

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
Tesis Licenciatura en Desarrollo

**Las Mesas de Desarrollo Rural: ¿fomentan el capital social y el desarrollo de nuevas políticas públicas?
Caso Mesa de Oeste de Canelones**

Valeria Benavidez
Tutor: Emilio Fernández

2019

*“La chacra está en el campo abierto.
Entre la estancia y la ciudad.
Ya han segado y trillado el trigo.
Por eso se ven al fondo del rastrojo varias parvas de paja dorada.
En el rastrojo se siembra maíz aprovechando los tallos del trigo cortado, como abono.
Cuando el maíz está maduro las hojas tienen color y sonido de metal.
La cosecha se hace cortando las plantas y emparvándolas para que sazonen bien las mazorcas.
El campo queda entonces pinchado de parvas y parece una tolдерía de indios.
La arada para el trigo se comienza en abril.
Es lindo ver en el alba la marcha lenta del arado. El arador y los bueyes a contraluz parecen
esculturas.
Los pájaros, en vuelos cortos, siguen el arado picoteando terrones.
En la chacra es donde la familia tiene una organización perfecta.
En ella trabajan todos.
Los hombres aran, siembran y cortan el trigo y el maíz.
Las mujeres aporcan el maizal, plantan boniatos a estaca y siembran y carpen la huerta de
zapallos y sandías.
Los niños pastorean cerdos y bueyes o recorren los bancales buscando nidales de gallinas y
recogiendo huevos.
El chacarero es hábil en muchos oficios.
Hace su vivienda y su pan. Es herrero y carpintero.
Los chacareros suelen trabajar toda su vida en tierras arrendadas.
No siempre comen pan de trigo, sustituyéndolo con boniatos cocidos o galleta dura.
Si trabajaran en sus propias tierras vivirían en habitaciones más saludables y cómodas.
El arrendador alquila sus tierras sin vivienda, debiendo el chacarero construir su rancho.
Como los arrendamientos son por plazos breves, la vivienda tiene algo de improvisada y
andariega.
En algunos departamentos de país las chacras son muy escasas.
El día que las estancias de miles de cuadras dejen su lugar a las chacras y granjas, el país será
más próspero”.*

La chacra
Juan José Morosoli.

Índice

1. Introducción.....	4
2.Objetivos.....	5
2.1 Objetivo general	5
2.2 Objetivos específicos	5
2.3 Preguntas de investigación	5
2.4 Hipótesis	6
3. Antecedentes.....	6
4. Justificación	8
5. Marco teórico.....	10
5.1 Capital Social.....	10
5.2 Gobernanza local, desarrollo territorial rural y capital social en el ámbito de las políticas públicas.	13
5.3 Gobernanza local	13
5.4 Desarrollo Territorial Rural	15
5.5 Producción familiar	17
5.6 Políticas Públicas	19
6. Las Mesas de Desarrollo Rural	20
6.1 Cómo surgen.....	20
6.2 De lo establecido a la realidad.	21
6.3 Canelones y la zona oeste	25
6.4 La zona oeste	26
7. Metodología.....	28
7.1 Método de estudio de caso.....	28
7.2Técnicas	29
8.Presentación y análisis de resultados	30
8.1Aspectos organizativos generales	30
8.2 Organizaciones de productores integrantes de la Mesa	31
8.3 Representantes de la esfera estatal.....	32
8.4 Características de los productores entrevistados.....	32
8.5 Capital Social y organizaciones de productores	34
8.6 Gobernanza local y Desarrollo Territorial Rural	36
9. Conclusiones.....	41
10. Reflexiones finales	42
Bibliografía.....	43
ANEXO 1	45
Plan y forma de trabajo.....	45
ANEXO 2 Pautas de entrevistas	46
ANEXO 3	49

1. Introducción

El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) comenzó años atrás un proceso de reforma institucional con énfasis en el proceso de descentralización. Esto se da en el marco del primer gobierno de izquierda en el Uruguay, donde además se llevan adelante otro conjunto de políticas orientadas hacia el ámbito rural.

Una de las políticas de descentralización llevadas adelante por el MGAP, son las Mesas de Desarrollo Rural (en adelante MDR), a través de las cuales se busca romper con el viejo esquema centralizador y aproximar a los distintos actores del medio rural hacia el ministerio – y otras entidades públicas participantes- para trabajar en conjunto en políticas públicas. La Mesa es una instancia de reunión y participación que además genera el vínculo entre las distintas organizaciones de productores, nucleándolos como colectivo general de productores frente a la institución estatal.

La presente investigación constituye la monografía final de grado de la Licenciatura en Desarrollo. En la misma se pretende analizar el funcionamiento de la MDR de la zona oeste del departamento de Canelones a la luz de las Políticas Públicas implementadas para el sector y articulando estos elementos con los conceptos de capital social, gobernanza local y desarrollo territorial rural.

Se estructurará de la siguiente forma:

2.Objetivos

2.1 Objetivo general

Estudiar la Mesa de Desarrollo Rural del Oeste de Canelones durante el período (2017-2018) a través de los conceptos de Capital Social y Desarrollo territorial.

2.2 Objetivos específicos

- Realizar un mapa de actores que integran la Mesa
- Describir el funcionamiento organizativo de la Mesa (asiduidad, orden del día, etc.)
- Analizar la Mesa desde el enfoque de desarrollo territorial
- Indagar la motivación de los representantes de las organizaciones de productores en la Mesa
- Analizar los vínculos entre los diferentes actores desde el concepto de capital social.
- Observar si se generan insumos que permitan a los actores del Estado que participan en la Mesa generar nuevas políticas públicas.
- Elaborar en función de lo analizado, nuevas herramientas de acción para mejorar el funcionamiento de la mesa.

2.3 Preguntas de investigación

¿Cómo se establece la agenda a trabajar en la Mesa?

¿Por qué los representantes de los productores participan? ¿Cuál es su interés y/o motivación a hacerlo?

¿Cómo utilizan el espacio de participación en la Mesa?

¿Cómo es el vínculo entre las diferentes organizaciones de productores?

¿Se han elaborado propuestas por parte de las organizaciones de productores sobre nuevas políticas públicas? ¿En qué medida estas fueron tomadas en cuenta por las autoridades?

La Mesa ¿cumple con los objetivos que llevaron a su creación como política pública?

2.4 Hipótesis

- Los representantes de productores utilizan la Mesa como instancia de reunión de carácter informativo.
- Los representantes de organizaciones de productores no ejercen un rol activo a la hora de generar insumos para posibles nuevas políticas públicas a llevar adelante por el MGAP.

3. Antecedentes

La temática abordada en el presente trabajo en tiene como eje central el desarrollo territorial, abordado a través de una política pública concreta como lo es la MDR del MGAP, haciendo énfasis en el capital social y la gobernanza local, que también conforman ese enfoque de desarrollo territorial. A través de los siguientes antecedentes se busca una aproximación a lo que será la realidad estudiada.

Como primer antecedente encontramos el trabajo de Norberto Rodríguez y Miguel Vasallo (2010): *“Coordinación interinstitucional para construir capital social que favorezca proceso de desarrollo rural.”* En el mismo el autor indaga en la falta de coordinación entre instituciones y organizaciones en materia de desarrollo rural, a través de la opinión de los presidentes de los Consejos Agropecuarios Departamentales y del análisis de las MDR en general. Concluye que la falta de coordinación conlleva a que no se construya capital social lo cual afecta el proceso de desarrollo rural.

Más recientemente en el año 2015, Clara Villalba Clavijo elaboró para el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) en convenio con la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) del MGAP, un trabajo titulado: *“Estudio de las Mesas de Desarrollo Rural en el Uruguay como innovación institucional para la participación y la inclusión.”* En el mismo se indagó en el funcionamiento y las características que tiene cada una de las MDR en cada uno de

los departamentos de todo el país. De allí se desprendieron datos acerca de: la fecha de puesta en funcionamiento, la frecuencia de reunión, cantidad por departamento, ubicación territorial, organizaciones que participan, etc. Permitió observar las dinámicas que se dan en general y concluir que fundamentalmente las Mesas son: “*nodos de red entre la institucionalidad pública y las organizaciones de la sociedad civil del ámbito rural*”, “*instrumento de política pública*”, asimismo “*fomentan procesos de transformación en el propio MGAP*” y “*construyen ciudadanía*”.

A nivel de facultad, destaca la tesis de Lucía Zapata: “*La Mesa de Desarrollo Rural Tacuarembó como espacio de gobernanza*”. (2017). Allí se toma la Mesa a nivel departamental, que la conforman 5 Mesas y se busca indagar en la relación estado-sociedad bajo la óptica de la gobernanza. Los resultados de ese trabajo concluyen primeramente que los resultados no son aplicables a otras Mesas ni a otros departamentos, ni generalizables, sino que corresponden únicamente a la Mesa (las 5) de Tacuarembó. En base a eso se establece que la Mesa de Tacuarembó tiene un buen funcionamiento, hay a nivel de los participantes la percepción de una distribución de poder equitativa dentro de la misma, ya que todos pueden aportar a la Mesa. Esta última es, además, un espacio de canalización de otras demandas que tienen los productores, ya que es el único ámbito de participación con el que cuentan. En términos generales, concluye que: la Mesa de Tacuarembó es un espacio de gobernanza democrático, con distribución equitativa de poder y transparente.

Referente a Tacuarembó y a las MDR, está también la tesis de maestría en Ciencias Agrarias de Julio Sayes: “*Innovaciones institucionales: El caso del Consejo Agropecuario Departamental y Mesas de Desarrollo del departamento de Tacuarembó.*” (2014). La línea de investigación tiene que ver fundamentalmente con los enfoques neo institucionales y la planificación de políticas públicas orientadas al desarrollo rural. Tanto el Consejo Agropecuario Departamental como las Mesas de Desarrollo constituyen el eje central de la descentralización del MGAP hacia los territorios, tomando como referencia al departamento de Tacuarembó.

En dicho trabajo, se concluye que ambas políticas “*han constituido un marco institucional innovador sobre el que se sostiene este proceso de descentralización, actuando como espacio público de concertación*”. También las MDR y el CAD constituyen un “*espacio democrático*” donde aquellos colectivos que tradicionalmente estuvieron distanciados de los espacios formales

de participación, se integraron. Conjuntamente en del departamento de Tacuarembó “*hay una apropiación del espacio por parte de los colectivos del ámbito rural*” que conjuntamente con las políticas mencionadas anteriormente contribuyen al desarrollo.

4. Justificación

La realidad muestra una reducción significativa y sostenida en el tiempo del número de explotaciones familiares, lo cual determina que exista una *crisis de la agricultura familiar*.

Este decrecimiento se remonta varias décadas atrás, de acuerdo con Fernández Aguerre, entre los años 1950 y 1990 los predios menores a 50 hectáreas se han reducido aproximadamente en 141.000, lo que a nivel porcentual correspondería al 60% y “*esto es casi la mitad del monto total de descenso de la población la participación de estos agentes en la población total rural también varió negativamente; pasan de ser 52% al inicio a ser 44% al final*” (...) “*Para el año 2000 quedaban casi la mitad de los agricultores familiares en tanto que los terratenientes se mantenían prácticamente los mismos.*” (2002:404).

Al respecto, Piñeiro y Moraes hablan de una “*agricultura a dos velocidades*”, con esto se refieren a que mientras hay propietarios de grandes extensiones de tierra, los productores familiares que han venido reduciéndose en número y en concentración de la tierra, pero que aún subsisten. (2008:3).

Más recientemente Virginia Rossi sostiene que existe una expansión de la soja y del sector foresta lo cual trae consigo la concentración de la propiedad de la tierra y la extranjerización de la misma, “*cuyo emergente es el precio de la tierra, que alcanza niveles inéditos, provocando el desplazamiento de los productores familiares y medianos (por la suba de precios de la tierra y/o con problemas financieros o de endeudamiento).*” (2009: 90).

En cifras durante los años 2000 a 2007, “*se vendieron más de cinco millones de hectáreas (equivalen al 30% del área agropecuaria del país), y más del 50% de la superficie total vendida en el período lo adquieren sociedades anónimas.*” (Rossi, 2009: 99).

Esta problemática también tiene su causa en el problema del relevo generacional, en el cual muchos hijos de productores familiares que no vieron oportunidad en el campo, emigran a la ciudad o a los

centros poblados y dejan la producción. Por lo tanto, los productores padres cuando pasan a retiro no tienen quién continúe su producción y optan muchas veces por vender sus predios.

Siguiendo a Rossi, el desafío de los productores familiares para continuar existiendo consiste en organizarse e *“incidir activamente en el diseño de políticas de promoción de la producción familiar”*, siendo la organización fundamental para defenderlos es la Comisión Nacional de Fomento Rural. (2009:103).

Los objetivos de creación de las MDR se alinean con lo que es el rol de la CNFR que representa a los productores familiares que, a pesar de una continua reducción y abandono de este tipo de producción, aún constituyen una parte importante de lo que es el campo y la sociedad rural. De ahí la importancia de analizar lo que es la MDR cómo política pública y en el impacto que ha tenido hacia este tipo de producción, para dar cuenta de cómo ha contribuido su implementación en la realidad de los productores familiares.

Como toda política pública nueva, luego de ser implementada comienza la fase de evaluación sobre su funcionamiento. Dicha evaluación la ha hecho el MGAP a nivel interno - y no de público conocimiento – en cada uno de los departamentos, a través de sus equipos territoriales y sus respectivos directores departamentales.

Una política pública como la de las Mesas, deriva en un proceso complejo de implementación y sus resultados a nivel social se perciben recién al tiempo. De ahí la importancia de la presente investigación a más de diez años de comienzo de las MDR, de realizar un análisis del impacto a nivel social que ha tenido en los productores y de cómo ha influido la posibilidad de participar en las instancias de la Mesa.

Se optó específicamente por la MDR del oeste de Canelones fundamentalmente por dos razones: la primera de ellas, - como se plasmará a continuación- tiene que ver con las características específicas del departamento, con el gran número de explotaciones familiares que hay (el mayor a nivel nacional) con sus correspondientes organizaciones. En segundo lugar, la proximidad geográfica, lo cual facilita la tarea de investigación.

5. Marco teórico

En base los objetivos de la investigación, el marco teórico se estructurará de la forma que se describe a continuación: en primer lugar, se definirá el concepto de capital social a través de algunos autores de la sociología y la ciencia política. En segundo lugar, se dará la perspectiva de los enfoques de desarrollo con énfasis en el desarrollo territorial, la gobernanza local y políticas públicas. Por último, exponer las definiciones más utilizadas para catalogar a un productor familiar como tal.

5.1 Capital Social

El concepto de capital social se ha incorporado al lenguaje de las Ciencias Sociales aproximadamente por los años ochenta a través del sociólogo Pierre Bourdieu, lo que lo hace un concepto relativamente nuevo. Esto ha llevado a un esfuerzo primero por parte de la academia y luego por distintos organismos responsables de políticas que comenzaron a utilizarlo, por tratar de definirlo adecuadamente.

Antes de la formalización de Bourdieu encontramos algunas referencias por parte de algunos autores, como por ejemplo Lyda Judson Hanifan la cual tomaremos como base para establecer lo que fue la construcción del concepto a través del tiempo y los distintos autores.

A inicios del siglo XX, Hanifan define el capital social como: “... *esos elementos intangibles [que] cuentan sumamente en la vida diaria de las personas, a saber, la buena voluntad, la camaradería, la comprensión y el trato social entre individuos y familias, características constitutivas de la unidad social. [...] Abandonado a sí mismo, el individuo es socialmente un ser indefenso [...]. Pero si entra en contacto con sus vecinos, y éstos con nuevos vecinos, se producirá una acumulación de capital social que podrá satisfacer de inmediato sus necesidades sociales y producir unas posibilidades sociales suficientes para mejorar de forma sustancial las condiciones de vida de toda comunidad.*” (Hanifan, 1916:130-138, citado en López Fernández y otros, 2007).

No es hasta los años 80 a través del sociólogo Pierre Bourdieu que el concepto se introduce en el lenguaje de la sociología. Comenzó a utilizarlo para explicar el comportamiento social, ya no desde un énfasis en lo económico como determinante del funcionamiento social. Al respecto expresa: “*En efecto, es imposible dar cumplida cuenta de la estructura y el funcionamiento del*

mundo social a no ser reintroduzcamos el concepto de capital en todas sus manifestaciones, y no sólo en la forma reconocida por la teoría económica.” (2001:133). De esta manera, el autor lo pone como pilar de la estructura y las relaciones sociales. En ese ámbito de relaciones entre los individuos –generalmente institucionalizadas- el capital social es: *“totalidad de recursos basados en la pertenencia a un grupo.”* (Bourdieu 2001: 148). La integración en un grupo por parte de cualquier miembro de la sociedad a través de alguna de sus instituciones como la familia, un partido político, etc., es la vía de intercambio de capital social con sus pares y también para mantenerlo.

Es decir, para que exista el capital social son necesarios algunos elementos: primero, grupo con cierto nivel de institucionalización en el cual el individuo se reconozca entre sus miembros, se sienta identificado como para pertenecer a él. En segundo lugar, la perpetuidad del grupo se da por las relaciones que se establecen en base a un intercambio, el cual generalmente primero es algo material que conlleva a lo simbólico. (Bourdieu, 2001)

En palabras de Bourdieu: *“... el volumen de capital social poseído por un individuo dependerá tanto de la extensión de la red de conexiones que éste pueda efectivamente movilizar, como el volumen de capital (económico, cultural o simbólico) poseído por aquellos con quienes está relacionado.”* (2001:150) Este autor menciona además la importancia de la delegación dentro de los grupos, en la que una minoría representa al conjunto, lo cual contribuye a mantener el capital social.

Por otra parte, James Coleman antes de referirse al capital social, opta por describir las otras dos formas conocidas del capital: el físico y el humano para luego definir el social en base a la diferenciación con los otros dos mencionados. El capital físico desde la óptica económica son los insumos para la producción, son de carácter tangible, en su mayoría bienes materiales, aunque puede incluir también al capital humano. Este último comprende al conocimiento y habilidades que un individuo posee, y es del tipo intangible, aunque existen algunas formas de medirlo, cuantificarlo.

Ambos tipos de capital mencionados anteriormente, se pueden adquirir, crear; ya sea a través de la compra como en el físico, o aumentando los conocimientos del individuo en el caso del humano.

Como tercera forma de capital Coleman menciona al social el cual “*se encarna en las relaciones entre las personas.*” (pp. 388). En comparación con los otros dos, es el más intangible de todos. Ejemplifica la diferencia entre el capital humano y el social a través de un triángulo cuyos tres vértices corresponderían a tres individuos, donde “... *el capital humano está en los nodos, y el capital social en las líneas que conectan los nodos.*” (pp. 388) Para el autor la clave está en que el concepto: “*identifica determinados aspectos de la estructura social por su función.*” (pp.388).

Asimismo, “*El concepto de capital social nos muestra el modo en que se combinan esos recursos con otros para producir diferentes conductas en el nivel del sistema o en otros casos, diferentes resultados para los individuos.*” (pp.389).

Un rasgo distintivo de este tipo de capital es lo que Coleman tomando a Loury (1987) llama “*inalienabilidad práctica*” lo cual quiere decir que si bien tiene un valor determinado (dentro de la vida social) no se intercambia con facilidad.

Coleman como síntesis concluye: “*El capital social es un recurso importante para los individuos que puede afectar grandemente a su capacidad para actuar y su calidad de vida subjetiva.*” (pp. 403).

Robert D. Putnam se distingue de Bourdieu y Coleman, ya que procede de otra rama de las Ciencias Sociales, específicamente de la Ciencia Política. Esta aclaración no es menor, debido a dos razones: la primera de ellas es que se basa mucho en Coleman a la hora de referirse al concepto y la segunda es que lo utiliza en el marco del funcionamiento de la democracia y las instituciones que la componen.

Putnam en su obra “*Para que la democracia funcione: las tradiciones cívicas en la Italia moderna*”¹, no hace énfasis en definirlo, sino que parte de las conceptualizaciones de Coleman. Por lo tanto, comienza describiendo la importancia del capital social para resolver los problemas de la acción colectiva. En un trabajo posterior, lo define como: “*las características de la organización social, tales como las redes, las normas y la confianza, que facilitan la coordinación y la cooperación para un beneficio mutuo.*” (Putnam, 1995a: 67, citado en Eguski Urteaga, 2013, sin cursiva).

¹ Este es el primer trabajo de Putnam en el cual menciona someramente el capital social, en el marco de su investigación comparativa sobre el cambio institucional y la democracia en Italia.

A modo de resumen, independientemente de las diferencias que puedan tener entre los autores, se destaca en todos ellos la relevancia que tiene para la vida social y específicamente para los grupos el capital social. Asimismo, lo ponen en la misma línea con los otros tipos de capital en el sentido de que se puede potenciar e incrementar para enriquecer no solo la vida social sino además es un medio para alcanzar otros objetivos del tipo económico y/o material.

Si bien anteriormente se expuso en términos generales lo que entienden algunos autores por capital social, para el presente trabajo se utilizará fundamentalmente el enfoque de Bourdieu y Coleman.

5.2 Gobernanza local, desarrollo territorial rural y capital social en el ámbito de las políticas públicas.

La planificación de políticas públicas rurales centralizada, en el cual los beneficiarios/población objetivo se encontraba a una distancia considerable del organismo planificador, se fue sustituyendo por un modelo más descentralizado y de participación. Los conceptos de gobernanza local, descentralización, capital social han comenzado a estar presente al momento de planificar nuevas políticas públicas. Estos son considerados pilares dentro de la definición de desarrollo territorial rural.

5.3 Gobernanza local

Para comenzar una aproximación a qué se entiende por gobernanza local, se tomará a Navarro Gómez, quién basándose en Peters (2000) sostiene que se pueden distinguir entre dos tipos de gobernanza, una denominada *tradicional* y otra *moderna*. De forma somera, la primera de ellas correspondería a “*cómo el actor estatal es capaz de ejercer control sobre las agencias de gobierno, sobre la sociedad y la economía.*” (2002:2).

La definición moderna – que difiere bastante de la anterior- se puede dividir en otras dos versiones, una la cual califica como “negativa” y otra “positiva”. Por negativa entendemos: “*la capacidad de las fuerzas sociales para resistir las imposiciones y regulaciones de la Administración. Aquí el elemento normativo es que los ciudadanos saben mejor que el Estado lo que quieren y necesitan*

y, por lo tanto, está perfectamente justificado que intenten encontrar la forma de evitar las incursiones de la autoridad y la burocracia en su esfera.” (Navarro Gómez, 2002:2).

La versión positiva – la cual se utilizará- *“apuntaría a que existen recursos en la sociedad lo suficientemente sólidos como para poder diseñar e implementar eficazmente las políticas y esos recursos deben ser aprovechados. Se asume que las redes, comunidades u otros agregados de organizaciones existentes en los distintos sectores de políticas están en disposición de dar forma a las políticas o asistir al gobierno en su implementación.” (2002:2).* En esta definición aparece el tema del capital social, al cual se refirió anteriormente. Esos recursos que existen a nivel de la sociedad, por ejemplo, en las organizaciones son un capital social que posee el gobierno como un insumo más para las políticas públicas.

Complementando la definición anterior, se tomará a Jorqueras quien afirma: *“Entonces, “la gobernanza aparece como una forma de ejercicio de gobierno” en que la coherencia de la acción pública no responde a las decisiones y acciones centralizadas propias de la elite político administrativa, sino que responde a la coordinación entre distintos actores públicos y privados para definir espacios comunes y metas compartidas.” (2001:7).* Ambas definiciones de gobernanza destacan la importancia de la participación tanto del Estado como de la ciudadanía organizada y que de la conjunción de intereses de ambas partes es que se deben llevar adelante las políticas públicas.

Por otra parte, más específicamente la gobernanza local: *“trata del poder y de la autoridad y de cómo una región, municipalidad o comunidad cualquiera gestiona sus asuntos; por lo tanto, incluye a los ciudadanos, las instituciones y las relaciones de estas con el estado a nivel regional, municipal y comunitario.” (Jorqueras, 2011:10).* Asimismo: *“Es por ello que la idea de la gobernanza local, como modelo de gestión incluyente y generosa para acoger a diversos actores formales e informales, suena como una buena vía para fortalecer las relaciones al interior del mundo rural, por un lado, y ser el portavoz de las demandas, necesidades y aportes...” (2011:18).* Lo que deja ver esta definición es la importancia del relacionamiento entre ambas partes al hablar de gobernanza local, ya que se necesitan mutuamente a la hora de emprender un modelo de gestión rural. La definición de Jorqueras resulta la más adecuada para este trabajo.

5.4 Desarrollo Territorial Rural

Es imprescindible explicar someramente el significado que se le da a la palabra *territorio* desde los enfoques del desarrollo. Una definición precisa sobre territorio es la que brinda Lopes de Souza en Manzanal, quién resumidamente lo define como: “*el espacio definido por las relaciones de poder.*” (en Manzanal y otros, 2007:35).

Indagando más para llegar a una definición más completa, Rodríguez Miranda expresa que “*no se puede desligar un proceso de desarrollo del territorio en que ocurre, entendiendo como territorio no un mero espacio físico-geográfico sino un espacio de interacción de actores, instituciones, capacidades, tradición y conocimientos.*” (2010:7). Es decir, el territorio es concebido más allá de la noción de lugar, sino que implica además todo un conjunto de relaciones que se dan en él y que hacen al desarrollo.

De acuerdo a Schejtman y Berdegué (2002) el desarrollo territorial rural sería comprendido “*como un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural.*” Descomponiendo esta definición, la transformación productiva implica “*articular competitivamente y sustentablemente a la economía del territorio a distintos mercados.*” La transformación institucional tiene que ver con mejorar las relaciones que lleven a la concertación entre las partes, en este caso de estudio entre el Estado - en este caso el MGAP- y los representantes de las organizaciones de productores. Se distingue además el concepto de DTR de otros tipos de desarrollo como el agrario o el agropecuario, ya que “*no es sólo con la modernización de los modos de producción agrícola, la especialización de escala*” sino que “*el DTR tiene una visión conjunta e integral del territorio y todas las actividades allí desarrolladas.*” (Rodríguez Miranda, 2010:9). En esta línea se puede decir que “*los territorios logran desarrollarse cuando consiguen posicionarse en mercados dinámicos, cohesionan a sus propios actores y se relacionan con otros actores, territorios rurales y urbanos.*” (Manzanal, 2007: 32).

Retomando lo planteado por Schejtman y Berdegué en su definición sobre el DTR, sostienen que este tiene dos pilares: por un lado, la transformación productiva y por otro el desarrollo institucional. El primero, tiene que ver con “*articular competitiva y sustentablemente a la economía del territorio con mercados dinámicos, lo que supone cambios en los patrones de empleo y producción de un espacio rural determinado.*” Mientras que el desarrollo institucional “*tiene*

como objetivo estimular la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos relevantes, así como modificar las reglas formales e informales que reproducen la exclusión de los pobres de los procesos y los beneficios de la transformación productiva.” (2006).

El MGAP, en concreto la DGDR tiene su propia perspectiva acerca del DTR:

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

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

- Ruralidad, se plantea el concepto inclusivo de “lo rural”, teniendo en cuenta no solamente la población dispersa del medio, sino adicionalmente las poblaciones rurales menores.” (DGDR, 2015:9).²

En síntesis, tomando a Riela y Mascheroni de Zapata, se puede resumir el DTR como:

“un proceso de desarrollo requiere de un fuerte proceso de construcción de espacios públicos que permitan la cooperación, la participación del conjunto de los actores del territorio, por lo que impone un conjunto de reformas institucionales que implica descentralización y fortalecimiento de las distintas escalas de gobierno territorial y capacidad de articular cada una de ellas para no quedar sólo en los esfuerzos locales.”
(Riella y Mascheroni 2012 en Zapata 2017:16)

² Extraído de Lucía Zapata.

5.5 Producción familiar

Para definir qué se entiende por productor familiar, utilizaremos dos criterios. El primero de es de carácter teórico y conceptual, el segundo corresponde a los criterios que utiliza el MGAP para establecer el registro de productores familiares.

Para tratar de establecer una definición teórica de producción familiar, lo primero es diferenciar este concepto del de campesino. Como resultado del proceso de transformación de colonia a país independiente, en el Uruguay nunca existió una clase campesina como tal. Esto es una característica distintiva con respecto a los demás países sudamericanos.

De acuerdo con Piñeiro la producción familiar tiene como finalidad *“producir para los mercados”*, dejando para autoconsumo solo una pequeña parte; mientras que la producción campesina *“tiene como objetivo producir para el consumo propio y en todo caso se venden en el mercado los excedentes que no se pueden o no se quieren consumir”*. Otra distinción importante a realizar entre ambos tipos de producción es la relación que tienen con respecto a los mercados. Piñeiro señala que la producción familiar se vincula con otros tipos de mercados, como, por ejemplo, mercado de trabajo, de dinero (a través de financiamiento), de la tierra y de insumos para la producción. En cambio, la producción campesina, el acceso al financiamiento o insumos es muy escaso y se rige por relaciones de camaradería o del tipo comunitaria. (Piñeiro S/F)

Además, dentro de la categoría de productor familiar, según este autor, encontramos las siguientes tres: productor familiar capitalizado, productor familiar semi-asalariado,

Los productores familiares capitalizados constituyen aquellos productores que, si bien emplean mano de obra familiar, pueden contratar trabajadores y así generan y guardan excedentes para el próximo ciclo agrícola. Asimismo, reinvierten las ganancias en mejoras para la producción, pero siempre permaneciendo bajo el trabajo predominantemente familiar.

Como contraparte, el productor familiar semi-asalariado ya sea por sus bajos ingresos o por la poca capacidad de su tierra (tanto en tamaño como en productividad) se ve obligado a trabajar fuera para poder subsistir. De esta manera algunos de los miembros de la familia trabajan fuera del predio ya sea en actividad agropecuaria u otro tipo de empleo tanto público como privado. Esta situación de trabajo extra predial puede devenir en un abandono de la producción familiar como

consecuencia de generar ingresos fuera, pasando a ser el predio únicamente su lugar de residencia, con lo cual perdería la categoría de producción familiar.

A partir del año 2009, en el MGAP bajo la DGDR comenzó a llevar a cabo el registro de productores familiares con el objetivo de tener datos acerca de la producción familiar para planificar las políticas públicas.

Para el MGAP: *“se entiende por productor/a familiar agropecuario/a (de acuerdo a Resolución Ministerial vigente N° 1013/2016) a toda persona física que gestiona directamente una explotación agropecuaria y/o realiza una actividad productiva agraria”*.

La DGDR, estableció los siguientes requisitos (que deben cumplirse en forma simultánea) para poder registrarse como tal:

- Realizar la actividad productiva con la contratación de mano de obra asalariada de hasta dos asalariados permanentes no familiares o su equivalente en jornales zafrales (de acuerdo a la equivalencia de 250 jornales zafrales al año por cada asalariado permanente)
- Realizar la actividad en una superficie de hasta 500 hectáreas índice CONEAT 100, bajo cualquier forma de tenencia.
- Residir en la explotación o a menos de 50 kilómetros de distancia
- Los ingresos nominales de la familia generados fuera de la explotación deben ser inferiores a las 14 BPC (Bases de Prestaciones y Contribuciones)

Se definen las siguientes excepciones:

- Para quienes declaren como rubro principal producciones vegetales intensivas, la contratación de mano de obra asalariada no familiar permanente y/o zafral será por un equivalente de hasta 1250 jornales zafrales anuales.

- Para quienes declaren como rubro principal producción apícola, podrán tener como máximo 1000 colmenas. Para este caso no se tendrán en cuenta los requisitos de lugar de residencia ni cantidad de hectáreas.

Para esta investigación se utilizarán ambos criterios, ya que ambos se complementan y enriquecen el análisis. Igualmente vale aclarar que el criterio que rige para que un productor se conciba como familiar, es el que otorga el MGAP cuando son registrados.

5.6 Políticas Públicas

A la hora de determinar qué es una política pública aparecen dos desafíos: el primero tiene que ver con la variedad de definiciones que existen del concepto. El segundo desafío tiene que ver con lo descriptivo o lo normativo a la hora de conceptualizar.

Como solución se utilizará más de una posible definición y se optará por el concepto desde el punto de vista descriptivo.

Una aproximación más clásica y simple es la que brinda Peters citado en Pallares quien define como: “*el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos*”. (Peters 1982, en Pallares 1988:143)

Asimismo, Pallares complementa lo anterior añadiendo el término *proceso decisional*, eso quiere decir que implica un conjunto de decisiones durante un tiempo que traspasa el período de elaboración.

Con respecto a la cuestión de lo *público* en las políticas, para que se considere de tal forma: “... *debe haber sido generada —o al menos procesada hasta cierto punto— en el marco de los procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales. Es decir, que se trate de estrategias de actuación en las cuales las organizaciones públicas desempeñan un papel clave en su configuración, aunque su participación no sea exclusiva. [... sino que implican normalmente la interrelación de varias organizaciones y actores.*” (Pallares, 1988: 143)

Complementando las dos definiciones previas, resulta oportuno incorporar la cuestión de *inacción de la situación-problema*, que en última instancia es la que genera que se lleve adelante una política pública. Raúl Velasquez Gavilanes logra sintetizar lo anterior: “*Política pública es un proceso integrado de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por las autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar*

o prevenir una situación definida como problema. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener.” (2009: 156)

A modo de síntesis, cuando nos referimos a políticas públicas nos referimos a un proceso de planificación a posibles alternativas a la realidad planteada, con un plan de acción por parte del Estado en conjunto con actores privados.

6. Las Mesas de Desarrollo Rural

6.1 Cómo surgen

Durante la campaña electoral del año 2004, el Frente Amplio en sus lineamientos programáticos destaca bajo el título de “Proyecto Progresista”, el *“otorgar un rol activo y orientador del Estado.”* Este último: *“Articulará las políticas agropecuarias y el desarrollo rural con un proceso de descentralización y desarrollo local.”* (GRANDES LINEAMIENTOS PROGRAMATICOS PARA EL GOBIERNO 2005 – 2010)

Una vez que el Frente Amplio asume en el año 2005, comienza a poner en marcha lo planteado en su programa de gobierno a través de una serie de reformas institucionales en el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP). En el año 2006, (por ley) se crea la Unidad de Descentralización y Coordinación de Políticas con base departamental, la cual *“pretende que la institucionalidad agropecuaria diseñe y ejecute políticas con la participación de las instituciones públicas locales y organizaciones de la sociedad civil vinculadas al desarrollo rural.”* (Anuario OPYPA, 2013:641).

Un año más tarde se aprueba la ley 18.126 que permiten crear los cargos Directores Departamentales, los Consejos Agropecuarios y las Mesas de Desarrollo Rural.

En el 2008 como parte del proceso de reforma institucional del MGAP se crean la Dirección General de Desarrollo Rural y en el marco de la ley de presupuesto 2005-2010 se crea el Fondo de Desarrollo Rural.

De acuerdo a la Ley 18.126, artículo 11 (creación e integración): *“En el departamento funcionará por lo menos una Mesa de Desarrollo Rural la que estará integrada por el Consejo Agropecuario*

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

Asimismo, el artículo 12 (cometidos) expresa:

La Mesa de Desarrollo Rural Departamental promoverá un mayor involucramiento y participación de la sociedad agropecuaria en la instrumentación de las políticas del sector, detectando las demandas e inquietudes de los productores rurales del departamento y canalizando los distintos proyectos de desarrollo. Asimismo, promoverá una mayor articulación y coordinación de los sectores público y privado representativos de las cadenas productivas agropecuarias, orientados hacia la búsqueda de una mayor equidad, desarrollo local y a la preservación del medio ambiente.

En resumen, los Consejos Agropecuarios, tienen como encargo: “*contribuir a la descentralización del MGAP, articular políticas agropecuarias nacionales con las departamentales y promover mayor involucramiento de la sociedad agropecuaria en la definición e instrumentación de las políticas del sector y orientar el accionar de las instituciones vinculadas*”. (Sayes, 2014).

Por otra parte, las Mesas de Desarrollo Rural, tienen como cometido: “*promover el involucramiento y participación de la sociedad agropecuaria, a partir de la mayor participación en la instrumentación de políticas del sector.*” (Sayes,2014). Este mismo autor sostiene: “... *son los representantes del MGAP los que serán los articuladores del accionar de las instituciones públicas con la sociedad agropecuaria civil.*” (Sayes, 2014).

6.2 De lo establecido a la realidad.

Si bien en cada departamento funciona por lo menos una Mesa, en muchos ya sea por consenso entre los actores o por características geográficas del propio departamento, se han creado nuevas Mesas con el fin de cumplir con los objetivos planteados en su creación. De acuerdo a Villalba Clavijo, “*es un espacio donde se encuentran representantes de las organizaciones de productores (principalmente familiares), asalariados, mujeres, jóvenes con técnicos extensionistas públicos y otros actores colectivos de la ruralidad.*” (2015:18).

Según recaba esta autora, las Mesas funcionan con una frecuencia mensual y participan además técnicos de la Dirección General de Desarrollo Rural, “*provenientes de las disciplinas agrarias tecnológicas, humanas y sociales que trabajan en forma integrada y en conjunto en el territorio, favoreciendo los procesos de participación democrática en las Mesas.*” (Ibíd.).

A nivel nacional, hay unas 40 Mesas y las integran 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...*” (Ibíd.). En cuanto al carácter de la Mesa, algunas son fijas y otras itinerantes, éstas últimas se caracterizan por realizarse siempre en distintos lugares dentro de su límite de funcionamiento.



Fuente: DGDR-MGAP.

Tabla con descripción por departamento de las Mesas, frecuencia de reunión y cantidad de organizaciones por departamento.

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

Río Negro	2	12	Río Negro	Fija
			Colonia Tomás Berretta	Fija
Rivera	4	35	Las Flores	Itinerante
			Eje Ruta 5 y 30	Itinerante
			6ª, 7ª y 8ª	Itinerante
			Alrededores de Rivera	Itinerante
Rocha	2	15	Rocha Norte	Itinerante
			Rocha Sur - Castillos	Itinerante
Salto	3	20	Basalto profundo Salto	Fija
			Producción Intensiva	Fija
			Basalto superficial	Itinerante
San José	1	27	San José	Fija
Soriano	2	17	Mercedes	Itinerante
			Cardona ³	Itinerante
Tacuarembó	5	57	Bañado de Cañas	Fija
			San Gregorio de Polanco	Fija
			Caraguatá	Fija
			Tacuarembó	Fija
			Paso de los toros	Fija
Treinta y Tres	1	9	Treinta y tres	Itinerante

Extraído de Villalba Clavijo pp. 23.

Con respecto a los temas a tratar durante la sesión de la Mesa, si bien se establece en la sesión anterior, o lo que surja en el propio encuentro hay de alguna manera una agenda central que tiene que ver con los siguientes temas: vivienda rural, salud rural, electrificación rural, educación y capacitación, agua potable, sanidad animal y trazabilidad, áreas protegidas y medio ambiente, caminería rural, acceso a la tierra colonización, ley de ordenamiento territorial, minería, seguridad rural. Según el tema a tratar, también participan otros actores estatales específicos.

Villalba Clavijo señala que en del departamento de Canelones funcionan dos Mesas, ambas de carácter itinerante, - es decir cambian el lugar de reunión de una Mesa a otra- y entre ambas, participarían unas 38 organizaciones.

Una correspondería a la zona Noreste y Santoral del departamento y la otra con la que se trabajará a continuación a la: zona Oeste.

6.3 Canelones y la zona oeste

De acuerdo al Plan Estratégico Canario (PEC)- en base al Censo 2011- , la población del departamento de Canelones alcanza las 520.187 personas, lo cual a nivel porcentual representa el 16% de la población del país. En el medio rural, hay unos 48.219 habitantes que representan el 27,5% de la población rural del Uruguay.

Según el Registro de Productores Familiares del MGAP, en el año 2013 habían registradas unas 21.038 explotaciones familiares que corresponderían a unas 1.534.053 hectáreas aproximadamente, lo que representa alrededor de un 10% de la superficie de suelos explotables del Uruguay. En Canelones, existen unas 7790 explotaciones agropecuarias de las cuales unas 5536 corresponden a explotaciones de tipo familiar de acuerdo al registro en el 2015. El PEC señala que esta cifra representaría el 25% del total de productores familiares del país, de los cuales un 90 % corresponde a predios menores a 50 hectáreas y el 83% residen en la propiedad.

Según el PEC, tomando el Censo General Agropecuario (DIEA: 2011) Canelones con sus 336.805 hectáreas es, después de Montevideo, el segundo departamento con menor superficie agropecuaria del país (en términos porcentuales correspondería a un 2% de la superficie agropecuaria nacional).

Sin embargo, según el Censo de Población y Vivienda (INE, 2011) viven en el medio rural canario 48.219 personas, correspondiente al 27,5% de la población rural del Uruguay.

Las actividades que declararon los productores al registro corresponde el rubro principal, la horticultura (2.587 registros) seguido por la ganadería (1.345 registros). La ganadería además ocupa el primer lugar como rubro secundario, superando incluso al número de registros que declaran a la fruti-viticultura como rubro principal (748 y 568 registros respectivamente). Por otro lado, las producciones animales como aves, cerdos y lechería constituyen en conjunto más de 700 unidades de producción.

Además, la producción familiar genera trabajo asalariado y no asalariado. Según el registro de productores familiares más de 40.000 personas trabajan en las explotaciones familiares.

En lo referente a la nacionalidad del propietario, un 72,9 % de los propietarios en Canelones son uruguayos, mientras que de un 25,1% no se posee información; a nivel nacional estas cifras corresponden a 49,6% de uruguayos frente a 47,2% de los que no se posee información. Estos datos dan cuenta de la cantidad de información que posee el departamento con respecto a sus productores, ya que el porcentaje de no información bastante bajo con respecto a nivel nacional.

6.4 La zona oeste

Desde la creación en 2010 de los municipios - definidos como nuevas entidades del territorio- la zona oeste comprende los siguientes municipios: La Paz, Las Piedras, Progreso, 18 de Mayo (que comprende: Villa Alegría, Vista Linda, El Dorado, San Francisco, Villa Cristina, San Isidro, El Dorado Chico y Villa Foresti), Canelones, Santa Lucía, Aguas Corrientes y Cerrillos.

Mapa con ubicación de la zona oeste del departamento



Extraído de: <https://www.imcanelones.gub.uy/conozca/gobierno/municipios>

7. Metodología

Dadas las particularidades de la investigación, - como ser lo relativamente nuevo de la temática de las MDR- se utilizará un encuadre metodológico de tipo cualitativo. Bajo esta metodología es que se puede proceder a investigar de forma exploratoria y descriptiva, consistente con los objetivos planteados. De acuerdo a Batthyany y Cabrera, *“los estudios exploratorios se efectúan normalmente cuando el objetivo es examinar un tema o problema de investigación poco estudiado o que no ha sido abordado antes”*. (pp. 33), asimismo los de corte descriptivos *“buscan caracterizar y especificar las propiedades importantes de personas, grupos o comunidades o cualquier otro fenómeno que sea sometido a análisis”* (pp. 33)

El enfoque cualitativo resulta imprescindible para llevar adelante la presente investigación ya que, a través de este enfoque metodológico, el énfasis está puesto en la *significación de los participantes* y en una *perspectiva interpretativa*. (Bathyanny, PP. 79). En este caso, quienes determinen la investigación serán los diferentes actores participantes de la Mesa ya que será su visión el insumo de la investigación.

7.1 Método de estudio de caso

Dentro de los métodos que ofrece la mirada cualitativa, se eligió específicamente el *“método de estudio de caso”*, este método *“sistematiza a lo largo de un período de tiempo una o varias experiencias o procesos, sus momentos críticos, actores y contexto con el fin de explorar sus causas, y entender por qué la/s experiencia/s o proceso/s objeto de estudio se desarrolló como lo hizo, obtuvo los resultados que obtuvo, y qué aspectos merecen atención particular en el futuro”*. (BID, 2011).

De lo anterior se desprende la idea de la particularidad que tiene el estudio de caso, que no permite hacer generalizaciones. Es decir, en el presente trabajo los resultados que se obtengan corresponderán únicamente a la Mesa del Oeste lo cual no se puede aplicar a la realidad de otras MDR. En esta línea el estudio de caso permite que: *“actores externos pueden comprender lo que ocurrió y aprender de esa experiencia o proceso”*. (Ibíd.)

Martínez Carazo en base a Yin, destaca al método de estudio de caso como *“... una herramienta valiosa de investigación, y su mayor fortaleza radica en que a través del mismo se mide y registra*

la conducta de las personas involucradas en el fenómeno estudiado”. (Martínez Carazo, 2006: 167).

El método de estudio de caso, es de utilidad para aquellos temas que han sido poco estudiados o de los cuales no hay mucha información previa de la cual partir para realizar otro tipo de estudio, como por ejemplo uno de corte explicativo. (Ibíd.) Esto va en línea con lo que es un estudio de alcance exploratorio como lo es este.

7.2 Técnicas³

Bajo esta metodología, se utilizarán las dos técnicas referentes en este enfoque: la entrevista y la observación participante.

De acuerdo con Patton (1990, 288) en Vallés (1999, 180) dentro de las tipologías de entrevista, para la presente investigación se utilizará la *“Entrevista estandarizada abierta: caracterizada por la preparación de un listado de preguntas ordenadas y redactadas por igual para todos los entrevistados, pero de respuesta libre o abierta”*. Siguiendo esta línea cabe destacar que dados los objetivos planteados se realizarán dos grupos de entrevistados, uno sería el conjunto de representantes de organizaciones de productores y el segundo correspondería a los representantes de las diferentes instituciones que participan en la Mesa.

Como forma de complementar con la técnica anterior de la entrevista, se utilizará la observación participante, la cual según Jorgensen (1989, 13) citado en Vallés (1999, 161) *“... es adecuada, sobre todo, en estudios exploratorios, descriptivos y aquellos orientados a la generación de interpretaciones teóricas”* [...] De esta manera, se procederá a participar como observador en la Mesa para poder captar las dinámicas de funcionamiento entre los participantes.

En síntesis, la entrevista, será la técnica principal a utilizar dados los objetivos planteados, sin embargo, resulta oportuno complementarla con la observación participante.

³ Una recopilación y análisis de las actas de cada Mesa hubiera permitido recabar aún más información relevante, pero por cuestiones administrativas no fue posible conseguirlas en tiempo y forma.

La entrevista dará la perspectiva de cada uno en particular de los actores entrevistados, mientras que la observación participante dará una visión general de las relaciones entre estos en la instancia de la Mesa.

8. Presentación y análisis de resultados

8.1 Aspectos organizativos generales

La Mesa del oeste tiene reuniones fijas los últimos miércoles de cada mes y es de carácter rotativo entre las sedes de cada una de las organizaciones o de alguna institución.

El equipo del MGAP que integra la Mesa a principio de año, realiza un balance de la Mesa del año anterior, se ven los temas pendientes y en base a eso elaboran la agenda para todo el año. Por otra parte, hay temas que se incorporan desde la esfera del estado ya sea a nivel nacional, departamental o incluso municipal, que van representantes de estos niveles del estado a plantearlo a la Mesa. Asimismo, hay temas que son incorporados por las organizaciones de productores, los que de alguna manera conforman los *“temas ocasionales”*. En palabras de un entrevistado institucional: *“la agenda se arma con planteos de las instituciones del Estado y de las organizaciones de productores”*. En cada reunión se establece la orden del día de la siguiente, así como el lugar físico en el que se llevará a cabo.

El equipo territorial del MGAP asignado a Canelones está compuesto por dos técnicos y un funcionario y dos representantes de la Dirección General de la Granja. Su rol es ejercer la política de descentralización del MGAP y el desarrollo rural en el territorio, en términos prácticos, aplica la política nacional del ministerio en el territorio. A nivel de la Mesa, el funcionario es quién lleva adelante el acta y los dos técnicos dirigen la reunión, elaboran notas que surjan en la Mesa etc.

Durante cada reunión de la Mesa se lleva adelante un acta para dejar constancia de la realización y los temas tratados durante la misma. Dicha acta luego es enviada por correo electrónico a cada uno de los representantes que participan. Para establecer una asiduidad en la participación, después de tres faltas de una organización, se lo retira formalmente de la Mesa y se debe presentar por escrito su reingreso.

8.2 Organizaciones de productores integrantes de la Mesa⁴

Tipo de Organización	Nombre	Localidad
Sociedad de Fomento rural	Rincón del Colorado	Rincón del Colorado
	Sin Fronteras	Cerrillos
	Puente de Brujas	Villa Nueva
	AFRUPI (Asociación de fruticultores de Producción Integrada)	
	Rincón de Velázquez	Santa Lucía
	Canelón Chico	Canelón Chico
	Los Cerrillos	Cerrillos
	Melgarejo	Empalme Dogliotti
	Progreso	Progreso
	Centro de Viticultores del Uruguay	Las Piedras
Cooperativa	CALPROMI (Cooperativa Agraria Limitada de Productores de Miel)	
Cooperativa - integrante de AUPCERDO (Asociación Uruguaya de	PROCERCAM (productores de cerdos de Canelones y Montevideo)	Eje de la ruta 5 de los Departamentos de Canelones y Montevideo

⁴ El MGAP facilitó el registro de las organizaciones de productores con el contacto correspondiente.

Productores de Cerdo) -		
	Cooperativa CAVA Canelones (Cooperativa Agraria de Viticultores Asociados)	Canelón Chico
Agremiación	Agremiación de Tamberos de Canelones	Dpto. Canelones
Centro S y D	Centro S y D El Colorado	

8.3 Representantes de la esfera estatal

A nivel del Estado, conforman la Mesa: los representantes del Consejo Agropecuario Departamental: Agencia de Desarrollo Rural de Canelones⁵, Director Departamental, Equipo Territorial MGAP, Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria e Instituto Nacional de Colonización.

8.4 Características de los productores entrevistados

A efectos de la presente investigación, se realizaron diez entrevistas correspondientes a los representantes en la Mesa de cada alguna de las organizaciones nombradas anteriormente.

Para caracterizarlos en general, en el cuestionario de entrevista se incluyeron una serie de preguntas referidas específicamente al productor y a su actividad.

⁵ Se crea en 2015, como continuidad de la antigua dirección de desarrollo rural de la Intendencia de Canelones. Tiene como objetivo incorporar en la política pública de desarrollo rural departamental la dimensión social, cultural, ambiental, etc. aportando a una mirada integral del desarrollo.

Del total de entrevistados, la mayoría tiene una trayectoria familiar en la actividad rural, incluso varios respondieron a la interrogante de sobre la cantidad de años que se dedicaba al campo: “*toda la vida*”. Este dato no es menor, porque se da en un contexto marcado por el descenso de la producción familiar, varios de estos productores han continuado con la actividad y/o en el predio que tenían sus padres.

Asimismo, prácticamente todos viven en el mismo predio en que tiene su actividad productiva, a excepción de un apicultor que tiene sus colmenas en varios campos que le prestan.

Con respecto a la mano de obra, todos en su totalidad se manejan con la mano de obra familiar y algunos tienen mano de obra asalariada sólo en zafra o para alguna tarea muy específica que así lo requiera.

En lo que tiene que ver con el rol dentro de la organización, las respuestas varían, pero en general los representantes que asisten a la Mesa desempeñan o han desempeñado anteriormente cargos a nivel directivo de las organizaciones. Otros en cambio, su rol dentro de la organización es “*ser el representante en la Mesa del Oeste*”. A nivel interno de la organización, manejan de diferente manera quién va en representación a la Mesa. Algunos lo resuelven a nivel de la directiva quién irá en representación, mientras que en otras la decisión es menos “*formal*” y asiste en representación quién se ofrezca o tenga más tiempo.

Si bien no se preguntó la edad, se pudo establecer entre las entrevistas y las instancias de participación, que todos productores que integran la Mesa llevan una cantidad considerable de años trabajando y el promedio de edad aproximadamente sería de casi unos 50 años.

Las actividades productivas a las que se dedican los entrevistados son: apicultura, producción ovina, fruti-vitivinicultura, quinta, horticultura en invernáculo y fruticultura; -salvo el productor apícola que tiene sus colmenas en otros departamentos- tienen su explotación en las siguientes localidades: Los Cerrillos, Canelón chico, Colorado chico, Bella Vista y Juanicó.

8.5 Capital Social y organizaciones de productores

Existe un consenso entre los entrevistados representantes de las organizaciones, sobre la importancia que tiene para cualquier productor familiar integrar una organización de productores, en palabras de un entrevistado: *“porque podés hacer cosas en conjunto, que a veces solo no podés”*. En la conformación de dichas organizaciones queda plasmado lo planteado por Bourdieu, acerca de los dos elementos necesarios para la existencia del capital social, por un lado, el grupo con un determinado *nivel de institucionalización* y por otro *la perpetuidad* en base a relaciones que se dan por un intercambio.

El marco institucional de las organizaciones está claramente determinado en todas ellas –son reconocidas ante CNFR, MGAP, etc. - e incluso tienen mecanismos de control para sus asociados, como por ejemplo el caso de una organización: *“los desafiliamos a los dos años de deuda con la cuota”*. Con respecto a la perpetuidad del capital social, en base a relaciones de intercambio hay un claro interés de parte de todos los entrevistados sobre la organización como medio para obtener algo, *“A mí me parece que nos enriquece tanto como personas, sino que también varios podemos conseguir mejores negocios”*. Incluso, varios de los cometidos de las organizaciones se remiten exclusivamente a ello: *“No había nada en la zona, la sociedad fomento estaba empezando de nuevo, estaba buena la propuesta de colaborar y tratar de hacer un vínculo entre donde están los fondos y los proyectos y los productores. Tratar de colaborar para que todos los productores de la zona pudieran acceder a todas las políticas”*.

Sin embargo, destaca un entrevistado que sostiene: *“La idea era un poco arrimarme a un grupo, intercambiar opiniones, conocimientos y experiencias. Un poco social, colaborar con la gente, ayudar y tener un vínculo con los vecinos”*. En este caso, el intercambio que espera a través de la organización es meramente social.

La principal dificultad que tienen las organizaciones deriva en la falta de compromiso por parte de algunos de sus asociados que no comprenden la dinámica y se acercan con un exclusivo interés de obtener un beneficio en su actividad productiva. Este es uno de los que más se repiten a la hora de indagar en los aspectos negativos, al respecto un entrevistado sostiene: *“el compromiso de la gente se descansa siempre en los mismos”*. Otro productor expresa que: *“no me interesa tener socios, si hay 50 y que trabajen los 50”*. Esto se traduce en lo descrito en el marco teórico como

“inalienabilidad práctica”, rasgo característico del capital social, que impide que se intercambie con facilidad. Los asociados a las organizaciones que se afilian por un tiempo y dejan de ir, esperan conseguir algo a cambio y se pierden de la pertenencia al grupo, de tener un capital que no es material, sino social. Varios de los entrevistados expresan que sus afiliados no desean *“perder tiempo en reuniones”* y optan por alejarse de la organización o no pertenecer, apartándose así de aquellas posibilidades que trae el grupo desde el punto de vista social, que desencadena en un beneficio futuro para el individuo y el grupo.

Por otra parte, todos coinciden en cómo se ha potenciado el vínculo entre las diferentes organizaciones a partir del espacio de la Mesa y en los beneficios que este ha traído desde el punto de vista social, ya que muchas veces organizan eventos en conjunto. En palabras de algunos entrevistados: *“Muy bueno, siempre buen diálogo con todos los delegados”*, *“se ha ido fortaleciendo, es muy bueno, muy fuerte muy solidario”*, *“impecable, se ha ido consolidando en el correr de los años”*. Esa misma observación fue realizada la instancia en la que se participó de la Mesa, se percibió un excelente ambiente de compañerismo y unidad entre los productores que trasciende el ámbito de la Mesa. Al final de la parte “formal” de cada reunión, se comparte entre todos los asistentes. En lo que tiene que ver con la relación entre los productores y los representantes del Estado, es totalmente horizontal.

Lo referido a los acuerdos de trabajo, hay dos lecturas sobre el tema. En primer lugar, hay entrevistados que expresan la dificultad de alcanzar acuerdos de trabajo debido a la diversidad de ramas de producción que hay, o sobre la especificidad de cada actividad. Al respecto un entrevistado dice: *“lo que te une es la producción a veces, porque si no producís lo mismo es complicado”*. Por otra parte, entre algunas organizaciones se han dado acuerdos de trabajo, ya que su producción es la misma o también -por ejemplo- instancias de capacitación, en las que dos organizaciones se unen para llenar los cupos requeridos y poder hacerla.

Un último aspecto y no menor, en lo que tiene que ver con la conformación de las organizaciones es que cada una de ellas es resultado de un proceso vinculado a alguna otra forma de organización previa. Cuando se preguntó sobre los años que hacía que integraba la organización varios mencionaron cierta cantidad de años aproximada, pero que en realidad eran más, ya que antes fue una organización con nombre diferente, que por ejemplo se disolvió. Dejaron en claro que el trabajo en grupo viene de años atrás, más allá de la organización de turno a la que pertenezcan. Se

refuerza así la importancia que tiene el capital social, en la vida comunitaria y que los productores continuamente han buscado incorporarlo.

Actividades de las organizaciones hacia la comunidad:

- Castraciones
- Policlínicas
- Charlas y construcción de invernáculo en escuela.

Acciones en conjunto:

- “Encuentro del Ovino y la Granja” (dos ediciones)
 - Capacitaciones: se juntan dos organizaciones con sus respectivos socios para que una institución de la capacitación, de esta manera no sólo se alcanza el cupo necesario para hacerla, sino que permite llegar a más productores.
-

8.6 Gobernanza local y Desarrollo Territorial Rural

Ante la interrogante sobre los motivos que llevan a la participación de sus respectivas organizaciones en la Mesa, las respuestas son variadas, pero el común denominador para todas ellas es ese factor de participar activamente en toda aquella instancia en la que se le permite.

Dos productores sostienen los motivos por los que su organización participa: *“en la Mesa te enteras de todo y cuando hay algún tema van y te informan”, “es casi obligatorio participar, sino quedas fuera de todo”*.

Los representantes de organizaciones son conscientes del significado que tiene la Mesa como herramienta para acercarlos al Estado y contribuir a la formulación de políticas públicas de las cuales ellos son los principales implicados, en palabras de dos entrevistados: *“a todo aquello que nos invitan a participar vamos, son posibilidades de decir nuestra opinión y que sea escuchada, porque las políticas muchas veces se hacen detrás del escritorio”, “el ámbito de la Mesa en si es bueno porque te permite tener un cara a cara de primera mano con los responsables de la ejecución de todas estas políticas”*. Esto último va en línea con lo que es la gobernanza local, a

ese acuerdo entre las partes – el estado y las organizaciones- con una orientación común en este caso hacia el desarrollo rural. También lo expresado por el entrevistado guarda relación con la definición primera de territorio, “*como espacio de poder*” ya que el identifica esa cercanía en la Mesa con los responsables de las políticas, ya sea el MGAP o la ADR.

Asimismo, la Mesa permitió al MGAP tomar *esos recursos que existen en la sociedad* – las organizaciones de productores- e incorporarlos de manera que facilite el proceso de ejecución de las políticas públicas, ya que estos últimos mencionados son quienes tienen mayor conocimiento de los productores y sus necesidades. Si bien, este era uno de los objetivos principales de la política de descentralización que llevó a la creación de las Mesas, esto no siempre fue así, de acuerdo a un productor: “*Se ha visto un cambio, nos hemos planteado si la Mesa aporta algo, se planteó que los temas venían pre-establecidos solo para que los productores le diéramos el aval, fue entendido y ahí empezamos a utilizar la herramienta.*”

Cómo quedó plasmado en el apartado anterior, los temas en la Mesa surgen de la conjunción entre el MGAP, la ADR y las propuestas de los productores. En palabras de un productor entrevistado: “*los propios productores hemos ido generando temas, si bien hay temas que ya vienen armados o preestablecidos, fuimos generando temas, nosotros en cierta forma, llevamos temáticas que no solo nos afectan a nosotros, sino que trascienden a todos los productores*”. Esos temas que han ido generando los productores, es lo que enriquece la instancia de la Mesa y en última medida, es lo que se espera cuando se habla de desarrollo territorial, en el medio rural.

A nivel de sus organizaciones cada uno lo maneja de forma similar al interior de la misma, en general, “*se habla en reunión, se tiran los temas y entre todos se elige que se va a llevar*”. Asimismo, identifican que hay temas que surgen por circunstancias determinadas, y el ámbito por excepción para dialogarlo directamente con las autoridades es la Mesa, “*si hay temas que son candentes, se plantean a nivel de la directiva. Si vemos que hay algún problema en la zona, lo elevamos y los llevamos.*” En síntesis, hay un trabajo al interior de la organización, con sus asociados de establecer cuáles son aquellos temas que se deben llevar a la Mesa; prácticamente todos los entrevistados en mayor o menor medida, llevan sus inquietudes, aunque no sea de manera constante cada mes.

Incluso en unas de las instancias de participación se generó el debate entre algunos representantes de las organizaciones sobre la posibilidad de reunirse antes previamente para llevar temas – o incluso más trabajados- a la Mesa para que la misma resulte más productiva.

Desde el MGAP, esos temas del momento planteado por las organizaciones en la Mesa, primero se registra en el acta correspondiente y al mes siguiente se discute en el Consejo Agropecuario Departamental.

Uno de los objetivos de la investigación, era observar si se cumplen con los criterios de creación de las Mesas. Para ello, se indagó acerca de si la opinión de los representantes era tomada en cuenta por las autoridades. Los entrevistados en términos generales respondieron que en parte sí y en parte no son tomadas en cuenta por las autoridades, fundamentalmente desde el MGAP. Esa opinión que tienen en general, se debe a que, si bien hacen un planteo a través de cartas o escritos, tienen la devolución correspondiente, pero no es lo que se espera.

Un productor sostiene lo siguiente: *“En cierta forma hay un espacio donde se toman en cuenta, después hay un filtro y eso diluye lo que puede ser la fuerza de la mesa. Y otro son los plazos, son resoluciones que llegan tarde, además también algunas veces si van demasiado en contra de algo encaminado desde donde se toman las decisiones es muy difícil torcer esta corriente”*. A lo que se refiere con esto último el productor es a los proyectos que el MGAP presenta en la Mesa, sobre esto mismo otro productor sostiene: *“Se toman en cuenta muy poco y te das cuenta cuando vienen los proyectos, nosotros pedimos y pedimos y reclamamos en el tema de la formulación, la ejecución y los destinatarios y los planteamientos, y después te caen los proyectos y siempre siguen teniendo las mismas cosas, entonces te das cuenta que muchas veces proponemos cosas que ni nos tienen en cuenta.”*

Como contraparte, el entrevistado institucional del MGAP, cuando se lo interrogó sobre este tema, reconoce que, en lo referido a los proyectos, *“se toma el reclamo, pero a veces es difícil modificar lo que ya está”* y lo atribuye a cuestiones administrativas que tienen que ver con la propia estructura jerárquica del MGAP. Si bien existe una descentralización a través de la Mesa, la estructura no acompaña eso, y por cuestiones de plazos de los proyectos no resulta tan sencillo incluir las acotaciones de los productores para modificarlos.

Cabe señalar, que la Intendencia de Canelones al tener su propia área vinculada al desarrollo rural, está mucho más cercana a las organizaciones que el MGAP. Varios entrevistados hacen mención a esto, diferenciando incluso lo que es el MGAP por un lado y la ADR por el otro. Sin embargo, una aclaración importante realiza el entrevistado institucional de la ADR: *“hay total horizontalidad entre los actores estatales, no hay competencia”*.

Desde la ADR sostienen que los productores han tenido un rol activo en dos proyectos fundamentales para dicha agencia, por un lado, el “proyecto quinquenal” donde se realizaron talleres con las diferentes organizaciones –participaron casi el total de organizaciones- y por otro, en la elaboración del PEC 2040, donde una parte importante de las organizaciones aportaron.

Esto coincide con la instancia de participación en la Mesa en la que se percibió ese mismo aspecto de cercanía con el gobierno local, más que con el MGAP.

La percepción en general sobre el funcionamiento de la Mesa es muy bueno, tanto para los productores como para los representantes institucionales, por supuesto con aspectos a mejorar. En lo que respecta a la participación, desde las instituciones del Estado, uno de los entrevistados la define como *“activa y muy buena. Cada vez hay más organizaciones que quieren participar de la Mesa, se apropian de ese instrumento o de esa herramienta”*. Complementando esta opinión, el otro entrevistado institucional expresa: *“la participación trasciende eso de la posibilidad de lograr proyectos o programas para la organización. La Mesa es un espacio en el cual de a poco creo se van sintiendo parte en la construcción de política pública”*.

Suele haber una conjunción entre la opinión general de la organización con respecto al funcionamiento y el que tiene el propio entrevistado a nivel personal. Cuando se cuestionó sobre los aspectos negativos, hay total acuerdo entre los entrevistados en que las resoluciones y acuerdos a tomar por parte de la Mesa son lentos. De alguna manera los tiempos de la Mesa no van en línea con los que se manejan actualmente para lograr una pronunciación sobre un determinado tema. Un productor detalla claramente esta problemática: *“hay que mejorar bastante el tema de concretar temas, quedan muchos temas pendientes y muchas veces nos vamos de las ramas y estamos cinco Mesas para resolver un tema. Y el tema operativo me parece que es un caos como está funcionando”*.

A nivel institucional, se expuso directamente en una pregunta uno de los objetivos de la investigación, sobre si efectivamente a la fecha se cumplen con los criterios de creación. Desde el MGAP: “*se cumplen sí, aunque siempre mejorable. A nivel nacional hay 41 Mesas y más de 400 organizaciones de productores hace más de 10 años, algo positivo tiene.*”

Resumen de los principales proyectos que surgieron de la MDR del oeste durante 2017-2018

Proyectos gestionados o cuya idea se planteó en la Mesa del oeste

- Modificación de los aportes de MEVIR, surgió la inquietud en la zona oeste, se convocó a la otra Mesa del departamento y en conjunto citaron a la dirección de MEVIR que comprendió los argumentos de los productores y dio marcha atrás.
- Descuento de la UTE para productores familiares en época de riego, un 15% en la factura total sin IVA.
- Acopio de envases fitosanitarios.
- Proyecto de Compras Públicas para vender la producción al Estado, gestionado por DIGEGRA.

Proyectos vinculados a la Agencia de Desarrollo Canario

- Proyecto de autonomía económica del grupo de mujeres rurales.
- Contribución inmobiliaria de productores familiares.
- Caminería rural: las organizaciones pueden participar en la elaboración del plan anual de caminería rural.

9. Conclusiones

Como bien quedó establecido en la metodología de estudio de caso, los resultados obtenidos para esta MDR no sirven para comparar ni para generalizar hacia ninguna otra MDR.

La realidad en cuanto a territorio -como espacio de actores y relaciones de poder -en cada uno de los departamentos e incluso entre las diferentes zonas de un mismo departamento es muy diferente, cada MDR tiene su propia dinámica de funcionamiento y trabajo con sus respectivas organizaciones y agremiaciones.

Las hipótesis planteadas al inicio de la investigación no sólo no se comprobaron, sino que se demostró justamente lo contrario. La MDR del oeste funciona de acuerdo a los criterios de creación, y los propios productores son conscientes de lo que implica participar allí y en el rol que deben ejercer en la misma. Si bien una parte de la Mesa tiene que ver con informarse sobre todo tipo de novedades en los más diversos ámbitos, los productores llevan temas, proponen y discuten todo aquello que consideran oportuno, no son meros oyentes de los planteos que llevan los representantes institucionales.

Parte del buen funcionamiento de la Mesa tiene que ver también con el proceso que llevaron previamente los productores organizados, que da cuenta de organizaciones sólidas y con una trayectoria de trabajo muy importante en sus respectivas zonas y áreas de producción. La Mesa no sólo potenció el trabajo de las organizaciones, sino que generó la oportunidad de acuerdos entre las mismas, que antes era imposible, porque no existía el espacio de encuentro entre ellas. El concepto de *capital social* lo tienen muy incorporado tácitamente cada uno de los representantes de productores y los transmiten al interior de cada una de sus organizaciones. El mismo también se ha visto potenciado entre organizaciones gracias a la Mesa.

Un aspecto a mejorar, manifestado no sólo por cada uno de los entrevistados, sino que también se percibió en las instancias de participación en la Mesa, el tema de los tiempos de discusión. Las discusiones se vuelven largas, insumiendo el tiempo de la Mesa que se podría utilizar para otro tema. Lo que estaría faltado es un “*uso óptimo del tiempo*”, se debería acordar formalmente entre cada uno de los asistentes un tiempo máximo de discusión y resolución, para así no retrasarse en la orden del día y seguir posponiendo sucesivas reuniones los temas.

Otro punto a mejorar, que en sí no corresponde a la Mesa, sino al MGAP pero que en última instancia repercute en su funcionamiento, es el proceso de presentación y modificación de los proyectos. En eso hubo un consenso absoluto en que es muy difícil- imposible- de cambiar por cuestiones administrativas los proyecto que ya vienen armados, por más de que se discuta en la Mesa y se argumente como corresponde. Eso limita la capacidad de los actores locales en el territorio de ejercer un rol activo en la formulación de proyectos y la centralidad del MGAP continúa en alguna medida persistiendo.

No como mejora, sino como un deber necesario seguir buscando integrar a aquellas organizaciones, que si bien por lo que se sabe a priori no son muchas, aún no participan, acercarlas a lo que es esta instancia. Fundamentalmente incorporar grupos de jóvenes, cuya presencia en el medio rural hay que acompañar y brindar todas las herramientas para que continúen en el medio rural.

La continua participación y la cantidad de proyectos o ideas que se gestionaron exclusivamente en la zona del oeste, da cuenta del éxito que ha tenido esta Mesa. Ese éxito explica la importancia de la descentralización y de que el MGAP se nutra de esos recursos que existen en la sociedad como en este caso lo son las organizaciones de productores que tanto trabajan en la zona oeste.

10. Reflexiones finales

Quedaría pendiente y resultaría muy enriquecedora para el trabajo de todos los agentes del territorio, una investigación de similares características, pero de la otra zona del departamento comprendida dentro de la otra Mesa, “*noreste y santoral*”, para luego poder así realizar un estudio de carácter comparativo entre ambas.

Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo. “Pautas para la elaboración de estudio de caso”. Departamento de Conocimiento y Aprendizaje, Washington DC, Estados Unidos, 2011.
- Bourdieu, Pierre. “Poder, Derecho y Ciencias Sociales”. Editorial Descleé de Brouwer, S.A. Segunda edición, Bilbao, España, 2001.
- Coleman, James. “Fundamentos de Teoría Social”. Presentación José Enrique Rodríguez Ibáñez; prólogo Francisco Herreros Vázquez, Centro de Investigaciones Sociológica, Madrid, España, c 2011.
- Fernández Aguerre, Tabaré. “Cambios en la estructura agraria del Uruguay entre el 1951-2000: una aproximación descriptiva desde la distribución de la tierra”, Estudios Sociológicos, volumen XX, n°2, El Colegio de México, DF México, pp. 387-424, 2002.
- Jorqueras Beas, Daniela. “Gobernanza para el desarrollo local”. Documento de trabajo n°6, Proyecto, Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile, 2011.
- López Fernández y otros. “Una revisión del concepto y evaluación del capital social”, Ayala Calvo, J.C. y grupo de investigación FEDRA, Universidad de Cádiz, pp. 1060-1073, 2007
- Manzanal, Mabel y otros. “Territorios en construcción, Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto”. CICCUS, Buenos Aires, 2007.
- Martínez Carazo, Piedad Cristina. “El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica”, Pensamiento & Gestión, núm. 20, julio, 2006, pp. 165-193 Universidad del Norte Barranquilla, Colombia
- Navarro, Gómez, Carmen. “Gobernanza en el ámbito local”. VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública, Lisboa, Portugal, octubre 2002.
- Olascuaga, José, Mila, Fabián. “Avances en la ejecución de políticas de desarrollo rural”, Anuario OPYPA, MGAP, cap. 43. 2013.
- Pallares, Francesc. “Las políticas públicas: el sistema político en acción”. Trabajo presentado como tema al concurso para profesor titular. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), N°62, 1988.

- Piñeiro, Diego. (S/F) Caracterización de la Producción Familiar.
- Piñeiro, Diego, Moraes, María Inés. “Los cambios en la sociedad rural durante el siglo XX”, El Uruguay del siglo XX, tomo II: la sociedad. Departamento de Sociología, Banda Oriental, 2008.
- Plan Estratégico Canario, Intendencia de Canelones, 2017.
- Rodríguez Miranda, Adrián. “Desarrollo económico en el Noreste de Uruguay: articulación rural, urbana y organización productiva (Artigas, Rivera, Cerro Largo y Treinta y Tres)”, Instituto de Economía, FCEA, 2010.
- Rodríguez Norberto, Vasallo, Miguel. “Coordinación interinstitucional para construir capital social que favorezca procesos de desarrollo rural”, Agrociencia Uruguay, Volumen 14, 103-114, julio-diciembre, 2010.
- Rossi, Virginia, “Territorios en conflicto. Reestructuración productiva y producción familiar en el campo uruguayo”. Revista PAMPA, pp.88-111, 2010.
- Sayes, Julio. “Innovaciones institucionales: el caso del consejo agropecuario departamental y Mesas de desarrollo del departamento de Tacuarembó”, Tesis de maestría en ciencias agrarias, Facultad de Agronomía, 2014.
- Urteaga, Eguzki. “La teoría de capital social de Robert Putnam: originalidad y carencias”. Reflexión política, volumen 15, n° 28, Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia, pp.44-60, 2015.
- Velázquez Gavilanes, Raúl. “Hacia una nueva definición del concepto de política pública”, Desafíos, n°20, Bogotá Colombia, pp.149-187, 2009.
- Villalba Clavijo, Clara. “Estudios de las Mesas de Desarrollo Rural en Uruguay como innovación institucional para la participación y la inclusión”. IICA, DGDR, Montevideo, 2015.
- Zapata, Lucía. “La Mesa de Desarrollo Rural Tacuarembó como espacio de gobernanza”. Tesis de grado, Universidad de la Republica (Uruguay). Facultad de Ciencias Sociales, 2017.

ANEXO 1

Plan y forma de trabajo

- I. Vínculo con la Mesa: se solicitó permiso para participar en alguna instancia y se presentó el trabajo que se iba a hacer.
- II. En base a esas instancias de participación en la Mesa es que se elaboró el alcance de la investigación, los objetivos, marco teórico y metodología y técnicas apropiadas.
- III. Se solicitó al Ministerio el respectivo contacto de todas las organizaciones que participaban para la realización de la entrevista.
- IV. Se contactó a los productores, para ver su disponibilidad e interés para la realización de la entrevista. Dadas las dificultades que había muchas veces tanto como para llegar al predio, como de la disponibilidad del productor es que se realizaron un número limitado de entrevistas. (11 entrevistas) Las mismas se hicieron en lugar y día establecido por el productor (generalmente en sus predios) durante los meses de noviembre-diciembre 2018, enero-febrero 2019.
- V. Posteriormente se realizó la entrevista a los representantes institucionales: Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y Agencia de Desarrollo Canario, de la Intendencia de Canelones.
- VI. Transcripción de entrevistas, análisis y presentación de resultados y conclusiones.

Se intentó conseguir las actas de cada Mesa, pero por un tecnicismo de un funcionario no fue posible, por lo cual se partió de esa limitación para continuar con la investigación.

ANEXO 2 Pautas de entrevistas

Pauta de entrevista a representantes

Aspectos personales

1. ¿Nombre?
2. ¿En qué zona reside? ¿En qué zona tiene su emprendimiento productivo?
3. ¿Qué actividad realiza? ¿Desde cuándo?
4. ¿Tiene trabajadores asalariados?
5. ¿Se dedica a alguna otra actividad laboral fuera del predio?

Características de la organización

1. ¿A qué organización pertenece? ¿Desde cuándo?
2. ¿Por qué integra dicha organización?
3. ¿Qué rol ejerce dentro de la misma?
4. ¿Cuál es el cometido de dicha organización?
5. ¿Cuántos la integran?
6. ¿Qué tipos de actividades realizan?
7. ¿Con qué frecuencia participa en actividades de su organización?
8. ¿Qué aspectos calificaría como negativos de su organización?

Con respecto a la Mesa

1. ¿Desde cuándo su organización participa en la Mesa?
2. ¿Cómo se resuelve quién es el representante?
3. ¿Cómo se determinan los temas a llevar a la Mesa?
4. A nivel de su organización, ¿cómo ven el funcionamiento de la Mesa?
5. A nivel personal, ¿cómo ve usted el funcionamiento de la Mesa?
6. Con respecto a políticas o nuevos programas, ¿siente que la opinión de los representantes es tomada en cuenta por las autoridades? ¿Algún ejemplo?
7. Su organización, ¿he llevado propuestas a la Mesa para presentarle a las autoridades?
8. De alguna propuesta presentada, ¿ha salido algún proyecto desde las autoridades?
9. En general, ¿cuál es su opinión de la Mesa? Aspectos positivos /negativos

10. Si pudiera hacerle llegar a las autoridades comentarios sobre algo relacionado con la Mesa, ¿Qué le diría?

Con respecto a otras organizaciones

1. ¿Cómo es el vínculo con otras organizaciones que también participan en la Mesa?
2. A partir del espacio de la Mesa, ¿cómo ha sido el relacionamiento con las demás organizaciones?
3. ¿Se han elaborado acuerdos de trabajo conjunto fuera del ámbito de la Mesa?
4. En caso de respuesta negativa, ¿Por qué cree que no?

Pauta de entrevista para representante de Intendencia de Canelones- Agencia de Desarrollo Rural

1. Breve resumen de la Agencia.
2. ¿Desde qué año integra la mesa?
3. ¿Por qué se decidió que el representante de la Intendencia en la Mesa, fuera la Agencia?
4. ¿Cuál es el rol de la Agencia en la Mesa?
5. ¿Cómo se define el representante que va a participar y que función se le asigna?
6. ¿Cómo se establece la agenda de temas a llevar a la Mesa?
7. ¿Cómo utiliza la intendencia este espacio de cercanía con los representantes de las organizaciones de productores?
8. ¿En qué medida influyeron las mesas del departamento para la elaboración del PEC?
9. ¿Cuál es su opinión del funcionamiento de la mesa en el 2014-2017?
10. ¿Hay algún ejemplo de política llevada adelante por la Intendencia de Canelones o por la ADR que haya salido de los productores en la Mesa?
11. ¿Por qué cree que las organizaciones participan? ¿A su criterio es la principal motivación que crees que tienen?
12. ¿Cómo se observa desde su perspectiva la relación entre los actores? ¿Ha cambiado desde que está La Mesa?
13. ¿Cuáles son los temas que más se plantean? ¿Desde qué actores surgen?

14. ¿Se han elaborado acuerdos de trabajo con alguna organización fuera de la instancia de la Mesa?
15. Con respecto a alguna problemática planteada en la Mesa que refiera a la Agencia o en su defecto a la Intendencia, ¿cuáles son los pasos a seguir?
16. ¿Qué se plantea de aquí en más la Agencia o la Intendencia con respecto a la Mesa y la zona oeste?
17. En términos generales, ¿Cuál sería su opinión sobre el funcionamiento de la misma?
18. ¿Hay algo que no haya estado contemplado en las preguntas y quiere agregar?

Preguntas para del Director Departamental

1. ¿Desde qué año integra la Mesa?
2. ¿Participó de alguna forma previamente, en el tema de la Mesa?
3. ¿Cuál es su rol como Director Departamental?
4. ¿Qué función desempeñan los equipos territoriales?
5. ¿Cómo se establece la agenda de los temas a llevar a la Mesa?
6. ¿Se ha hecho alguna evaluación por parte del Ministerio de lo que ha sido el trabajo de la Mesa en estos años?
7. ¿Por qué la Mesa del Oeste cuenta con un representante DIGEGRA? ¿Qué función cumple?
8. ¿Cómo ve usted el funcionamiento?
9. ¿Cómo evalúa la participación de los representantes de las organizaciones?
10. ¿Cree que se cumplen los objetivos de creación de la Mesa? (En caso negativo: ¿por qué?)
11. ¿Cómo ve el relacionamiento entre las organizaciones?
12. ¿Cómo se procede con los proyectos que están vinculados a la zona oeste?
13. Sí alguna parte del proyecto, los productores no están de acuerdo y plantean sus razones, ¿se modifica?
14. Algunos productores sostienen que el MGAP, no toma en cuenta lo sugerido por ellos para los proyectos, es decir que se presenta el proyecto, pero no se modifica. ¿Qué piensa al respecto?
15. ¿Hay algún proyecto en los dos años pasado que haya salido de la Mesa?
16. Sí se presenta alguna iniciativa que podría ser tomada en cuenta por el MGAP, ¿cómo se trabaja eso?

17. Sí de la Mesa surge alguna problemática concreta que refiera al Ministerio, ¿cómo se procede?
18. En línea con lo anterior, varios comentan que la Mesa funciona bien y que la relación con el Ministerio es muy buena, pero que aún hay mucha demora en trámites, ¿qué puede decir al respecto? ¿no debería haberse mejorado este tema, gracias a la descentralización?
19. Podría contar de un caso exitoso (de idea salida de la Mesa) como es el caso del descarte de envases fitosanitarios, ¿cómo se dio toda la gestión?
20. ¿Qué se plantea de aquí en más para la Mesa del Oeste desde el MGAP?
21. Algo que quiera agregar sobre la Mesa, que no haya estado contemplado en las preguntas.

ANEXO 3

- Ley 18.126

Ley N^ª 18.126 DESCENTRALIZACIÓN Y COORDINACIÓN DE POLÍTICAS AGROPECUARIAS CON BASE DEPARTAMENTAL El Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, reunidos en Asamblea General, DECRETAN: Artículo 1º.- Créase el Consejo Agropecuario, de carácter honorario, que dependerá del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, el que proveerá los recursos materiales y humanos para el cumplimiento de sus cometidos. Estará integrado por los siguientes órganos: a) Consejo Agropecuario Nacional. b) Consejos Agropecuarios Departamentales. c) Mesas de Desarrollo Rural. El Consejo Agropecuario sesionará a iniciativa del Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca o del Consejo Agropecuario, con la participación de los integrantes de todos sus órganos y conforme al Reglamento que se dicte al efecto. Artículo 2º.- El Consejo Agropecuario tiene como cometidos: a) Contribuir al desarrollo de una política de descentralización de la gestión del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, coordinando y optimizando todos sus recursos en todas sus dependencias e instituciones vinculadas con el sector agropecuario. b) Articular las políticas agropecuarias y de recursos acuáticos nacionales con las departamentales. c) Promover un mayor involucramiento de la sociedad agropecuaria en la definición de las políticas del sector y en la instrumentación de las mismas, articulando con la mayor eficiencia lo público con lo privado en una dimensión territorial. d) Contribuir a orientar el accionar de las instituciones vinculadas al sector agropecuario en el ámbito del desarrollo local. 1/5 CAPÍTULO II Del Consejo Agropecuario Nacional Artículo 3º. (Creación e Integración). - Créase el Consejo Agropecuario

Nacional, que estará integrado por: a) El Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca que lo presidirá, el Sub Secretario y el Director General de Secretaría de dicha Cartera. b) El Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. c) Tres representantes del Congreso de Intendentes. d) Los Presidentes de las siguientes personas públicas no estatales: Instituto Plan Agropecuario, Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias, Instituto Nacional de Vitivinicultura, Instituto Nacional de Semillas e Instituto Nacional de Carnes. e) Un representante del Instituto Nacional de Colonización. f) Un representante de la Administración Nacional de Educación Pública (Consejo de Educación Técnico Profesional). g) Un representante de la Universidad de la República, vinculado a la docencia en temas agropecuarios.

Artículo 4°. (Cometidos). - Son cometidos del Consejo Agropecuario Nacional: a) Asesorar al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca en la elaboración de políticas agropecuarias que promuevan el desarrollo rural y la extensión con base territorial, principalmente de los sectores más vulnerables. En todos los casos se perseguirán como objetivos el aumento de la producción y la inversión con fines productivos, la ocupación de mano de obra y la promoción de actividades que retengan o radiquen población en el campo. b) Efectuar el seguimiento y la evaluación de las políticas diseñadas, aplicables en todo el país a través de los Consejos Agropecuarios Departamentales. c) Sugerir modificaciones a las normas vigentes en materia agropecuaria. d) Coordinar y controlar la labor de los Consejos Agropecuarios Departamentales, reuniéndolos en forma conjunta por lo menos una vez al año. e) Recomendar y asesorar a los Institutos vinculados al sector agropecuario en lo que hace al destino de sus recursos.

Artículo 5°.- Los miembros del Consejo Agropecuario Nacional serán honorarios. Las entidades representadas en el mismo se harán cargo de los gastos derivados de las asesorías u otras actividades que 2/5 contraten onerosamente.

Artículo 6°.- El Consejo Agropecuario Nacional podrá solicitar asesorías a los Ministerios y Oficinas Públicas, a la Universidad de la República, a las Organizaciones No Gubernamentales y en general a los sectores sociales o gremiales que puedan asesorar a los efectos del cumplimiento de los objetivos previstos en la presente ley.

Artículo 7°.- El Consejo dictará su reglamento interno, estableciendo su funcionamiento tanto en sesiones plenarias como en comisiones.

CAPÍTULO III De los Consejos Agropecuarios Departamentales

Artículo 8°. (Creación e integración). - Créanse los Consejos Agropecuarios Departamentales. En cada departamento del país funcionará un Consejo Agropecuario Departamental, que estará integrado de la siguiente manera: a) Un representante del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca que lo presidirá. b) Un representante de la persona

pública no estatal relacionada con el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca con mayor incidencia en dicho departamento, que será determinado en la reglamentación de la presente ley.

c) Un representante del Instituto Nacional de Colonización. d) Dos representantes de la Intendencia Municipal. El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca brindará la infraestructura necesaria para el funcionamiento de los Consejos Agropecuarios Departamentales. Artículo 9°. (Cometidos).

- Los cometidos de los Consejos Agropecuarios Departamentales serán los siguientes: a) Difundir en su medio las políticas del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y de las personas públicas no estatales relacionadas con el quehacer agropecuario e informar acerca de los diversos proyectos que tenga en ejecución. b) Colaborar en el ámbito departamental para que los servicios del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca alcancen una mayor eficiencia. c) Identificar y promover los proyectos agropecuarios y pesqueros de interés departamental. d) Identificar nuevos grupos de productores y vincularlos con el servicio o proyecto de apoyo correspondiente. 3/5 e) Evaluar periódicamente el desarrollo y el cumplimiento de las políticas agropecuarias diseñadas por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y demás personas públicas no estatales vinculadas con el quehacer agropecuario. f) Coordinar con la Intendencia Municipal la colaboración o complementación en proyectos de promoción y apoyo a actividades agropecuarias que sean ejecutados por la respectiva Intendencia a través de la Dirección u oficina competente.

Artículo 10.- Los Consejos Agropecuarios Departamentales elaborarán su reglamento interno, el que será sometido a consideración del Consejo Agropecuario Nacional.

CAPÍTULO IV De las Mesas de Desarrollo Rural Artículo 11. (Creación e Integración). - Créanse las Mesas de Desarrollo Rural. En cada departamento funcionará una Mesa de Desarrollo Rural la que estará integrada por el Consejo Agropecuario Departamental, un representante de cada una de las cooperativas agropecuarias, un representante de cada una de las organizaciones gremiales agropecuarias y un representante de la Comisión de Agro de la Junta Departamental.

Artículo 12. (Cometidos). - La Mesa de Desarrollo Rural Departamental promoverá un mayor involucramiento y participación de la sociedad agropecuaria en la instrumentación de las políticas del sector, detectando las demandas e inquietudes de los productores rurales del departamento y canalizando los distintos proyectos de desarrollo. Asimismo, promoverá una mayor articulación y coordinación de los sectores público y privado representativos de las cadenas productivas agropecuarias, orientados hacia la búsqueda de una mayor equidad, desarrollo local y a la preservación del medio ambiente.

Artículo 13.- El Poder Ejecutivo dentro de un plazo de 90 días desde la promulgación

reglamentará la presente ley. Sala de Sesiones de la Cámara de Representantes, en Montevideo, a 2 de mayo de 2007. TABARÉ HACKENBRUCH LEGNANI, 1er. Vicepresidente. Marti Dalgarrondo Añón, Secretario. MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA MINISTERIO DEL INTERIOR MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA Montevideo, 12 de mayo de 2007. Cúmplase, acúsesse recibo, comuníquese, publíquese e insértese en el Registro Nacional de Leyes y 4/5 Decretos. TABARÉ VÁZQUEZ. JOSÉ MUJICA. DAISY TOURNÉ. JORGE BROVETTO. Montevideo, Uruguay. Poder Legislativo.