporación activa de los grupos sociales al Estado democrático convirtiéndose insatisfactorio los mecanismos tradicionales de política representativa.

Relacionado a ello Borja, J (1987) sostiene que *“La descentralización es un proceso de carácter global que supone por una parte el reconocimiento de la existencia de un sujeto-una sociedad o colectividad de base territorial- capaz de asumir la gestión de intereses colectivos y dotados a la vez de personalidad socio-cultural y político-administrativo, y por otra parte la transferencia a este sujeto de un conjunto de competencias y recursos (...).”* (Borja, J 1987:18). Al transferir dichas competencias y recursos, también se traspasa un conjunto de elementos que hacen que esos sujetos puedan ejercer sus derechos, y que éstos sean para todos por igual, estando condicionados por la densidad demográfica y los servicios que allí se encuentren.

Es así que se comprende la descentralización como una forma de democratización por mecanismos de participación ciudadana. Esto implica *“La descentralización como proceso político-administrativo, la revalorización de los poderes locales, la conciencia de la necesidad de su reestructuración para que puedan*

asumir con eficiencia las competencias y recursos necesarios y la potenciación del autogobierno y de la participación se han convertido hoy en objetivos intelectuales y en prácticas políticas características de la democracia moderna” (Borja, J 1987: 15).

La misma no es solamente entendida como la desconcentración de los recursos sino también como la implementación de mecanismos que hacen a la utilización del poder de los sujetos, para generar distribución del mismo. De este modo se piensa su realidad y concreta estrategias no en base a un poder central sino en base a necesidades del propio territorio enfocando en el desarrollo local.

Es así que *“la descentralización y desarrollo de los poderes locales significa multiplicar los poderes políticos, por lo tanto facilita el equilibrio de unos poderes con otro” (Borja, J 1987:28)* favoreciendo a que no se convierta únicamente en una desconcentración de los recursos sino que también otorgue un mayor empoderamiento de las demandas de un sector que busca el camino de la autonomía en distintas dimensiones.

Por lo tanto tal como lo expresa Boisier, S (2004) *“los territorios deben asumir un cúmulo de responsabilidades sobre las cuales no tienen generalmente una acumulación de prácticas históricas, en parte debido a la rapidez del cambio en la sociedad actual. Esta constatación coloca, en el contexto de la actual sociedad, la cuestión del conocimiento en el cruce mismo de la descentralización y del desarrollo territorial”.* (Boisier, S; 2004: 33). Teniendo muchas veces que desarrollar la capacidad de aprendizaje de diversos asuntos que pueden ser novedosos, como las referidas a organigrama, gestionar recursos, tareas de sistematización, para que sea una descentralización responsable y con eficiencia.

Es importante que los procesos de aquellos territorios que transitan hacia un camino de descentralización, sean llevados a cabo con los tiempos y momentos correspondientes a los sujetos implicados en dicho proceso, y no en base al político o institucional. En la transferencia de responsabilidades es importante que el sujeto tenga elementos y competencias desarrolladas para realizar apropiadamente y empoderándose de las tareas, permitiendo entonces fortalecer la autonomía sobre bases sociales sólidas.

Por lo tanto la descentralización pretende generar un sistema articulado y coordinado de funciones (Borja, J 1987). Este concepto puede estar estrechamente vinculado a lo que son y cómo funcionan actualmente las MDR, ya que en ellas se plantean demandas, luego en función de ello se coordinarán acciones tanto sea para informar como para buscar soluciones, pero siempre dependiendo de la administración superior que en este caso es la Dirección General Desarrollo Rural - Consejo Agropecuario Departamental - Equipo Territorial.

Arocena (2008), sostiene que existen tres formas básicas de lograr la descentralización: la *funcional* vinculada únicamente a lo referido a la gestión. Tanto sea así manejar cierta autonomía que permita a la organización en función de lo que pueda ser más eficaz. La *descentralización política* abarca la toma de decisiones, y por último la *descentralización territorial* la cual comprende las anteriores y también se le suma la reorganización del territorio, asignándole un rol protagónico en lo que refiere a la aplicación de la función política y funcional.

Podemos identificar como el autor sintetiza en estas tres formas un potencial democratizador, y en su vinculación con la MDR podemos decir que en lo referido a la categoría funcional la misma tiene capacidad de gestión, en la medida en que los temas, la participación, la convocatoria de los actores y aprobación de proyectos es pensada y construida entre los sujetos implicados. En lo que hace a la descentralización política, quienes participan de la MDR no tienen la potestad de tomar decisiones, sino que éstas las toma el MGAP quien aborda las distintas visiones de las organizaciones. La MDR no tienen características de ser una herramienta de descentralización territorial, más allá de que se encuentre en un territorio y participen los actores locales, ya que no comprende las dos formas anteriores de descentralización (funcional – política) sino que únicamente una de ellas (funcional, con relación a la organización interna de la mesa) tampoco la MDR cumple el propósito de reorganizar el territorio, sino que los actores locales intercambian en el tratando de abarcar las diferentes necesidades que se van construyendo con el propio territorio.

Aunque en una entrevista surge que las MDR “(...) se fue transformando en territorial en realidad, rompiendo con los límites administrativos en los departamentos y basándose más en las relaciones sociales de los actores en territorio, por eso surge que hoy tenemos 40 mesas, 21 territorios (...)” (Nº3 - MGAP ver anexo) entendemos

que si bien se contradice con lo planteado por Arocena, es pertinente tomarlo en cuenta, ya que se reorganizan las mesas en función de la eficiencia de las mismas y no se reorganiza el territorio en su conjunto. En lo que respecta a las formas básicas de descentralización que plantea Arocena podemos concluir que no abarca a las mismas en su totalidad. Solo se podría incluir en la descentralización funcional que plantea el autor.

Borja J (1987) plantea no solidificar el antagonismo entre autonomía política o administrativa y descentralización o desconcentración; ya que el proceso descentralizador está compuesto también por desconcentración administrativa que habilitan luego al proceso de descentralización política. Se unifican e interrelacionan más de lo que se antepone, son condiciones necesarias de un proceso final de autonomía y descentralización.

Actualmente la descentralización está basada en una concepción cooperadora y no garantista, por lo que la primera entiende la existencia de la interdependencia entre los entes territoriales de la administración superior, mientras que el garantismo pretende que únicamente las competencias estén en el poder local, despojando a la administración superior. (Borja, J 1987)

Es pertinente reflexionar en base a la descentralización el rol necesario que ocupa la participación. Entendiendo la relación directa entre ambas como constructora de la descentralización en donde los propios actores son quienes escriben su propia historia y la del territorio.

4.3 - PARTICIPACION

Se entienden a las herramientas de descentralización elementos que habilitan la participación ciudadana, existiendo y/o favoreciendo la relevancia de los espacios de debate público en relación a los asuntos de interés y de incidencia en sus relaciones sociales y culturales, permitiendo el derecho a decidir sobre la misma por parte de los ciudadanos.

El proceso de participación es complejo y multifacético, que se enmarca en un contexto de búsqueda de objetivos comunes, conflictos, transversalizada por los procesos socio-políticos e históricos. *“El desarrollo de la democracia, está ligado a la participación popular, la participación protagónica del pueblo percibido como sujeto histórico. Ello lleva a la necesidad de definir la calidad y las modalidades de participación que conduzcan a la construcción de una democracia participativa. Esta perspectiva hace confluir las dimensiones de ciudadanía, lo político y lo comunitario en el horizonte socio-histórico.”* (Ussher, M; 2008:168)

Por lo que se entiende a la participación como un *“proceso mediante el cual los individuos toman parte en la toma de decisiones de las instituciones, programas y ambiente que los afecta”* (Wendersman apud Ferullo 2006:8). Es en estos espacios de diálogo y participación, que aparece la figura del Estado y las Organizaciones Sociales, siendo esta última la consecuencia de la toma de conciencia de un grupo de personas en situaciones complejas con características en común, que entienden que ésta situación no es superada individualmente (Piñeiro, D apud Chiappe, M 2008:131)

“El concepto de participación social está relacionado con la distribución y el uso del poder ya que busca influir en la toma de decisiones.” (Ussher, M ;2008:166)

Por lo tanto, es relevante que se estimule los procesos participativos en las organizaciones sociales del territorio, tal como lo plantea el MGAP en el desarrollo del artículo 12 del Capítulo IV de la Ley 18.126, pretendiendo promover el mayor involucramiento y participación de la sociedad agropecuaria para la instrumentalización de las políticas del sector. Ello se considera sumamente enriquecedor para las mismas, ya que quienes son parte de las organizaciones viven, sienten, co-existen con la compleja realidad, teniéndose en cuenta su voz, pero más aún debería tenerse en

consideración esta, en las decisiones incidentes que estén al alcance de la Política Pública ya que atraviesa su cotidianeidad.

La MDR implica que a partir de la participación crítica de las organizaciones sociales se pueda abordar cuestiones que son relevantes para la agenda pública, permitiendo que los referentes estatales puedan tomar insumos que faciliten estrategias gubernamentales eficientes. Contribuyendo también de esta manera, a la construcción de sujetos autónomos, reflexivos, incluidos en procesos de aprendizaje permanente. Y que contribuyan al proceso de descentralización por medio de ir adquiriendo conocimiento y herramientas que faciliten el empoderamiento de la MDR y los recursos, para llegar a una autonomía total, donde sean sus propios diseñadores de las políticas públicas que a ellos los implique como sujetos en el medio rural.

5- MESA DE DESARROLLO RURAL DEL NORESTE Y SANTORAL-CANELONES.

Las MDR son una herramienta de descentralización las cuales parten de una estructura organizacional que implica al desarrollo rural en su conjunto y a las políticas del MGAP a nivel central. Los representantes de los mismos llegan al territorio con el objetivo de generar participación de los actores locales para identificar sus demandas e intereses los cuales luego podrán estar en la agenda política. También se desea efectivizar la distribución de recursos materiales e inmateriales para que lleguen a toda la población, teniendo en cuenta que *“La percepción de los actores conforma una totalidad coherente acerca del proceso vivido de la implementación de la política”* (Suarez, M ; 2015:22). Ello permitirá ir legitimando al espacio con el tiempo, dado a que la visión de los actores involucrados y el grado de relevancia que le otorgan a la herramienta, junto con el compromiso y la participación es lo que favorece a la continuidad.

Es a partir de la Ley 18.126, que se profundizan algunas estrategias que se venían dando en el territorio tomando en cuenta los antecedentes propuestos del PUR (Programa Uruguay Rural). Estas estrategias vinculaban el trabajo de técnicos con los productores y organizaciones en relación a la implementación de proyectos los cuales pasan de ser instancias individualizadas a ser de índole colectivas. De este modo se comienza con la instrumentalización de las políticas del sector, canalizándose los proyectos a partir de la instauración de las MDR, las cuales reflejaban las demandas e inquietudes territoriales. Se puede identificar también que los actores sociales (organizaciones sociedad civil) toman un rol más activo, unificado, compartiendo y planteando demandas como colectivo. Este cambio constituye una fortaleza sobre la construcción de políticas públicas, la institucionalidad, y la disponibilidad del MGAP en escuchar su voz, ya que se genera un espacio específico y formal para el diálogo. También fomenta y potencia a los colectivos que buscan a través del agrupamiento ponderar su voz, frente a las manifestaciones de la cuestión social.

De este modo la MDR *“(...) es la instancia formal, y donde se comunican más formalmente las políticas que se van a llevar (...)”* (Nº 6, ver anexo).

Se resalta el cambio de estrategia con respecto a la descentralización desde el Ministerio Ganadería Agricultura y Pesca cuando asume el primer gobierno de izquierda- progresista. Por lo que es importante no caer en el antagonismo político asociado a las estrategias de descentralización, ya que las mesas actualmente funcionan más allá del distanciamiento o no entre lógicas partidarias Departamentales y Nacionales. El Dr. DGDR- MGAP entrevistado en la presente monografía plantea que hay mesas con Intendencias de un partido en sintonía política con el gobierno que no se logra coordinar y articular de la misma manera que otras con distinta sintonía política partidaria, y viceversa. *“(...) hay muchos departamentos que con intendencias de la oposición participan en el Consejo Departamental, participan en las mesas, utilizan en sentido sano de la palabra, utilizan a las mesas para también, para llevar sus políticas departamentales, entonces, hay de todo.(...)a veces depende, quizás más de, de la concepción personal(...)”* (Nº 1 - MGAP- ver anexo)

La MDR del Noreste y Santoral se remite a una lógica política partidaria que refleja similitudes entre el gobierno Departamental y Nacional, y se encuentra conformada por una gran institucionalidad activa en los momentos necesarios, que son parte del Departamento de Canelones (por ejemplo INC, IMC, BPS). Viéndose fortalecido el vínculo con las instituciones por la particularidad de la continuidad de los referentes institucionales del MGAP, favoreciendo el relacionamiento que se crea con las organizaciones, e instituciones locales, pero que de esta manera hace predominar el componente de relación personal.

Por lo tanto, esto nos permite pensar en cuánto influye directamente en las lógicas de funcionamiento del Estado quienes están a cargo de los entes públicos que participan y se vinculan con la mesa, sabiendo que lo interpersonal juega un rol sobre lo interinstitucional en lo referido a la articulación y coordinación. Lo mismo sucede al no existir rotación en las MDR entre quienes generan las articulaciones y coordinaciones con las instituciones fortaleciéndose de este modo el poder central dentro de la herramienta territorial despojando a los actores locales de dichas coordinaciones.

“¿Qué es la Mesa de Desarrollo para nosotros? Es donde nosotros sabemos que tiene el Ministerio para podernos ayudar, ¿Por qué? Porque no tenemos dinero para técnicos que nos lo digan, no tenemos un asistente social que nos ayude, entonces

tenemos que ir a la Mesa de Desarrollo para ver que les podemos dar a los productores.” (Nº 5, ver anexo). Esta idea expresa el punto de vista que manifiestan todas las organizaciones entrevistadas, las cuales se encuentran a la espera de los proyectos que el MGAP tiene para presentar en la mesa. Ello hace que se genere una relación que condiciona la participación, ya que los actores concurren por los motivos expresados, para acceder a recursos o información proporcionada desde el MGAP. Este es un ámbito que entonces no construye políticas públicas con el conjunto de actores locales, sino que únicamente se bajan al territorio los proyectos por las MDR como vía formal y abierta.

Basándonos en la participación podemos visualizar varias organizaciones (Sociedad Fomento/Cooperativas Agropecuarias) con gran base social, lo cual refleja un importante proceso de construcción a nivel interno de la organización como de trabajo en el territorio, que también se ve enriquecido a partir del intercambio con otras organizaciones-instituciones en la MDR. *“(…) somos productores rurales, la mayoría no tenemos más que primaria y vas con eso ahí, y bueno voy a ir a escuchar porque capaz que yo no puedo participar, no sé si el tema que traten voy a poder aportar algo, pero después con el transcurso del tiempo y de las reuniones vas perdiendo el temor y participas y es cuando le vas dando el valor que realmente tienen la mesas.”*(Nº 4, ver anexo)

En lo que hace a la participación podemos destacar que en las entrevistas realizadas, se destaca la participación de la mujer con un rol activo y de relevancia dentro de las organizaciones. Ya que cuatro de las cinco entrevistas a organizaciones fueron realizadas a sus presidentas mujeres, una de ellas participaba de dos organizaciones distintas, siendo la entrevista restante realizada a un hombre que cumplía el rol de técnico agrario. Sin embargo, en los cargos de los funcionarios del MGAP, las tres entrevistas, fueron efectuadas a hombres universitarios. Esto se podría relacionar con lo planteado anteriormente en los antecedentes de la presente monografía vinculado a la ocupación de la ruralidad dispersa de la zona, y su correspondiente desagregado por sexo, el cual indica que un 86% de las mujeres se dedican a los “quehaceres” del hogar. Esto lo podríamos asociar a la participación de la mujer en las organizaciones a cuestiones como una mayor disponibilidad de horario o una tarea extra a la dinámica del hogar etc.

Es relevante destacar que son pocas las personas quienes se encargan de las tareas a realizar en las organizaciones, las mismas son quienes tienen que replicar la información que obtienen de las distintas instituciones, lo cual conlleva una gran responsabilidad tanto para recabar los intereses y demandas de los productores, como para promover resoluciones, proyectos, que la institucionalidad agropecuaria trae al territorio, definiendo muchas veces la postura de toda una organización social.

Una de las entrevistadas considera que las MDR otorga un rol protagónico de gran utilidad en beneficio de los productores rurales que son parte de la organización que ella representa, entendiendo que *“me empezó a gustar más porque yo tenía una parte en la sociedad de fomento muy importante y que podía dar yo como un parlante”* – *“éramos los voceros que traíamos para que los productores puedan tener herramientas”* (N° 5, ver anexo)

El acumulado de información que poseen los sujetos que se encuentran tanto en las directivas, como en el rol de delegados en las Mesas de Desarrollo Rural, hace que tengan un mínimo grado de rotatividad y cuando ello ocurre toman dicha responsabilidad quienes ya se encuentran en el círculo de representación, en otro cargo de relevancia dentro de la organización, siendo siempre las mismas personas las que representan al resto. Los que ocupan los cargos en la directiva pasan a tener cargos como delegados o viceversa, ya que se encuentran involucrados en la dinámica que implica dichas tareas las cuales se refieren a trabajar en equipo, conciencia crítica, desarrollo de propuestas, vinculaciones con instituciones, comunicatividad, disponibilidad horaria para la realización de tareas y/o concurrir a la mesa. Los delegados adquieren protagonismo quitándoselo a quienes son representados sin haberles permitido estar en ese rol, cargo que tiene un estatus de importancia dentro de las organizaciones. *“(…) cuando hablas de una organización del noreste te dirijís en una persona acaso dos o a tres, y en realidad hay 500, 600 productores atrás de eso, que ellos mismos se descansan en el líder”* (N° 2 -MGAP ver anexo).

Se identifica como una posible debilidad, el lapso de tiempo que se desarrolla entre una MDR y otra (alrededor de un mes), ya que los delegados que concurren a la MDR, luego deben reunirse con la directiva de la organización, realizándose en algunos casos una reunión con la directiva ampliada (la cual abarca a más integrantes que los

siete miembros que conforman la misma), llegando incluso en algunos temas a requerir la reunión con todos los integrantes (presentación de proyectos, etc). Todo ello debe suceder antes de la próxima mesa, por lo que el tiempo dificulta muchas veces el cumplimiento de dicho procedimiento.

Lo anterior hace que se requiera de un flujo de información importante lo cual puede dificultar a la organización ya que puede tener en cortos plazos de tiempo comunicación con todos los miembros que representa, en función de ello tomar decisiones, para luego definir las en la directiva y trasladarlas a las MDR. “(...) *cuando van productores que nunca participan se alargan mucho los temas, porque a veces hay muchos temas para tratar (...)*” (Nº 7, ver anexo)

La participación que se va gestando desde la apertura del MGAP al territorio local, favorece y potencia a las organizaciones que nuclea a productores u organizaciones que no tenían vinculación con las instituciones. Por lo tanto se participa por un colectivo, con un sentido de pertenencia y dándole valor al espacio. “(...), *favorece y los productores concurren cantidad, esto hace años atrás no se veía. No se veía no, tanta organización como ahora, y los productores tan organizados como ahora y concurriendo, no no, eso no se veía, concurriendo a las cooperativas, a las fomento, a las mesas de desarrollo, la verdad que eso me parece buenísimo, hay confianza de ambas partes*”(Nº 8, ver anexo)

Las Mesas de Desarrollo Rural se fortalecen en el andamiaje, dando lugar a una construcción en el proceso que puede permitir mayor incorporación de visiones, “*en general las mesas en la gran mayoría de los casos, al ir funcionando se van fortaleciendo*” (Nº 1–MGAP- ver anexo)

En lo que refiere a las MDR históricamente el acercamiento y la información era proporcionada desde el MGAP la cual se sintetizaba en los proyectos productivos que contaban con asesoramiento técnico, los técnicos eran quienes intermediaban entre el productor y el Estado (MGAP). Se tomaba contacto de este modo con las realidades del productor con el objetivo de ejecutar los proyectos en el territorio. Actualmente se plantean temas de distinta índole que influyen directamente en múltiples factores de la cotidianeidad, su modo de vivir, producir etc desarrollándose así un cambio con el anterior funcionamiento ya que se contemplan diversas situaciones que exceden lo

meramente productivo“(...) hoy tiene una lógica más de desarrollo rural mucho más amplia, generalmente con un orden del día muy cargado de temas y con una diversidad de temas, tan amplia como lo es el desarrollo rural (...)” (Nº 3 - MGAP, ver anexo)

Los temas a tratar en las MDR son de diversa índole, siendo de carácter emergente e inmediato, las temáticas abordadas son en base a lograr una mejor productividad, competitividad y acceso algunos servicios. Son pocas las veces en que se generan oportunidades para que las mesas elaboren colectivamente conocimiento en conjunto con respecto a temas más amplios que transversalizan y condicionan sus visiones entre ellos se destaca el desarrollo rural, agricultura familiar, género, juventud, los desafíos en el medio rural entre otras. “Nosotros lo que hemos visto que en general en las mesas predomina el tratamiento de los temas y el abordaje de los temas de corto-mediano plazo, lo urgente y que la agenda de la mesa tampoco da cuenta en muchos o en la mayoría de los casos, tampoco da cuenta de una visión territorial, por más que las mesas son más o menos territoriales, no hay un abordaje del desarrollo con anclaje territorial (...)” (Nº 1 - MGAP- ver anexo)

Los temas coyunturales inmediatos siempre sobrepasan otras cuestiones más generales. Pero también se comprende por la importancia de satisfacer necesidades básicas de quienes están poblando actualmente el medio rural, y que específicamente en esta zona estudiada que tiene tantas NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas), resaltándose “(...)como que uno también ve que ha mejorado mucho la calidad de vida de los pequeños productores, por los beneficios que han tenido, porque han tenido beneficios que si no hubieran sido a través de la institución y de participar en las mesas de desarrollo y tener el aval para llegar a ciertos proyectos,(...) una familia de las que necesitaba uno de los pozos artesanos y la mujer se le caía las lágrimas y decía y no me da vergüenza decirlo que yo a veces no puedo bañar todos los días a mis hijos para mandarlos al liceo porque no tengo agua.” (Nº 4, ver Anexo)

Con respecto a esto, el referente territorial entrevistado, perteneciente al MGAP expresa que dentro del orden del día de la mesa se refiere temas de distinta índole calificándolos en informativos, consultivos y resolutivos. Siendo el primer caso cuando sale un nuevo decreto o ley que es comunicada a la MDR para que esté al tanto; es consultivo, cuando se les pide la opinión a la MDR pero no son ellas quienes tienen la

última palabra, como en el caso de evaluaciones de la políticas que llegan al territorio; y por último en lo que tienen mayor incidencia de resolución es únicamente al momento en que las organizaciones avalan a distintos productores rurales frente a un proyecto de financiación del Ministerio, muchas veces intermediando y respaldando económicamente a la propia organización como garante de dicho nexo.

Entendemos según lo expresado por el entrevistado, que las MDR estudiadas no son de carácter resolutivo debido a que los avales que se dan a otros productores que se presentan a proyectos del MGAP, son una mera consulta sobre el punto de vista desde los actores del territorio pero que, en sí, no son las organizaciones por medio de las mesas quienes resuelven a qué productor se le otorga tal financiación o beneficio. Ello hace que esta situación tenga algunas coincidencias con lo que antecedió a las MDR, específicamente el PUR (Programa Uruguay Rural) el cual se focalizaba en la aprobación de proyectos para el sector, al igual que la actual MDR pero en esta última con una estrategia de integración de los actores locales que son consultados. Al *“inicio fue más un comité de aprobación de proyectos y de los proyectos exclusivamente financiados por Uruguay Rural, no pasaban otras cosas que no fuesen el accionar del financiamiento de proyectos de Uruguay Rural, hoy tiene una lógica más de desarrollo rural mucho más amplia (...)”* (Nº 3- MGAP, ver anexo) haciendo una revisión del proceso por el cual paso la MDR Noreste y Santoral, pero que actualmente se mantienen.

Más allá de la voz de los actores, el resumen anual entregado en una de las instancias de la MDR sintetizaba el orden del día del año 2016 (Ver Anexo), el cual reflejaba una gran cantidad de proyectos presentados a la mesa que no se refieren solamente a temas vinculados a lo agrícola como sucedía anteriormente con el PUR. Actualmente las mesas tratan varios temas sociales, culturales, económicos, ambientales ya que como lo expresa el MGAP, las MDR consideran al desarrollo rural con sus multifactores.

En lo que refiere específicamente en los proyectos expresados a la MDR *“(…) hay muchas organizaciones, que más acá o más allá se enteran, con poca o mucha información se enteran de los proyectos, y yo creo que llegamos a todo lo que teníamos que llegar, me parece, a los que querían acceder a esos proyectos llegamos, ahora capaz hay cierto nivel de productores que todavía no pudimos acceder, porque todavía*

no tienen técnico privado... ese es el escalón (...). Si el productor no accede a ese técnico privado por ser muy chiquito, viste, como que queda afuera... afuera de estos proyectos, si podemos acceder a otros beneficios como la caminería, la electrificación.” (Nº 2 -MGAP ver anexo). Desde el Ministerio se visualiza a la mesa como un modo de canalizar de forma eficiente los proyectos y que estos lleguen a su población objetivo. Entendemos sobre lo planteado que el acceso real a los proyectos está condicionado, en muchos casos por factores: por ejemplo ausencia de técnico de la organización. Por lo tanto, los productores y organizaciones más pequeñas tienen dicha dificultad, aludiendo en estos casos que de todos modos son “beneficiados”, por lo que es pertinente resaltar que los ciudadanos tenemos derecho a servicios básicos.

Por lo tanto, para que la mesa pueda obtener logros es necesario que las personas que están al frente de los entes estatales locales, sepan cuál es su compromiso, responsabilidades, disposición, involucramiento y participación en la misma. Muchos de los problemas tratados, nombrados en varias oportunidades en las entrevistas, como son la electrificación, caminería rural, etc. son condicionados por lo que se resuelve o no a partir de la participación en la mesa de la Intendencia Departamental. Siendo muy relevante la misma en la posibilidad de visualizar logros para la población y localidad por el grado de autonomía de recursos que posee la Intendencia, ejerciendo presión las organizaciones que participan como medio de que se logre acceder a servicios, que son su derecho como ciudadanos.

En las MDR tanto los temas tratados como la metodología de funcionamiento se ha ido modificando, desde la formalidad que se le fue dando, por medio del registro de las reuniones, de los participantes, de hacer llegar el orden del día con anticipación a las organizaciones etc., esto de cierta forma hace que las organizaciones tomen con seriedad lo que se realiza a nivel interno, *“Tiene altos y bajos, pero la mesa es muy importante para ellos, porque es la que se nutren de toda... de toda la información y donde plantean sus reivindicaciones Pero es muy importante en la dinámica, la temática que se plantea en la mesa, es la que se habla en las organizaciones”* (Nº 2-MGAP ver anexo)

Cabe destacar que las organizaciones muchas veces se ven carentes de recursos inclusive para poder participar de las MDR. No se generan recursos de la propia MDR para ejecutar estrategias planificadas con impacto social, permitiéndole así mayor

autonomía, sino que quedan anclados a un poder central sea cual fuere de las instituciones que participan, como son MGAP-IMC-INC u otros.

Lo que plantea el referente territorial del MGAP de la MDR es “(...) *que como mesa para administrar recursos, debería tener personería jurídica, y eso en algún momento se discutió, es complejo en realidad generar una nueva institucionalidad que debería tener autoridades ejecutivas, porque ya te decía son 20 y pico de delegados, es complejo resolver*”. (Nº 3 -MGAP ver anexo). Sin embargo las organizaciones manejan sus propios recursos, tienen directivos que vienen con un acumulado de aprendizajes.

Desde la Dirección General Desarrollo Rural del MGAP se expresa que se está implementando un proyecto piloto el cual permitirá una transferencia monetaria hacia las mesas para la administración de las actividades que permitirá el fortalecimiento de la propia mesa. “*Como te decía las mesas en un principio no estaba previsto que tuviera ninguna decisión sobre la aplicación de los recursos en el territorio, eso se ha ido corrigiendo, se está tratando justamente de llegar a tener un mayor grado de descentralización, la descentralización real es cuando los actores del territorio inciden sobre cómo se distribuyen los recursos económicos en el territorio.*” (Nº 1- MGAP- ver anexo)

Por otro lado, se visualiza una limitante de la MDR que refiere al registro de la información que surge en estos espacios de diálogo. No existe una sistematización de lo trabajado en las mesas, sintetizando las cuestiones que se comparten o no en todo el territorio. Es importante tener conocimiento de diversos aspectos tales como desde la cantidad de participantes que tienen las mesas, las características de los temas tratados, los resueltos y de los que todavía no se han podido resolver, las principales demandas, desafíos y fortalezas, etc.

Por lo que desde el DGDR están pensando y realizando acciones para poder modificar la dificultad de sistematización de algunos datos básicos. “*Imagínate que es imposible, 40 mesas en el país, 1 reunión por mes, unos cuantos años del funcionamiento de las mesas eso existe un gran archivo pero no hay una posibilidad que eso este en una plataforma en un software que vos puedas usar una información analizar eso estamos en eso, estamos en eso*” (Nº 1- MGAP- ver anexo)

El acumulado de información de los temas lo tienen los referentes institucionales, aquello que se ha generado y construido en los espacios de las mesas. Así como también la institucionalidad uruguaya no cuenta con datos concretos y sistematizados que permitan conocer el trabajo realizado hasta el momento, pudiéndose visualizar logros y desafíos por delante, lo que podría favorecer al momento de solicitar apoyo internacional.

Por lo que de ésta manera también se fomenta un poder extra en el manejo del acumulado de información, ya que no es casualidad que los productores organizados pueden entrar o salir del espacio, participar más o menos, pero quienes llevan adelante la misma, quienes tienen un rol relevante desde la estrategia institucional de creación del espacio, son los referentes institucionales del MGAP.

Para la DGDR está identificado que *“no es una debilidad de las mesas, sino una debilidad nuestra, institucional que no tenemos todavía bien desarrollado un sistema de gestión de la información”* (Nº 1 - MGAP ver anexo), lo cual repercute directamente y se convierte en una debilidad de la mesa.

Desde la institucionalidad (MGAP) se comprende la importancia del espacio, para la escucha de las demandas planteadas por los diferentes actores. El Estado está en interacción directa con la gente, ello es una forma de intercambio que enriquece a ambas partes, pero entendemos también que dicha interacción tienen sus limitantes al momento de pensarse en políticas de descentralización ya que se entiende que *“más que nada se hace algo, se aplica, y nosotros en la evaluación tomamos mucho en cuenta lo que la gente te dice (...) no hemos logrado generar un mecanismo generalizado de construcción conjunta de la política, es mucho más difícil, y tiene esa limitante que en definitiva, la limitante de decir, está todo bien, pero los que tenemos que gobernar, los que tenemos que diseñar las políticas somos nosotros, después recibimos los aportes y las críticas, pero sino... hay ciertos niveles en los que vos no puedes llegar, sino sería un nivel general, vos puedes consultar a todas las gremiales, a todas las organizaciones, en un nivel general estratégico,(...)”* (Nº 1- MGAP- ver anexo).

En esta línea también plantea la organización de Productores Lecheros de San Ramón “(...) *hay momentos en que las cosas tienen que definirse, de firmarse o algo y el tema de la localidad, las distancias hacen que por la vía de los hechos no...ahí puede haber una debilidad, yo la opinión personal que tengo es que ciertas cuestiones deben venir con cierto marco desde el Ministerio, desde la organización que conlleva, porque a veces hace que de un poco los intereses se crucen entre las organizaciones*” (Nº 6, ver anexo)

Es así que queda al descubierto la incidencia que tienen las MDR en la política pública dirigida al sector rural, el cual tiene voz para trasladar demandas e inquietudes, que pueden ser tomadas o no en cuenta a la hora de diseñar estas políticas públicas . Ya que en el territorio únicamente se recolecta información, datos, demandas, sin darse grandes discusiones de temáticas más generales (por cuestiones de la dinámica de la reunión) para que luego llegue un plan de ejecución diseñado por los técnicos en las oficinas centrales del MGAP.

Por lo que entendemos pertinente cuestionarnos si los actores que son parte de la mesa quieren una descentralización real y si va camino a ello o si, únicamente, desean la resolución de las problemáticas.

Estos aspectos que hacen al funcionamiento de la MDR, y que por lo tanto van construyendo subjetividades en los actores, también van formando experiencia en lo que respecta a las modalidades de trabajo de la propia MDR, con sus características y particularidades del Noreste y Santoral de Canelones. Siendo estas modalidades un aporte de las MDR a las organizaciones, entendiendo que muchas de estas últimas, aprenden del intercambio que se genera en la mesa y de cómo funciona esta. Desde lo organizacional de una reunión (actas, asistencias, uso de la palabra), hasta formalidades y trámites que deben realizarse a la interna de las organizaciones, o formas de plasmar los proyectos a los que se presentan. Sin duda que otro aspecto influyente de la MDR en las organizaciones, es la apertura del MGAP para el dialogo y la escucha, una institución relacionada e incidente en el sector rural con la cual tienen comunicación fluida, permitiendo tanto acceder a información, asesoramiento de proyectos en tiempo y forma, como también poder hacer visibles las problemáticas que se identifican desde el lugar de sujeto que habita el medio rural. Por otro lado, este vínculo entre la MDR y MGAP, también ha llevado a relacionarse con otras instituciones con las cuales se han

resuelto cuestiones de vivienda por ejemplo, por medio de entrevistas con MEVIR, señalado por los entrevistados. Lo que sin duda también es parte de la luchas colectiva, comprendiendo la importancia de la reciprocidad por parte de los participantes de la MDR para una potencialidad de las partes y de dicho espacio.

Por otro lado, cabe entender la necesidad de que se involucre más con el medio rural el Trabajo Social, ya que históricamente el mismo ha estado desarrollado y estrechamente vinculado al urbanismo, enfocándose principalmente hacia los sujetos que son resultado de una segmentación territorial con vulnerabilidad de sus derechos, sin que desde los distintos ámbitos académico-institucional se equilibren la intensidad con la que se focalizan en comprender e intervenir la realidad desde el área social, debiendo comenzar a ponderar lo que refiere a las cuestiones que se dan en el sector rural.

La presencia del Trabajador Social en las MDR puede contribuir al abordaje de las diferentes debilidades que existen planteadas anteriormente, como también a través de la investigación y sistematización de información sobre la realidad rural que generan insumos para conocer la situación particular del medio rural, permitiendo una mejor intervención en la misma. Esto estaría favoreciendo la articulación y coordinación interinstitucional en pro de la implementación de proyectos colectivos e individuales de las familias que todavía residen en el medio rural. Por otro lado, también se podría contribuir al derecho de acceso de los productores a los servicios estatales, favoreciendo el mejoramiento servicios y programas sociales que involucren a esta población. Estos espacios de diálogo creados en las MDR permite el acercamiento de los técnicos y los individuos, lo cual favorece para que luego el Trabajador Social pueda intervenir en las formas de pensar y actuar, en esos elementos constitutivos que hacen a un modo de vida y que tiene características y complejidades muy distintas, con dinámicas culturales y sociales propias.

C ONSIDERACIONES FINALES

Actualmente nos encontramos con una ruralidad la cual ha transitado algunos cambios descriptos anteriormente, donde se comienzan a combinar distintas formas de tenencia de tierra surgiendo un alto porcentaje de extranjerización de la tierra, con aparición de multinacionales relacionándose estrechamente con los avances tecnológico que se incorporan al sector rural; por otro lado los índices muestran un aumento de la formalización del peón rural. Se ha producido un descenso de la población rural y el empleo, imposibilitando a los jóvenes de realizar otras actividades en el medio rural, que no sean las que se generan en sus predios familiares, con una ausencia de la educación media superior y de proyectos personales futuros en el medio rural. Por lo que el MGAP como otras instituciones, deben hacerse presente, generando respuestas a algunas problemáticas sociales.

Es así, que a partir de acuerdos interinstitucionales que brinden acceso a servicios básicos, contribuye a la cotidianeidad, favoreciendo las cadenas productivas y de comercialización de los pequeños productores, fomentando un bienestar de los sujetos radicados en zonas rurales tan postergados. Por lo tanto, se generan proyectos sociales, culturales y productivos que movilizan a los colectivos rurales para implementarse en el territorio rural.

Una de las formas que las políticas públicas lleguen a la población objetivo y puedan ejecutarse en el territorio, es canalizándolas por medio de la MDR, los cuales son avalados por todos los actores sociales que consideran el espacio formal de vinculación con las instituciones correspondientes como una forma, para acceder a la información, de manera certera y precisa.

De este modo este espacio tiene un lugar de relevancia, para los colectivos que vislumbran una participación activa, comprometida y crítica, legitimando el espacio.

La presente monografía pretendió realizar una aproximación a lo que son las MDR del Noreste y Santoral del Canelones específicamente, con la finalidad de cuestionar la implementación de la Ley 18.126 que funda a todas las MDR como una

herramienta, bajo el titular de descentralización y coordinación de políticas agropecuarias con base departamental.

Se entiende que la MDR Noreste y Santoral es una herramienta que tiene el apoyo de las distintas instituciones considerándolas un elemento relevante por parte de los actores del territorio. Luego de realizar las entrevistas es de destacar que la MDR no es comprendida como elemento que contribuye a la descentralización del Estado, MGAP ya que la mesa responde a una lógica centralizada tanto para su funcionamiento como para sus resoluciones, debido a que el desarrollo rural y local que se expresa, no cuenta con poder de decisión de los actores. Lo que se gestiona desde los técnicos de la mesa es la articulación y coordinación, pero sin descentralizar recursos, competencias etc.

Entendiendo que actualmente los actores sociales no inciden directamente en el diseño de las políticas públicas que se llevan a cabo en el sector rural, ya que tienen voz pero no voto en asuntos públicos, por lo tanto son objetos de las mismas.

Podemos identificar por medio de los relatos que a partir de que se hace presente el MGAP la población rural accede a servicios y a información de calidad, en un tiempo y espacio determinado, permitiendo así a la organización de los productores rurales darle una mayor legitimidad, haciéndose de su tiempo para participar para concurrir a estas instancias.

Las mismas no son específicamente de cuestiones agropecuarias como inicialmente estaba propuesta en la ley que crea a las MDR, sino que implica un desarrollo local, desde lo productivo, comunitario; también se ha ido articulando por distintas problemática de los productores que hace a cuestiones de vivienda, salud, prestaciones sociales, servicios varios, que influyen en el bienestar de las familias rurales y a un país menos desigual.

La MDR del Noreste y Santoral ha cobrado cada vez más solidez, siendo un continuo proceso de aprendizaje para ambas partes, se destaca por la participación en la misma de las organizaciones sociales, como su lucha colectiva y del respaldo que han obtenido desde el equipo técnico del MGAP que hace al interés por las problemáticas de los productores y sus familias.

Se pretendió con este trabajo despertar el interés de todos aquellos que quieran conocer más acerca de lo que son las Mesas de Desarrollo Rural, y para poder de este modo seguir contribuyendo a un proceso de relevamiento de información y problematización que recién comienza.

BIBLIOGRAFÍA:

AROCENA, J. (2008) “Los desafíos de la descentralización y la participación ciudadana en el Uruguay” en *Los nuevos gobiernos locales: la nueva institucionalidad y su incidencia en el desarrollo local*. Montevideo: Cuadernos para el Desarrollo Local. Programa para el Desarrollo Local ART. Año 1, N° 1 .

BOISIER, Sergio (2004) Artículo EURE-Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales, Santiago de Chile.

BORJA, J (1987) “Descentralización: una cuestión de método”, En Organización y descentralización municipal. Buenos Aires: Eudeba.

BORJA, J (1987) Descentralización del estado: movimiento social y gestión local. FLACSO-CLACSO. Santiago de Chile.

CHIAPPE Martha, Carámbula Matías, Fernández Emilio (Compiladores) (2008) El campo uruguayo: una mirada desde la sociología rural. UDELAR- Facultad de Agronomía.

DINEM (Dirección nacional de evaluación y monitoreo) para uso interno MIDES “Breve caracterización del nordeste Canelones” S/f.

ENTRENA DURAN, F. (1998). Cambios en la construcción social de lo rural. De la autarquía a la globalización. Editorial Tecnos. Madrid, España.

FERULLO DE PARAJÓN, A (2006) El Triángulo de las tres P. Psicología, participación y poder. Buenos Aires. Ed-Paidós.

FRUGONI, R. (2008). La inclusión del desarrollo rural en las políticas públicas agropecuarias. Un proceso imprescindible en marcha. En: Anuario de OPYPA 2009. MGAP-OPYPA. Montevideo.

GOMEZ, Sergio (2003) “El Mundo rural: transformaciones y perspectivas a la luz de la nueva ruralidad”. Instituto de Ciencias Sociales -Universidad Austral de Chile.

GONZALEZ MARQUEZ, María Noel (2011) “Políticas de desarrollo rural en Uruguay: Mesas de Desarrollo Rural, Actores Territorio” Montevideo.

GRAÑA, Francois (2008) “La perspectiva comprensiva: una aproximación a los fundamentos teóricos y al empleo de las técnicas cualitativas en investigación social” FHCE Departamento de Publicaciones - Montevideo.

LEMA, Silvia (2011) Síntesis reflexiva de la relación entre políticas públicas, instituciones, demandas y respuestas del Trabajo Social vinculadas a medios rurales y rururbanos en Uruguay. Revista de Trabajo Social – FCH – UNCPBA

PÉREZ CORREA, Edelmira; (2008)- La nueva ruralidad en América Latina. Avances teóricos y evidencia empírica/compiladora -1ª ed-Bogota: Editorial Pontificia Universidad Javeriana : Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

PIÑEIRO, Diego (2015) Cambios en la sociedad rural uruguaya a comienzos del siglo XXI –Núcleo de Estudios Sociales Agrarios. FCS.

PIÑEIRO, Diego (2012) Asalto a la tierra: el capital financiero descubre el campo uruguayo. In: (Org) Guillermo Almeyra. Editora Siglo XXI –México.

Plan de desarrollo del Noreste de Canelones- Sistematización de una experiencia de desarrollo rural sostenible con enfoque territorial en Uruguay. (2007) IICA-IMC Montevideo –Uruguay

RIELLA, Alberto – Mascheroni, Paola (2010) Rediscutiendo el concepto de ruralidad: población, ingresos y hogares agrodependientes en Uruguay, documento presentado en la 8ª Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales, Buenos Aires.

RIELLA, Alberto – Mascheroni, Paola- Desarrollo rural territorial: una aproximación para el análisis de la experiencia de las mesas de desarrollo rural en Uruguay. En el marco del Proyecto “Organizaciones agrarias, políticas públicas y desarrollo rural en el gobierno progresista (2005-2010)”, financiado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC).

SUAREZ Elias, Mariano Compilador (2015) Pensar la democracia participativa. Salto UR CENUR del Litoral Norte, Dpto Ciencias Sociales.

USSHER, Margarita (2008). Complejidad de los procesos de participación comunitaria. *XV Jornadas de Investigación y Cuarto Encuentro de Investigadores en Psicología del Mercosur*. Facultad de Psicología - Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

VADDELL, Antonio (2015) Las Mesas de Desarrollo Rural: La experiencia en Uruguay (2001 – 2011). Montevideo

VILLALBA Clavijo, Clara. (2015) Estudio de las Mesas de Desarrollo Rural en Uruguay como innovación institucional para la participación y la inclusión. Montevideo: IICA, DGDR.