

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE AGRONOMÍA**

**INNOVACIONES INSTITUCIONALES:
EL CASO DEL CONSEJO AGROPECUARIO DEPARTAMENTAL Y MESAS
DE DESARROLLO DEL DEPARTAMENTO DE TACUAREMBÓ**

por

Julio César SAYES GARCÍA

TESIS presentada como uno de los
requisitos para obtener el título de
Magíster en Ciencias Agrarias opción
Ciencias Sociales

MONTEVIDEO
URUGUAY
(Mayo, 2014)

Tesis aprobada por el tribunal integrado por: PhD Pedro de Hegedüs, PhD Amalia Stuhldreher, MSc Virginia Courdin, el 9 de mayo de 2014. Autor: Dr. en Medicina y Tecnología Veterinaria Julio César Sayes García. Director de Tesis: PhD Gustavo Ferreira

DEDICATORIA

Dedico esta tesis a mis padres, Elvira y Julio.

AGRADECIMIENTOS

En este agradecimiento quisiera reconocer explícitamente a todos a aquellos que colaboraron para que esta tesis pudiese ser llevada a cabo.

A Gustavo Ferreira, director de tesis. Por sus aportes conceptuales, su paciencia y tiempo dedicado en el acompañamiento de la elaboración de esta tesis.

A Amalia Stuhldreher por su dedicación, aportes y apoyo invaluable.

A Daniel Cal por su comprensión y apoyo en este proceso.

A José Passarini por sus aportes.

A los compañeros de generación de la maestría, con los cuales se disfrutó un tiempo único.

A la Unidad de Posgrado y la coordinadora de la opción Virginia Rossi, por el apoyo recibido.

A Universidad de la República, en especial a la Comisión Coordinadora del Interior, por su apoyo para viabilizar mis estudios.

A todos aquellos que consulte, entreviste y compartimos reflexiones para realizar este trabajo.

A Laura por su comprensión y paciencia.

A Sofía y Federico por su alegría, que es la mía también.

A todos ellos mi sincero agradecimiento y reconocimiento.

TABLA DE CONTENIDO

	Página
PÁGINA DE APROBACIÓN.....	II
DEDICATORIA.....	III
AGRADECIMIENTOS.....	IV
RESUMEN.....	VIII
SUMMARY.....	IX
1. INTRODUCCIÓN.....	1
1.1. FUNDAMENTOS Y ANTECEDENTES.....	2
1.1.1. <u>Los enfoques económicos sobre la agricultura latinoamericana y teorías de desarrollo rural: el enfoque estructuralista y el enfoque neoclásico</u>.....	3
1.1.1.1 La aplicación de estas teorías en Uruguay.....	6
1.2. POLÍTICAS PÚBLICAS AGRARIAS E INSTITUCIONALIDAD	
AGROPECUARIA EN EL URUGUAY.....	7
1.2.1 <u>Antecedentes de las políticas agropecuarias desarrolladas en el departamento de Tacuarembó</u>.....	8
1.2.2 <u>Institucionalidad agropecuaria actual en el Uruguay</u>.....	9
1.2.3 <u>Políticas agropecuarias públicas actuales: políticas diferenciadas</u>.....	13
1.3 PRESENTACIÓN DE LA REGIÓN NORESTE.....	15
1.3.1 <u>Dimensión social</u>.....	16
1.3.1.1 Indicadores de desarrollo	17
1.3.2 <u>Dimensión económica- productiva</u>.....	18
1.4 MARCO TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN.....	22
1.4.1 <u>Aplicación de la teoría neoinstitucional sobre el caso del Consejo Agropecuario de Tacuarembó y las Mesas de Desarrollo Rural</u>	26
1.4.2 <u>Descentralización</u>.....	28
1.4.3 <u>Gobernanza y territorio</u>.....	28
1.4.4 <u>Desarrollo y capital social</u>.....	30
1.5 EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	32

1.6 OBJETIVO GENERAL Y OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	32
1.7 HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN.....	33
2. <u>METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN</u>.....	33
2.1 DISEÑO Y ESTRATEGIA METODOLÓGICA.....	33
2.1.1. <u>Objeto de estudio</u>	34
2.1.2. <u>Técnicas de recolección de datos</u>	35
2.1.2.1 Estudio de fuentes secundarias.....	35
2.1.2.2 Observación no participante.....	35
2.1.2.3 Entrevistas.....	35
2.1.3 <u>Muestreo</u>	36
2.1.4 <u>Análisis de datos</u>	36
3. <u>RESULTADOS y DISCUSIÓN</u>.....	38
3.1 EN RELACIÓN A LAS MESAS DE DESARROLLO RURAL	38
3.2 EN RELACIÓN AL CONSEJO AGROPECUARIO DEPARTAMENTAL.....	42
3.3 DISCUSIÓN GENERAL.....	45
4. <u>CONCLUSIONES</u>.....	47
5. <u>BIBLIOGRAFÍA</u>.....	51
6. <u>ANEXOS</u>.....	58
ANEXO 1 Índice figuras y tablas.....	58
ANEXO 2 Glosario de siglas utilizadas	59
ANEXO 3 Ley 18.126.....	60
ANEXO 4 Caracterización de las entrevistas realizadas.....	66
ANEXO 5 Pauta de entrevistas a los integrantes del CAD.	67
ANEXO 6 Pauta de entrevista a integrantes de las MDR.....	70
ANEXO 7 Pauta de entrevista a profesionales que actúan/actuaron en las MDR.....	73
ANEXO 8 Matriz para entrevistas a integrantes del CAD	75
ANEXO 9 Matriz para entrevistas a integrantes de las MDR..	77

ANEXO 10 MDR Matriz de entrevistas de profesionales que actúan/actuaron en las MDR.....	79
ANEXO 11 Una experiencia de desarrollo rural en gobernanza territorial: Mesas de Desarrollo Rural de Tacuarembó.....	80

RESUMEN

El presente trabajo analizó el Consejo Agropecuario Departamental (CAD) y las Mesas de Desarrollo Rural (MDR) del departamento de Tacuarembó, como un proceso de innovación en la institucionalidad pública estatal. El objeto de estudio de la investigación fue el Consejo Agropecuario y las Mesas de Desarrollo bajo la hipótesis que constituyen instituciones que favorecen la descentralización y la ejecución de las políticas públicas agropecuarias innovadoras, así como la participación de actores sociales no tradicionales. El objetivo general fue caracterizar los procesos que se desarrollaron en el marco del Consejo Agropecuario y Mesas de Desarrollo del departamento de Tacuarembó.

La metodología utilizada fue de tipo cualitativa, bajo la forma de estudio de caso. Las técnicas utilizadas en la presente investigación consistieron en: estudio de fuentes secundarias relacionadas a la actividad del Consejo Agropecuario Departamental y las Mesas de Desarrollo Rural, observación no participante y entrevistas semiestructuradas a integrantes de los ámbitos anteriormente descriptos. Para la caracterización se planteó un concepto central: la descentralización en clave de gobernanza territorial, el cual fue analizado desde dos de sus dimensiones: la participación y la articulación de los niveles de gobierno.

A partir del análisis de la información relevada, se concluye que los Consejos Agropecuarios Departamentales constituyeron un mecanismo por el cual se facilitó el proceso de descentralización institucional llevado a cabo por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Se constató además, que las Mesas de Desarrollo promovieron la participación e inclusión de colectivos diversos del ámbito rural a estos espacios de coordinación y articulación de políticas de desarrollo.

Palabras claves: descentralización, políticas públicas agrarias, desarrollo rural, ciencias sociales.

SUMMARY

Institutional innovations: The case of a provincial Farming Council and Development Boards of the Tacuarembó province

This present work analyzed the Farming Council and the Development Boards of the Tacuarembó province as an innovation process in the state public institutions. The object of research was the Farming Council and the Development Boards under the hypothesis that they are institutions which favour decentralization and the execution of innovative public farming policies, as well as the participation of non-traditional social actors. The general aim was to characterize the processes that were developed within the context of the Farming Council and the Development Boards of the Tacuarembó province. The methodology used was of the qualitative type, using the case study.

The techniques used consisted of the study of secondary sources related to the activity of the Provincial Farming Council and Rural Development Boards, non-participant observation and semi-structured interviews to the members of the previously mentioned contexts.

A central concept was considered for the characterization: the decentralization in connection with territorial governance, which was analyzed from two of its dimensions: the participation and the articulation of the government levels.

Having analyzed the information gathered, it can be concluded that the Provincial Farming Councils were a mechanism through which the institutional decentralization process, carried out by the Ministry of Livestock, Agriculture and Fisheries, was facilitated. In addition, it was found that the Development Boards promoted the participation and inclusion of the diverse collectives in the rural framework to these coordination areas and the articulation of development policies.

Key words: decentralization, public farming policies, rural development, social sciences.

1. INTRODUCCIÓN

El inicio del nuevo siglo ha estado pautado en Uruguay por una transformación de la realidad agropecuaria, lo que ha determinado cambios en la configuración de la matriz productiva agraria, en su entramado social y consecuentemente en las políticas agropecuarias instrumentadas desde el Estado. La concentración y extranjerización de la tierra ha generado procesos de exclusión social importante, fundamentalmente de productores familiares (Rossi, 2010). A su vez en la última década, las formas tradicionales de gobierno y de gestión de lo público han experimentado importantes cambios. Se ha pasado de una concepción en la que el Estado jugaba un rol central en la articulación del poder político y la representación del interés colectivo, a una situación en la que las decisiones aparecen determinadas por la interacción y la participación de diversos actores políticos y sociales.

A partir del año 2005, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MGAP) de la República Oriental del Uruguay, ha potenciado la generación de políticas de descentralización y desarrollo rural. Como demostración de lo antedicho se crearon en ese período de gobierno las Direcciones de Descentralización y de Desarrollo Rural, sumado a la creación de los cargos de Directores Departamentales del MGAP, el Consejo Agropecuario Nacional (CAN), los Consejos Agropecuarios Departamentales (CAD) y las Mesas de Desarrollo (MDR) del MGAP.

Es en este contexto es que la presente investigación procuró caracterizar los procesos que se desarrollaron en el accionar del Consejo Agropecuario Departamental y las Mesas de Desarrollo Rural en el departamento de Tacuarembó, con énfasis en el proceso de descentralización e innovación institucional.

La presente investigación se desarrolla en cuatro capítulos: el capítulo uno detalla los principales antecedentes de la temática a estudiar (esto es el proceso de la innovación institucional y descentralización en la institucionalidad agraria pública estatal, específicamente en el Consejo Agropecuario Departamental y Mesas de Desarrollo Rural). Como forma de contextualización se presenta la región noreste del país con una caracterización socio-

económico y productiva de la misma. Así mismo se presenta el marco conceptual, que incluye una revisión bibliográfica sobre la temática, tratando aspectos teóricos. En el capítulo dos se realiza la descripción de la metodología y el diseño aplicado, así como definiciones del objeto de estudio. En el capítulo tres se presentan los resultados y la discusión de los mismos. En el capítulo cuatro se presentan las conclusiones.

1.1. FUNDAMENTACIÓN Y ANTECEDENTES

A partir de los cambios políticos en el gobierno del Uruguay y de la región es que constatamos una transformación en las políticas públicas dirigidas al sector agropecuario. Han emergido en la región y el mundo varias crisis socio-económicas, que han puesto en duda la continuación del modelo económico dominante y podrían constituir la finalización del paradigma neoliberal, en el cual es el mercado quien regula principalmente la asignación de recursos y el avance del capital sobre los diversos sectores de la economía, configurando nuevas realidades sociales (Arbeletche y Gutiérrez, 2010).

En Uruguay, durante más de 30 años se planteó un Estado con poca intervención en los mercados, lo que determinó políticas que promovían la participación de privados en actividades propias de éste. Específicamente en el sector agropecuario predominó una visión productivista, generándose programas y proyectos sin una perspectiva integral de la producción y una clara falta de articulación entre los sectores primarios e industrial. Según Bonnal citado por Rossi (2010), se definió una nueva estrategia de políticas agrícolas que privilegiaron al sector de productores empresariales relegando el desarrollo integral de la población rural. En la última década, ha ocurrido un proceso de expansión agrícola, impulsado fundamentalmente por el cultivo de soja (Arbeletche y Gutiérrez, 2010), lo que ha acentuado los procesos de exclusión y disminución de los productores familiares.

Estos lineamientos parten principalmente de la aplicación de un modelo con pretensiones de hegemonía de la economía durante la década de los noventa y principalmente a partir de la aceptación del consenso de Washington (Bustelo, 2003). Las teorías económicas que pregonaban que ocurriría un efecto derrame de lo generado en las capas superiores hacia niveles más bajos no se confirmaron y por el contrario ha aumentado la brecha entre las capas más ricas y las capas más pobres (Villareal, 2000).

La pobreza rural en el Uruguay ha sido una temática bastante estudiada desde diversos ámbitos académicos y perspectivas teóricas. Es posible dividir en dos grandes grupos las políticas generadas para el combate a la misma (Figari, 2008), según el tipo de acciones realizadas: i) políticas sectoriales destinadas a solucionar problemas específicos o ii) aquellas intervenciones focalizadas en problemas generales. Dentro de las primeras encontramos las políticas específicas dirigidas a los sectores: salud, educación, vivienda, o bien aquellas destinadas a determinados territorios o integrantes de cadenas productivas específicas. Estas políticas pueden ser llevadas a cabo desde proyectos o programas específicos. En el otro grupo de políticas, las que se pueden agrupar en acciones estructuradas en el marco de programas y/o proyectos de desarrollo, es decir intervenciones de carácter general a través de las cuales se trabaja simultáneamente distintas áreas temáticas y se articulan actividades de carácter diverso. En este último grupo de acciones encontramos las iniciadas por el MGAP, entre las que puede mencionarse, la creación de los Consejos Agropecuarios Departamentales y Mesas de Desarrollo Rural.

1.1.1 Los enfoques económicos sobre la agricultura latinoamericana y teorías de desarrollo rural: el enfoque estructuralista y el enfoque neoclásico

En esta sección se realiza un desarrollo de los enfoques teóricos de las políticas económicas y agrarias en Latinoamérica, las estrategias que han conformado su base teórica en torno a conceptos económicos y sociales. Se considera de importancia realizar esta retrospectiva, ya que nos permite comprender de mejor manera los acontecimientos de la realidad agropecuaria del país.

En América Latina se han llevado a cabo diversas estrategias y metodologías de desarrollo, entre ellas encontramos el desarrollo de la comunidad, las reformas agrarias marginales o aquellas de tipo estructural y los enfoques de base neoclásica como la revolución verde (Vassallo, 2001). En el análisis de la cuestión agraria en América Latina han predominado tres grandes enfoques económicos (Astori, 1984a). Cada uno de ellos se basa en conceptos teóricos-metodológicos propios y arriban a interpretaciones diferentes del problema agrario latinoamericano. El primero se desarrolló especialmente durante la década del '50 y '60, cada una de ellas marca justamente una etapa diferente del pensamiento estructuralista, generado y desarrollado por organismos internacionales de carácter regional como son el Centro Económico para América Latina y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (Vassallo, 2001).

A finales de la Segunda Guerra Mundial, se comenzó a desarrollar el pensamiento estructuralista como respuesta a las concepciones más clásicas. A principio se ponía énfasis en las relaciones del sector agropecuario con el resto de la economía y la ausencia de la armonización entre el sector agrario y el resto de la sociedad. En lo fundamental del pensamiento estructuralista, el problema agrario, se caracteriza por la estructura de la propiedad y tenencia de la tierra, la insuficiencia de conocimientos técnicos y de los mecanismos de difusión tecnológica. En el contexto interpretativo presentado por el estructuralismo, la orientación es proponente de transformaciones de tipo estructural para el sector agrario regional (Vassallo, 2001). Claro ejemplo de lo anterior es la realización de las reformas agrarias en la décadas de los '60 y comienzos del '70. Estas proponían como modificaciones en la distribución de la tierra, para combatir los dos extremos negativos de ella: el latifundio y el minifundio.

Este enfoque teórico posteriormente da paso a fines de la década del '60 al llamado Estructuralismo-Histórico (Escobar, 2006). Este tiene como visión histórica el funcionamiento capitalista, las condiciones de articulación de las economías locales con las internacionales y la articulación de las variables económicas con las socioeconómicas.

Como resultado de esta teoría económica surge una teoría de desarrollo latinoamericano, a través de la cual, con la planificación como meta, y un racional uso de los recursos nacionales es posible alcanzar niveles de desarrollo superiores. A través de lo que se llamó Alianza para el Progreso liderada por Estados Unidos, hubo un fuerte respaldo a la generación de planes de desarrollo con reformas estructurales, entre ellos las reformas agrarias.

A fines de la década del '70 y principalmente en la década del '80, ganó fuerza el enfoque neoclásico, aunque esta teoría surge a fines del siglo XIX y luego decae a partir de la revolución Keynesiana generada a partir de la crisis de la década del '30. Este enfoque centra su interés en el intercambio de mercancías y en el concepto de utilidad, elaborando una teoría de precios relativos de las mismas. A su vez plantea que los factores de producción se distribuyen para producir las diferentes mercancías bajo la influencia de la demanda y supone que los recursos se asignaran de la manera más beneficiosa para el conjunto de la sociedad. Parte del supuesto de que la intervención del Estado en relación a la asignación de recursos es perjudicial. En relación al sector agropecuario, focaliza su análisis en la acción de los estímulos económicos en relación al comportamiento interno del sector agropecuario y sus relaciones con el resto del sistema, la principal limitante es el retorno de los sistemas agropecuarios con relación a otras alternativas de inversión (Astori, 1984b).

Las interpretaciones neoclásicas hacen abstracción del contexto social en el que se integra el sistema de producción, así como el trasfondo estructural en el que asienta el problema agrario (Astori, 1984b). Esta corriente presenta dos vertientes: la dual y la unimodal (Vassallo, 2001). En la vertiente dual neoclásica se hace hincapié en la coexistencia de sectores de grado diferente de avance y modernización, en ella el sistema atrasado es la agricultura. En la vertiente unimodal se jerarquiza la presencia de una racionalidad dominante, más que dos formas de actividad económica.

1.1.1.1 La aplicación de estas teorías en Uruguay

En América Latina y en particular en Uruguay, desde la década del '50 al presente se ha transitado por distintos modelos económicos, los que han determinado modelos de desarrollo agropecuario diversos. Desde el enfoque de países centro y periferia, en la cual Prebisch, (1963) planteaba la existencia de un centro con países con alto progreso técnico generado de forma endógena y diversificados en su matriz productiva, a países periferia en los cuales el progreso técnico no se encuentra disperso y es introducido de forma exógena, con una matriz productiva poco diversificada y sectores desarrollados y otros deprimidos. Esto determina distintos niveles de desarrollo de los países, que puede ser apreciado en los indicadores económicos y sociales. Este modelo generó desigual apropiación de los excedentes, siendo los países centro los que se apropiaban de una parte de los excedentes de la periferia.

A partir de esta realidad se generó en Uruguay, desde mediados de la década del '40 la implementación de una política de industrialización y sustitución de las importaciones. De este modo se generó un Estado intervencionista tanto en el mercado como en la producción, para viabilizar la aplicación de este modelo de sustitución de las importaciones.

En la década del '70, predomina la corriente llamada neoliberalismo con una fuerte concepción neoclásica intrínseca, determinando el modelo económico aplicado en los países latinoamericanos. El paradigma de esta corriente sostenía (y aún sostiene) que el mercado era quien regulaba y asignaba los recursos en un modelo de competencia perfecta. Se parte de la premisa que la libre circulación de capitales y de los flujos comerciales generara por sí misma un proceso de desarrollo productivo (Jacob, 1984).

Esto determinó que el MGAP focalizara su accionar en un rol de contralor (fortaleciendo algunos sectores y cadenas productivas). Como ejemplo de esto, se generaron políticas activas en la promoción de ciertas producciones enfocadas a la exportación. Sumado a lo anterior hubo por parte del MGAP, una reasignación de funciones en los institutos públicos de derecho privado (Instituto Plan Agropecuario -IPA-, Secretariado

Uruguay de Lana -SUL-, Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias -INIA)-, con la ejecución de actividades que se encontraban dentro de la órbita de éste.

1.2 POLÍTICAS PÚBLICAS AGRARIAS E INSTITUCIONALIDAD AGROPECUARIA EN EL URUGUAY

Para el propósito del estudio de las políticas públicas agropecuarias implementadas, el trabajo centrará el análisis en el modelo neoclásico instrumentado. Las teorías económicas clásicas, en especial la neoclásica, ha desestimado la influencia que ejercen ciertos aspectos que se encuentran fuera del mercado, como son las dimensiones ambientales, sociales y el comportamiento colectivo. Dicho enfoque se caracteriza por realizar una abstracción de la realidad, en base a modelos teóricos, desconociendo antecedentes históricos y sociales como determinantes y explicativos del desarrollo. El enfoque neoclásico se centra en el crecimiento económico, propuesta de la teoría del derrame, con una concepción individualista (Téllez, 2009).

En la visión dual neoclásica se identificaba como causa central del subdesarrollo la coexistencia de un polo adelantado que orienta su funcionamiento a partir de los estímulos económicos con otro polo atrasado, que debe ser permeado por la influencia modernizante de dichos estímulos, prerequisite para la transformación económica que permitiría superar las condiciones de subdesarrollo (Astori, 1984b).

El sector agropecuario en su conjunto era considerado, en el marco de estos enfoques, el polo atrasado, pero dentro de él la agricultura campesina y/o familiar era visualizada como el sector de mayor atraso y la agricultura empresarial el sector adelantado. El paradigma de la modernidad fue el eje sobre el que oscilaron las propuestas, tanto a nivel macro como micro-económico: salir del subdesarrollo o desarrollarse era igual a modernizarse. A nivel macro modernizarse significaba industrializarse, a nivel micro modernizarse significaba empresarializarse.

1.2.1 Antecedentes de las políticas agropecuarias desarrolladas en el departamento de Tacuarembó

Históricamente en el departamento de Tacuarembó se han realizado distintas intervenciones en el ámbito rural con la finalidad de la promoción de distintos rubros agropecuarios. Desde las primeras décadas del siglo XX (Lacuague, 2011), se realizaron actividades por parte de la Intendencia Departamental.

Es a partir de la década del '80 que se refuerza las acciones a partir de estrategias y enfoques de desarrollo más integrales que los anteriormente aplicados. Así es como la Unidad de Desarrollo pasó del Departamento de Fomento y Tecnificación Agraria a Dirección General de Desarrollo Agropecuario y Promoción Industrial. En su entorno se realizaron actividades enfocadas al desarrollo del territorio. Es a partir de la aprobación del proyecto financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (Proyecto IMT-BID SP-SF-84-09-UR), como fondo rotatorio para los productores, que la Intendencia juega un rol preponderante a través del financiamiento de ciertos rubros productivos.

Es desde el año 1995 (De Hegedüs, 2005) y a partir de la reformulación teórica del concepto de Desarrollo que se incorporan al accionar de la Intendencia las dimensiones ambientales y sociales, pasando la Unidad de Desarrollo a nombrarse como Dirección General de Programas Desarrollo y Medio Ambiente (PRODEMA). Es así como comienzan acciones de educación ambiental, en búsqueda de la promoción del cuidado del medio ambiente y cuidado de recursos naturales. En la última década, el accionar de PRODEMA se ha basado en actividades de promoción y organización de actores sociales locales del ámbito rural.

1.2.2 Institucionalidad agropecuaria actual en el Uruguay

En el año 2005 y a partir de un cambio en la conducción del gobierno (asumiendo una fuerza política de izquierda), es que se procesa dentro del MGAP una discusión relativa a las orientaciones estratégicas del sector público agropecuario y para todos los sub-sectores, con la participación de los representantes oficiales de los distintos institutos públicos.

Se genera el documento elaborado por MGAP, a través de su Oficina de Planificación y Programación Agropecuaria (OPYPA) llamado "Lineamientos estratégicos de la Institucionalidad pública agropecuaria para el periodo 2006-2011" (MGAP/OPYPA, 2005a) de donde se extraen las siguientes consideraciones, *"...es urgente e imprescindible comenzar un proceso de recuperación y aplicación de políticas para mejorar el desempeño de las mismas. Estas necesitan convertirse en compromisos compartidos con los sectores sociales involucrados, por lo que el análisis y la consulta acompañaran permanente el accionar del Ministerio"*.

A su vez, se indica la necesidad de acercar la política y sus decisiones a los actores sociales de la producción: *"hay muy poco contacto directo entre los centros donde se adoptan las decisiones de las políticas y los actores sociales y económicos concretos"*. Continúa el mismo documento diciendo *"... descentralización en el territorio nacional y centralización de esfuerzos en cada pago, son dos caras de una misma moneda, orientadas a la mayor comprensión, conocimiento, eficiencia y compromiso con los problemas reales"*.

El objetivo explícito de las nuevas políticas han sido la integración de las instituciones públicas con la sociedad agropecuaria y la búsqueda de una mayor articulación entre ellas (MGAP/OPYPA, 2005b). A su vez, la coordinación entre los organismos públicos que tienen injerencia sobre los diversos aspectos del desarrollo rural ha sido uno de los objetivos fundamentales. Es de destacar la base territorial con que se plantean dichas políticas, ya que son los representantes departamentales del MGAP, los articuladores del accionar del ministerio con las diversas instituciones públicas presentes y la sociedad agropecuaria civil.

En mayo del año 2007 en base a la ley N° 18.126 de descentralización y coordinación de políticas agropecuarias con base departamental (Uruguay. Poder Legislativo, 2007), se crea el Consejo Agropecuario que depende del MGAP. El mismo está integrado por los siguientes órganos: Consejo Agropecuario Nacional (CAN), Consejos Agropecuarios Departamentales (CAD) y Mesas de Desarrollo Rural (MDR). Entre los cometidos del Consejo Agropecuario se encuentran (Ley 18.126):

- contribuir a la descentralización del MGAP
- articular políticas agropecuarias nacionales con las departamentales
- 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.

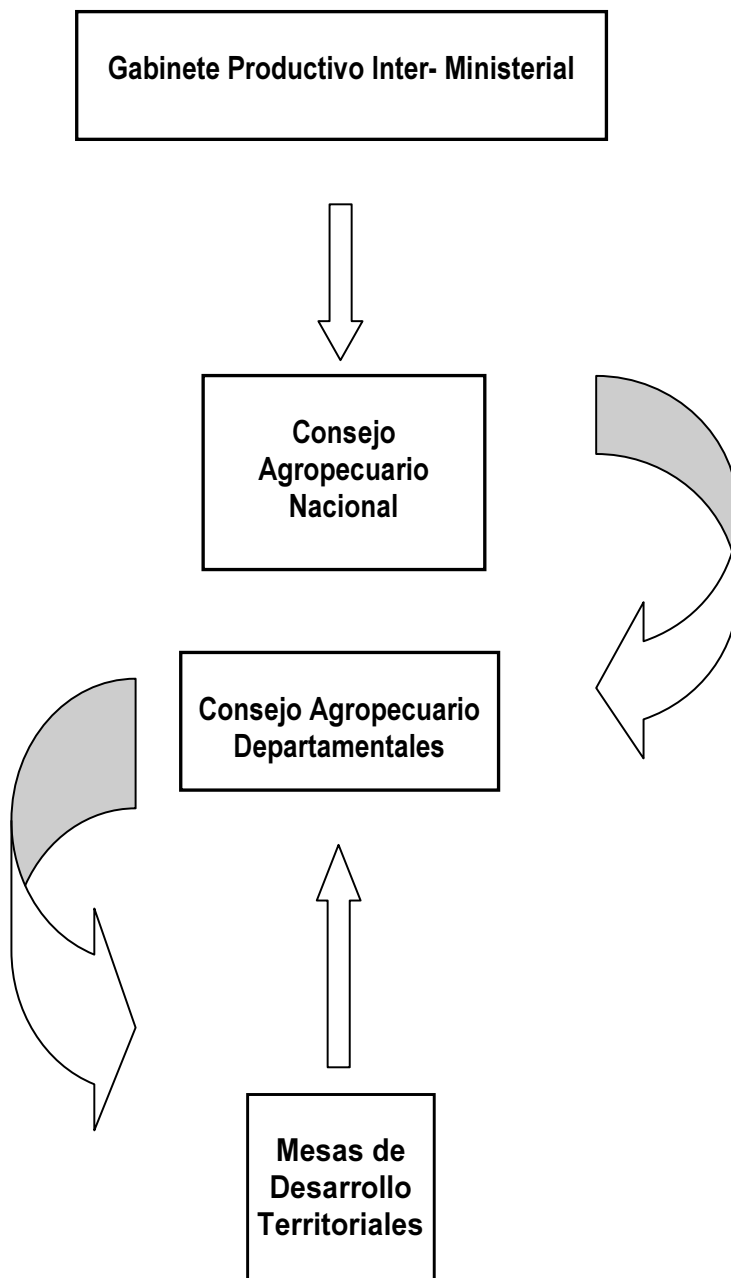
Se hace necesario entonces conocer la integración institucional de estos organismos, para la mejor comprensión de sus múltiples dimensiones y planos de acción diferencial. La integración y cometidos de los distintos órganos es la siguiente: el Consejo Agropecuario Nacional esta integrado por: Ministro del MGAP (que oficia de presidente), Subsecretario del MGAP y Director general de secretaría del MGAP; Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP); tres representantes del congreso de intendentes; Presidentes del Instituto Plan Agropecuario (IPA), Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIA), Instituto Nacional de la Semilla (INASE), Instituto Nacional de Vitivinicultura (INAVI), Instituto Nacional de la Carne (INAC), un representante de Instituto Nacional de Colonización (INC), un representante de Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y un representante de la Universidad de la Republica (UdelaR). Los cometidos encomendados al CAN dispuestos en la ley son: asesorar al MGAP en las políticas agropecuarias con enfoque territorial; seguimiento y evaluación de dichas políticas aplicables a través de los CAD; sugerir modificaciones a normas vigentes, coordinar y controlar a los CAD; asesorar a institutos vinculados al sector en la asignación de sus recursos.

La integración dada a los Consejos Agropecuarios Departamentales está dado por: Representante del MGAP (que oficia de presidente), representante de persona pública no

estatal de mayor incidencia en el departamento, representante del INC, dos representantes de la Intendencia. Los cometidos asignados por ley son: difundir e informar acerca de las políticas del MGAP y de las personas públicas no estatales; colaborar para maximizar eficiencia de los servicios del MGAP; identificar y promover proyectos de interés; identificar y orientar a nuevos grupos de productores; evaluar el desarrollo y cumplimiento de las políticas agropecuarias, coordinar con la intendencia la aplicación de sus proyectos.

La integración dada a las Mesas Desarrollo Rural es: el CAD, un representante de cada una de las cooperativas, un representante de cada una de las organizaciones gremiales, un representante de la comisión de agro de la Junta Departamental. Su cometido es el de promover la participación en la instrumentación de políticas sectoriales, detectar demandas e inquietudes, canalizar proyectos de desarrollo, promover la articulación y coordinación de sector público y privado representativo de las cadenas productivas.

Figura N° 1: Integración de la institucionalidad agropecuaria nacional y departamental y las interacciones previstas en la ley



1.2.3 Políticas agropecuarias públicas actuales: políticas diferenciadas

Las políticas públicas agropecuarias implementadas a partir del año 2005 han tenido un claro objetivo (en su componente explícito), que ha sido el promover el asociativismo entre productores, así como fomentar la permanencia en el ámbito rural de los denominados productores familiares y sus familias. Así es como por resolución del MGAP del año 2008, se crea un Registro Único de Productores Familiares, de alcance nacional.

Los criterios utilizados por MGAP en ese momento, que se definió para ser considerado como productor familiar para la inclusión en este registro fueron: a) la relación entre los trabajadores familiares y los trabajadores asalariados (como máximo la utilización de dos asalariados permanentes o su equivalente en jornadas zafrales); b) relación de ingreso predial y extrapredial, determinando que el ingreso mayoritario provenga del ingreso predial; c) superficie del predio (hasta 500 ha de índice CONEAT 100, bajo cualquier forma de tenencia); y d) la residencia del predio o en localidades cercanas al mismo (50 km). El productor que cumpla simultáneamente con estos requisitos puede inscribirse dentro del registro único mencionado.

De la definición precedente podemos claramente concluir que el término productor familiar se encuentra definido por las relaciones sociales de producción y por el uso del trabajo familiar. La propiedad o no de la tierra no es considerada como un elemento a tener en cuenta en esta definición. Se han generado voces disonantes con respecto a los parámetros utilizados, en este sentido es que se explicitó en el Segundo Encuentro de Agricultura Familiar realizado por la Dirección de Desarrollo Rural del MGAP, en el año 2009, la siguiente conclusión: *“Necesitamos profundizar la definición de agricultor familiar definiendo las categorías que lo incluyen, apuntando a que en los diferentes programas prevalezca una mirada sobre los integrantes del núcleo familiar y no solamente en el individuo”.*

Dentro de las directrices de estas políticas se apunta a mejorar la distribución de la riqueza generada por los procesos productivos iniciados en el campo. A partir de la organización de los productores más débiles económicamente, se facilitaría su ingreso a estas cadenas productivas, como forma de resolver la comercialización y de obtener precios justos para sus productos. El objetivo de las nuevas políticas ha sido la integración de las instituciones públicas con la sociedad agropecuaria y la búsqueda de una mayor articulación entre ellas. A su vez, la coordinación entre los organismos públicos que tienen injerencia sobre los diversos aspectos del desarrollo rural ha sido uno de los objetivos fundamentales. Es de destacar, la base territorial con que se plantean dichas políticas, ya que son los representantes departamentales del MGAP los que serán los articuladores del accionar de las instituciones públicas con la sociedad agropecuaria civil.

Este proceso de revalorización de la producción familiar a través de la generación de políticas diferenciadas para el sector, así como la creación de la Dirección de Desarrollo Rural por parte del MGAP, ocurrieron concomitantemente en el tiempo con otro proceso, que fue la descentralización y territorialización del MGAP a través de la creación de la figura de los Directores Departamentales de dicho Ministerio, así como la creación de la Dirección de Descentralización dentro del organigrama de este Ministerio. Los instrumentos creados son utilizados por ambos procesos (Descentralización y Desarrollo Rural), constituyendo una maximización de los recursos materiales y humanos utilizados.

A su vez, este proceso iniciado por el MGAP no es un hecho aislado, sino que se inscribe dentro de una decisión política nacional de los últimos gobiernos, los cuales han iniciado un tránsito de las transferencias de poder a los estamentos de nivel local o regional. Es en este sentido que encontramos como ejemplos de lo antedicho: la creación del tercer nivel de gobierno (alcaldías), y la territorialización de las políticas sociales, productivas y agrarias a través del fortalecimiento de los Ministerios competentes a nivel local. Sumado a esto, a nivel educativo se viene realizando la mayor transformación de la educación terciaria en los últimos tiempos a través del proceso de descentralización y regionalización de la Universidad de la República.

1.3 PRESENTACIÓN DE LA REGIÓN NORESTE

El departamento de Tacuarembó constituye el espacio del accionar de las Mesas de Desarrollo Rural y del Consejo Agropecuario Departamental respectivo. Ante esta definición es que se realiza la presentación del mismo desde las dimensiones socio-económica y productiva.

Tacuarembó se inserta en conjunto con los departamentos de Artigas, Rivera y Cerro Largo, en la Región Noreste del Uruguay. La misma tiene una superficie total de 50.384 km² y ocupa el 28,6 % del territorio nacional (INE, 2013)

Tabla Nº 1: Superficie total de los departamentos del Noreste y del país (INE, 2013).

Lugar	Superficie total (km ²)	% del país
Artigas	11.928	6,8 %
Cerro Largo	13.648	7,7 %
Tacuarembó	15.438	8,8 %
Rivera	9.370	5,3 %
Total Noreste	50.384	28,6 %
País	176.210	100 %

La región Noreste se vincula con el sur del estado de Río Grande do Sul (Brasil), con el que comparte una historia y una cultura, conformando en conjunto el BIOMA Pampa, con un desarrollo agropecuario basado primordialmente en la ganadería extensiva y el cultivo arrocero. A partir de la década del '90, se incluyó en la matriz productiva de la región la producción forestal y la agricultura de secano (Rodríguez, 2010).

1.3.1 Dimensión Social

El Departamento posee una población de 90.053 habitantes y constituye el 2,7 % de la población total del país (INE, 2013).

Tabla N° 2: Población de los departamentos del Noreste y del país (INE, 2013)

Lugar	Población total	% de la población del país
Artigas	73.378	2,23%
Cerro Largo	84.698	2,57%
Tacuarembó	90.053	2,74%
Rivera	103.493	3,14%
Total Noreste		10,68%
País	3.286.314	100 %

El 10,68% de la población total del país (360.000 habitantes) vive en la región Noreste. La población del departamento de Tacuarembó se distribuye en la capital departamental (54.755 hab.), ciudades intermedias y poblados menores: Paso de los Toros (12.985 hab.), San Gregorio (3.415 hab.), Ansina (2.712 hab.), Las Toscas (1.142 hab.), Curtina (1037 hab.) y localidades de menos de 1.000 habitantes (por ej: Achar, Tambores, etc) (INE, 2013).

De los datos del Censo 2011 (INE, 2013), se desprende que el departamento de Tacuarembó es el 3° departamento con mayor población rural del país, la que constituye el 10,73% de la población del departamento, mientras que el promedio se sitúa en 5,34% del total de la población del país. Así mismo, su población rural dispersa, es también la más numerosa, distribuida en 160 centros poblados. Esta distribución condice con el perfil productivo del departamento en donde el sector primario ocupa un 26% de la población activa, cifra que duplica el promedio del total del país (11,6%) (INE, 2013).

Con respecto a la densidad poblacional, no supera los 7 habitantes por km² cuando el promedio a nivel del interior es 11 habitantes por km², existiendo zonas altamente despobladas donde se cuenta 1 habitante por km² (INE, 2013).

1.3.1.1 Indicadores de desarrollo

El Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD)¹, realiza la construcción del Índice de Desarrollo Humano (IDH), que consiste en “una medida sintética de los logros de una sociedad en términos de desarrollo humano”, y “busca cuantificar y combinar en un índice agregado los logros promedio que registra un país en tres dimensiones fundamentales: alcanzar una vida larga y saludable (dimensión salud), adquirir conocimientos útiles (dimensión educación) y contar con los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decoroso (dimensión nivel de vida o acceso a recursos)”. Este índice se construye a nivel nacional y departamental, por lo cual es pertinente señalar algunos de los resultados presentados en el Informe Desarrollo Humano (IDH) en Uruguay (2008), que contiene información referida a 2005. El INDH 2008 incluyó un Índice de Desarrollo Humano Departamental para cuyo cálculo se siguieron los principios generales del índice elaborado por el PNUD a nivel nacional. A su vez, se presenta este indicador modificado (IDHm), en el cual se considera como indicador de recursos al ingreso de los hogares, siendo el PBI el indicador de recursos en el IDH.

Tabla N° 3: Índice de desarrollo humano en la región Noreste 2008 (lugar que ocupan en el ranking del país) (PNUD, 2008)

Lugar	IDH	IDHm
Tacuarembó	13	16
Cerro Largo	16	18
Artigas	17	19
Rivera	19	17

¹ El Programa para el desarrollo es un componente de las Organización de las Naciones Unidas que busca constituir una red mundial que promueve el cambio y comparte los conocimientos, la experiencia y los recursos necesarios para ayudar a los pueblos a forjar una vida mejor.

Tacuarembó, Rivera, Cerro Largo y Artigas pertenecen al grupo de los departamentos que registran los menores valores en el IDH, tanto tomando como ingreso el PBI, como el ingreso por hogares.

Con respecto a indicadores como pobreza (INE, 2012), para el año 2011 el porcentaje de hogares que se encuentran por debajo de la línea de pobreza en Tacuarembó es de 13,2%, ubicándose por encima del promedio nacional (9,5%). En cuanto a personas en situación de pobreza, el valor ha pasado de 40,5% en el año 2006 a 18,7% en el año 2011, a nivel nacional.

Todas estas situaciones de carencias en la satisfacción de necesidades están fuertemente asociadas a magros niveles de ingresos, Tacuarembó ocupa el lugar número 13º según el promedio de ingresos en los hogares del país, en el año 2008. Por otra parte, el índice de Gini² (Medina, 2001), muestra un desempeño relativo bueno, ubicando al departamento según equidad de ingresos en el lugar 7º (Rodríguez, 2010).

1.3.2 Dimensión económico-productiva

Con respecto a la actividad económica del departamento podemos decir que el Valor Agregado Bruto (VAB) per cápita es de 3.983 U\$S (promedio interior del país es U\$S 4183) y representa el 2% del VAB del país. Tacuarembó, en conjunto con Cerro Largo son los departamentos que ostentan el valor más alto en el empleo en el sector primario, con un 26% (CCI, 2012).

En relación a la actividad productiva, el departamento de Tacuarembó tiene una escasa diversificación económico-productiva, siendo significativa la actividad agropecuaria, con la presencia de tres ramas fundamentales en la economía departamental, como son: la

² Es un indicador utilizado para medir la desigualdad social, usualmente utilizado para medir la desigualdad de ingresos de una población. El coeficiente de Gini es un número que varía de 0 a 1, donde el 0 representa la distribución perfecta y el 1 la desigualdad plena. Puede ser presentado en forma de porcentaje, en ese caso es llamado índice de Gini.

ganadera (vacuna de carne y ovina), agrícola (principalmente agricultura del secano) y la forestal (CCI, 2012).

Recientemente, han surgido algunas industrias relacionadas a la fase primaria (aserraderos, fabricas de contrachapados y tableros MDF, producción de energía a partir de la biomasa forestal o desechos de la producción arrocera) que se suman a la instalada históricamente como el Frigorífico (Rodríguez, 2010).

Los datos del Censo Agropecuario del 2011 (MGAP, 2013), muestran al departamento de Tacuarembó con el mayor número de explotaciones, según tamaño de la explotación a partir de las 500 hectáreas o más, lo que muestra un departamento con altos niveles de concentración de la tierra.

Tabla N° 4 Número de establecimiento por departamento y superficie de los establecimientos. (MGAP, 2013)

Departamento	Tamaño de la explotación							
	Total	De 1 a 19	De 20 a 99	De 100 a 199	De 200 a 499	De 500 a 999	De 1.000 a 2.499	Más de 2.500
Total	44.890	12.274	12.657	5.540	6.473	3.808	2.970	1.168
Montevideo	1.318	1.176	125	12	3	2	0	0
Artigas	1.852	482	324	153	316	229	237	111
Canelones	7.807	4.791	2.346	353	244	52	18	3
Cerro Largo	2.416	389	606	358	440	296	218	109
Colonia	3.045	586	1.168	580	471	153	71	16
Durazno	2.066	326	480	293	350	316	224	77
Flores	875	85	197	115	173	165	102	38
Florida	2.620	425	749	411	486	299	201	49
Lavalleja	2.976	342	1.040	510	575	302	167	40
Maldonado	1.688	237	592	325	366	110	49	9
Paysandú	1.979	439	341	208	361	220	269	141
Río Negro	1.071	124	246	137	187	135	162	80
Rivera	2.097	402	624	329	356	194	127	65
Rocha	1.994	189	609	359	409	195	169	64
Salto	2.203	483	487	208	362	277	282	104
San José	2.825	800	1.196	355	244	141	80	9
Soriano	1.866	382	531	264	297	178	144	70
Tacuarembó	2.644	494	635	295	462	335	299	124
Treinta y tres	1.548	122	361	275	371	209	151	59

El promedio de superficies de los predios se explica en parte por la baja productividad de los campos de la región, ya que la mayoría se localizan en suelos formados sobre areniscas y basalto, lo que incide en la necesidad de tener superficies mayores para que sean rentables para la actividad ganadera extensiva.

La Región Noreste es la región más extranjerizada del Uruguay, los porcentajes más elevados de tierras extranjerizadas se corresponden con las plantaciones forestales y con las plantaciones de soja y arroz (MGAP,2013). También debe mencionarse que las explotaciones agropecuarias en la región en su mayor parte no cuentan con asistencia técnica de profesionales universitarios (MGAP, 2001).

Tabla N° 5: Número de explotaciones por nacionalidad del productor, según departamento (MGAP, 2013)

Departamento	Nacionalidad					
	Total	Uruguay	Argentina	Brasileña	Otra	No aplicable
Total	44.890	37.637	260	193	305	6.495
Montevideo	1.318	1.174	5	1	40	98
Artigas	1.852	1.592	4	35	5	216
Canelones	7.807	7.311	13	3	91	389
Cerro Largo	2.416	1.924	3	48	4	437
Colonia	3.045	2.639	51	1	16	338
Durazno	2.066	1.550	3	1	7	505
Flores	875	577	2	0	9	287
Florida	2.620	2.029	6	0	11	574
Lavalleja	2.976	2.429	7	0	13	527
Maldonado	1.688	1.456	63	2	32	135
Paysandú	1.979	1.459	28	3	16	473
Río Negro	1.071	747	10	2	11	301
Rivera	2.097	1.837	1	44	5	210
Rocha	1.994	1.666	11	9	20	288
Salto	2.203	1.784	12	3	1	403
San José	2.825	2.621	9	0	8	187
Soriano	1.866	1.436	24	1	6	399
Tacuarembó	2.644	2.149	3	25	7	460
Treinta y Tres	1.548	1.257	5	15	3	268

Tabla N° 6: Superficie (ha) por nacionalidad del productor, según departamento (MGAP, 2013)

Departamento	Nacionalidad					
	Total	Uruguay	Argentina	Brasileña	Otra	No aplicable
Total	16.227.088	8.744.256	105.379	232.112	147.056	6.998.285
Montevideo	15.286	10.338	171	9	470	4.298
Artigas	1.125.764	794.539	5.701	50.466	10.295	264.763
Canelones	332.737	255.632	529	126	3.895	72.555
Cerro Largo	1.283.695	603.089	1.292	48.491	6.962	623.861
Colonia	563.706	396.999	9.052	122	4.533	153.000
Durazno	1.094.496	520.151	9.786	1.461	9.706	553.392
Flores	505.842	214.711	1.938	0	15.422	273.771
Florida	966.663	477.508	2.509	0	6.339	480.307
Lavalleja	950.494	538.292	1.861	0	11.261	399.080
Maldonado	378.578	275.393	22.120	216	9.487	71.362
Paysandú	1.442.839	744.860	16.026	3.666	15.879	662.408
Río Negro	905.016	298.310	5.047	153	6.892	594.614
Rivera	852.515	472.835	1.300	40.773	3.818	333.789
Rocha	907.351	512.704	7.130	6.657	16.129	364.731
Salto	1.278.458	745.301	3.811	6.894	870	521.582
San José	440.549	311.806	3.759	0	3.281	121.703
Soriano	842.429	371.173	7.305	1.149	2.235	460.567
Tacuarembó	1.467.170	769.474	2.920	42.715	15.832	636.229
Treinta y Tres	873.500	431.141	3.122	29.214	3.750	406.273

1.4 MARCO TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN

A continuación se realizará una serie de consideraciones teórico-conceptuales, con el propósito de profundizar la mirada del fenómeno estudiado. Se presentarán los conceptos de institución e innovación por separado, pero en clave de desarrollo. A su vez, se presentará un marco conceptual con respecto a los conceptos de descentralización, gobernanza, desarrollo con enfoque territorial y capital social, los cuales aportan a la cabal comprensión de los procesos que ocurren en el Consejo Agropecuarios y Mesas de Desarrollo Rural.

La importancia de los aspectos institucionales en los procesos de descentralización es, por lo general, reconocida, así como la descentralización en la concreción de estrategias de desarrollo (Veneziano, 2013). A partir de la exploración de posibles vertientes teóricas que contemplen la institucionalidad como factor de desarrollo es que surge la escuela neoinstitucional. Dada la focalización de su marco teórico y analítico en la problemática de la infraestructura institucional, es apropiada su aplicación en el análisis de la presente investigación. Dicha perspectiva pone énfasis en la evolución y actual estado de la infraestructura institucional y sus mecanismos de intercambios políticos, como factores fundamentales de dicho proceso.

El neoinstitucionalismo como corriente teórica se conforma a partir de la confluencia de varias teorías como son la corriente teórica económica neoclásica, la contractualista, evolucionista y la histórica, con lo cual se amplía su espectro sin abandonar las categorías e instrumentos de la teoría económica convencional (Ayala, 1999). El neoinstitucionalismo presupone ser un enfoque dinámico y flexible en el estudio de las instituciones, de cambio institucional y de diversas dinámicas que influyen en las instituciones y en los individuos. Se parte de la premisa de que las instituciones son una creación humana, por tanto evolucionan y son alterados por los seres humanos.

Kalmanovitz (2005) citando a Nye (1977), plantea que la escuela Neoinstitucional comprende a tres ramas:

- La escuela de derechos de propiedad y costos de transacción, que hace énfasis en la estructura de derechos.
- La escuela de economía política y de preferencia pública, que analiza la política en términos económicos y que se hace que ésta sea central en los problemas de la economía. Considera que la acción colectiva y sus problemas consecuentes le dan forma a la cooperación y a la regulación económica.
- La escuela de historia económica, que hace énfasis en la manera como las instituciones juegan un rol determinante en la evolución de los sistemas económicos.

Particularmente, en la presente tesis, se hará énfasis en la escuela de economía política, ya que es la que mejor se adapta a la presente investigación. La escuela de la teoría económica política (neoinstitucionalismo), destaca en primer lugar, la importancia de las instituciones partiendo del supuesto que conforman la base de la sociedad. En segundo lugar, busca combinar las teorías económicas y de las instituciones para analizar las interacciones sistemáticas entre ambas. En tercer lugar pretende romper y trascender los límites más estrechos de los modelos tradicionales (Kalmanovitz, 2005)

En esta concepción, las instituciones conforman no sólo la base de cualquier sistema político, sino además *“es innegable que afectan el desarrollo de la economía..., reducen la incertidumbre por el hecho que proporcionan una estructura a la vida diaria. Constituyen una guía para la interacción humana”* (North, 1993).

Resulta necesario realizar algunas conceptualizaciones primarias para clarificar la utilización de algunos términos y partir de allí, desarrollar las ideas generales en que se basará el presente texto. Es de rigor explicar el concepto de institución, existiendo múltiples conceptualizaciones, dentro de las cuales la más amplia es la que se refiere a las instituciones como: *un conjunto de normas que rigen las interacciones* (North, 1993).

Desde una visión de la economía, North (1993) plantea, dos niveles complementarios entre sí: el ambiente institucional (entendiéndose éste como conjunto de reglas fundamentales de tipo político, social y legal que se establecen para la producción y comercialización de bienes) y los arreglos institucionales (entendiéndose éstos como los acuerdos alcanzados entre las unidades económicas). Estas dimensiones serán esenciales en la presente investigación para la caracterización de nuestro objeto de estudio, para North (1993), la historia del desarrollo es la historia de las formas institucionales exitosas (Lahera, 2004a).

Uno de los mayores aportes que realiza el neoinstitucionalismo es tener en cuenta otras facetas del desarrollo, tales como la consideración dentro de la teoría económica del contexto social y de la importancia de las instituciones (formales e informales). Así es, como el neoinstitucionalismo concibe el desarrollo como un proceso cultural complejo, en donde las fuerzas impulsoras del crecimiento económico, se relacionan con el empleo de instrumentos tecnológicos y del conocimiento (Street, 1991). Se trata de una visión holística del desarrollo, teniendo objetivos más amplios que el mero crecimiento o la estabilidad macroeconómica.

La escuela neoinstitucional ha centrado el análisis en las instituciones públicas y privadas sin distinguir entre las nacionales en una parte, y las territoriales o locales, de otra. Sin embargo, desde la perspectiva de su influencia en la calidad de vida de los ciudadanos y de la gobernabilidad democrática (gobiernos departamentales y municipales), las instituciones locales podrían ser las más decisivas. Es a partir de esta premisa que el objeto de la investigación lo constituyen el Consejo Agropecuario Departamental y las Mesas de Desarrollo.

Tradicionalmente, se identifican a las instituciones como las organizaciones, públicas y privadas, que administran y ejecutan políticas y programas bajo ciertas reglas. Sin embargo, dentro de la presente investigación distinguiremos entre instituciones y organizaciones: las primeras son el conjunto de normas y reglas, mientras que las segundas son las instancias en las cuales los individuos se relacionan y se organizan en grupos. Según plantea Jones (1983), las organizaciones se utilizan para el emprendimiento de acciones colectivas y para

que los individuos actúen como actores colectivos en el mercado, de acuerdo con las reglas contenidas en las instituciones existentes.

Dentro de las instituciones encontramos de dos tipos: las informales y las formales. Las primeras son las reglas autoimpuestas por una sociedad producto de la información transmitida socialmente, están determinadas por la cultura y pueden variar de una sociedad a otra. Por otra parte, se define a las instituciones formales como las normas, las reglas políticas, las reglas económicas y judiciales y los contratos, es decir la estructura de derecho. La jerarquía va desde reglas generales (las constitucionales) hasta las específicas o arreglos institucionales. Las reglas de exigibilidad son los mecanismos o instrumentos creados para hacer cumplir los acuerdos, contratos y/o normas. A su vez, el concepto de innovación constituye el proceso por el cual se verifica la apropiación social de productos, servicios, procesos, métodos y sistemas que no existían anteriormente o que presentan alguna característica novedosa.

A partir de los conceptos presentados, realizaremos una aproximación al concepto de innovación institucional para la institucionalidad agropecuaria: el concepto se refiere a los cambios que se introducen en una organización a nivel macro, meso y micro como reacción a un cambio o como una forma de anticiparse a un posible transformación. Estos cambios pueden estar afectando tanto las reglas formales como informales y pueden ser más o menos radicales y ocurren a diferentes niveles: regional, nacional o global.

Como plantea Salles-Filho (2007), *“el concepto de innovación institucional es complejo porque debe permitir que a las organizaciones se las entienda desde el punto de vista de su trayectoria, de sus cambios organizacionales y de sus procesos de interacción, cooperación y aprendizaje. Implica comprender cambios como modificaciones en su misión, en el formato jurídico, en el modo de organizar la infraestructura institucional, la administración, la gestión de la innovación, la gestión de las competencias y también la forma de articular la interacción, la cooperación y la coordinación con los otros protagonistas, el acceso a recursos y financieros, las habilidades contractuales, etc.”* .

1.4.1 Aplicación de la teoría neoinstitucional sobre el caso del Consejo Agropecuario de Tacuarembó y las Mesas de Desarrollo Rural

Las innovaciones institucionales buscan promover nuevas formas de valorización y utilización de activos, crear nuevos activos, más adecuados al contexto técnico-económico relevante, responder a una mayor competencia interinstitucional, ante el surgimiento de nuevas organizaciones, lograr una mayor flexibilidad y capacidad de leer e incorporar cambios que acontecen en el entorno, para tener una mayor capacidad de anticipación. Si aplicamos estos conceptos al CAD y MDR, resulta claro que se puede considerar la generación de éstos como un síntoma de cambio institucional ante la nueva la realidad socio-productiva del Uruguay.

Figura N° 2: Niveles analíticos de las innovaciones institucionales (Adaptado de: Conceptos, elementos de políticas y estrategias regionales para el desarrollo de innovaciones Institucionales) (Salles - Filho, 2007).

	Tipo incremental	Tipo radical
Nivel de las organizaciones o instituciones	<ul style="list-style-type: none"> Reorientación institucional. Reestructuraciones organizacionales. Cambios en el sistema de gestión. Adaptación de programas y cartera de proyectos. Ajustes en los activos y las competencias. Mayor eficiencia institucional. Innovaciones "cosméticas". 	<ul style="list-style-type: none"> Reconstrucción de la matriz institucional / organizacional en un nuevo paradigma de institución. Cambio de competencias nucleares (<i>core competences</i>). Nuevo arreglo jurídico.
Nivel sistémico	<ul style="list-style-type: none"> Ajustes en el marco regulatorio. Innovaciones en los modelos de gestión y coordinación para fortalecer y mejorar las funciones del sistema y sus instituciones. Mejoras en la eficiencia distributiva, la productividad y el foco. 	<ul style="list-style-type: none"> Inserción de nuevos actores. Nuevos marcos legales. Nuevos modelos de organización y estructuración del sistema de innovación. Nuevas formas de financiación, gobernanza y "apropiabilidad". Cambio de paradigma institucional.

A partir de la figura presentada por Salles-Filho (2007), podemos plantear la existencia de dos niveles analíticos de innovación: uno individual (a nivel de institución) y otro sistémico (redes, sistemas nacionales, regionales de innovación). A su vez, se plantean dos tipos de innovación básico: incrementales (de mejoría) o radicales (transformaciones).

Para el objeto de estudio de la presente investigación (CAD y MDR), se considera que nos encontramos dentro del nivel analítico sistémico (es decir, sobrepasa lo que es la organización que lo promovió –MGAP- e involucra otras organizaciones locales y nacionales), además de una gran diversidad de actores y organizaciones. En el otro nivel de análisis, el cambio es de tipo incremental ya que basa su transformación a partir de la estructura pre-existente.

A partir de la decisión de promover políticas de descentralización del MGAP a través de la creación del CAD y MDR y del fortalecimiento de las políticas dirigidas a productores familiares (creación de Dirección de Desarrollo Rural) se generaron a nivel de esta organización (MGAP) cambios que afectaron a las instituciones (consideradas éstas como las normas que rigen las interacciones,(North,1993) con otras organizaciones públicas y privadas relacionadas al ámbito agropecuario.

Como ya se mencionó, el enfoque teórico del neoinstitucionalismo (a diferencia del neoclásico) tiene en cuenta otras dimensiones del desarrollo, una de las cuales es la dimensión institucional (instituciones formales e informales). El objetivo explícito en las políticas públicas agropecuarias aquí analizadas, ha sido el estímulo al desarrollo integral e inclusivo. Es pues así como el neoinstitucionalismo sirve de herramienta teórica para comprender este proceso complejo y multidimensional que es el desarrollo, en una faceta mayormente olvidada que es la interacción entre organizaciones y los efectos que estas relaciones conllevan. A partir de lo presentado anteriormente, es que se entiende que el caso del Consejo Agropecuario del departamento de Tacuarembó y las Mesas de Desarrollo constituyen una innovación institucional.

1.4.2 Descentralización

El proceso que sustenta la generación de los CAD y MDR es la descentralización, la cual se define como un proceso de transferencias de competencias y recursos desde la administración nacional o central de un determinado Estado o sus componentes, hacia las administraciones subnacionales: estatales y municipales en los países federales, y regionales y locales en los países constitucionalmente unitarios (Aghón,1993). Un proceso de descentralización queda incluido en lo que anteriormente se menciona como “arreglos institucionales”, donde se organizan las instituciones para efectos de cooperar. Dentro de las condiciones que deben cumplirse para la descentralización esta el desarrollo de un marco institucional a nivel local que guíe el proceso en forma eficiente. Sin este fortalecimiento institucional a nivel local, la transferencia de recursos y competencias podría exceder la capacidad local (Proud'homme, 1994).

Estos procesos suponen la transferencia de poder a instancias sub-nacionales y suelen incluir a la descentralización administrativa (donde la implementación de programas y políticas es delegada en funcionarios locales); a la descentralización política (poderes ejecutivo y/o legislativo sub-nacionales son elegidos por la población respectiva); a la descentralización fiscal (gobierno local tiene algún grado de autonomía en materia de ingresos y gastos y en la recaudación tributaria). La aplicación de procesos de descentralización requiere de espacios propiamente públicos (mesas de concertación, alianzas y redes, etc.) donde la condición para participar es tener condición de ciudadano (Proud'homme, 1994).

1.4.3 Gobernanza y territorio

En esos espacios públicos de concertación se genera lo que se entiende como proceso de gobernanza. Este constituye la coordinación de actores, de grupos sociales, de instituciones para lograr metas definidas colectivamente en entornos fragmentados y caracterizados por la incertidumbre (Ruano de la Fuente, 2002). En otras palabras, es el proceso de interacción entre actores estratégicos, donde la gobernanza determina la capacidad del gobierno de transformar necesidades en políticas (Prats, 2003).

Desde una visión neoinstitucionalista la gobernanza estuvo asociada al mercado y apuntó a optimizar procesos de regulación e intervención pública, posteriormente el concepto evoluciona desde la ciencia política, en la cual se pensaron formas relacionales con lógicas de horizontalidad, procurando la inclusión y toma de responsabilidad por parte de los actores sociales (Stuhldreher, 2012). La gobernanza, que en términos generales expresa nuevos estilos de gobierno y de gestión pública, se caracteriza por un mayor grado de cooperación y vinculación entre el Estado y las organizaciones no estatales, en el marco de redes para tomar decisiones que tienden a la inclusión de actores de diverso tipo y el establecimiento de relaciones en los distintos niveles de gobierno (local, regional, nacional e incluso internacional).

En sus consideraciones Prats (2007), se remite al concepto de gobernanza dado por Strom y Müller en 1999, definido como “*los procesos de interacción entre actores estratégicos*”. A su vez, el mismo autor plantea que la gobernabilidad es la capacidad de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo en el contexto de otros sistemas más amplios de los que forman parte; transformando sus necesidades o preferencias en políticas efectivas.

Para la presente investigación, es importante rescatar dos dimensiones respecto a la gobernanza: la participación de los actores sociales y la articulación entre los niveles de gobierno, con el fin de que las políticas públicas se adapten al territorio y a la inversa, a través del principio de subsidiaridad activa (Farinós, 2008 citado por Stuhldreher, 2012). Es la gobernanza por tanto, un mecanismo de acción política encaminado a promover y articular la participación de los diversos actores sociales en procesos de desarrollo territorial.

Las políticas públicas son un marco, una estructura procesal que permite la especificación de las intenciones u objetivos que se desprenden de la agenda pública (Lahera, 2004b). Desde un punto de vista analítico podemos distinguir cuatro momentos en las políticas públicas: el origen, diseño, gestión y evaluación. Una política pública de excelencia corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y frecuentemente con la participación de la comunidad y el sector privado.

Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales y la previsión de sus resultados (Lahera, 2004a). En caso del CAD y MDR se encuentran en la fase de gestión, la cual debería servir para una retroalimentación y una posterior remodelación de la misma.

Por otra parte, es de destacar que el territorio es considerado como un factor fundamental del desarrollo económico y social (Abad y Aragón, 2010). Así el territorio es un espacio de construcción social y política, constituyéndose en una instancia organizadora del desarrollo (Boisier, 2004). El avance de este enfoque ha permitido la vinculación de la globalización con lo local y abrió caminos para articular la innovación a la competitividad sistémica. Esta implica según plantea Boisier (2004), lograr que las fuerzas culturales, sociales, económicas, ambientales y político institucionales faciliten el armado de entornos innovadores para que el tejido de unidades productivas mejoren los niveles de productividad y calidad.

1.4.4 Desarrollo y capital social

Según Echeverri Perico (2009), en el ámbito de América Latina, desde la salida de la crisis de principio de siglo, el desarrollo territorial ha dado contenido a nuevas políticas y estrategias, implementadas en el concepto de identidad territorial. Estas formas de organización territorial están surgiendo como síntesis de innovaciones institucionales que se asocian a una estructura productiva, cultural, social que a su vez recrea un sistema propio en la producción de conocimientos. El desarrollo rural con enfoque territorial supera los enfoques sectoriales para dar contención a estrategias y políticas de desarrollo territorial, en el marco del desarrollo regional y nacional. Los programas de Desarrollo Territorial Rural debieran convocar a la diversidad de agentes del territorio y requieren una compleja arquitectura institucional (Schejtman y Berdegué, 2004).

Abordando el concepto de capital social en relación a las estrategias de desarrollo (asumiendo la importancia de los factores culturales en el mismo), se plantea el concepto de capital social como la generación de una trama de confianza y cooperación para el logro de bienes públicos (Lechner, 1999). En ese sentido es que Putnam (1996), caracteriza al capital

social como aquellos rasgos de la organización social (confianza, normas, redes) que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad facilitando las acciones coordinadas. El capital social es considerado como un prerequisite para el desarrollo económico. Así es como Lechner (1999), plantea la relevancia del capital social en los procesos de desarrollo económico, donde el mercado no es solo una construcción social, sino que opera mediante relaciones sociales. Surgen aquí los costos de transacción de cualquier intercambio económico, constituyéndose el capital social en una oportunidad para disminuir los mismos, a partir de las relaciones de confianza y cooperación.

Contrastando el concepto de capital social con la corriente teórica utilizada en la presente investigación (Neoinstitucionalismo), es que Woolcock y Narayan (2000), consideran al capital social como las normas (instituciones formales e informales) y las redes que permiten al individuo actuar de forma colectiva. Estos autores distinguen 3 dimensiones de capital social; capital social de unión, el capital social de puente y el capital social de escalera. El primero se refiere a los lazos de familia, de amistad cercana y de comunidad, en segundo lugar el capital social de puente se refiere a nexos que vinculan las personas y grupos similares, pero con ubicaciones geográficas distantes. Por último el capital social de escalera el cual se refiere a nexos entre los grupos y personas de distinta identidad y distintos grados de poder.

Woolcock y Narayan (2000), plantea cuatro visiones con respecto al capital social que tienen correspondencia con la forma que éste se relaciona con el desarrollo económico. Así es como plantea un capital social comunitario constituido por las relaciones con las organizaciones locales en la comunidad, considerado como intrínsecamente bueno y beneficioso. Un capital social extracomunitario o de redes constituido por las relaciones de la comunidad con grupos sociales o económicos externos (constituyéndose en vínculos horizontales y verticales). El capital social institucional constituido por las relaciones sociedad civil-estado a partir del contexto político, legal e institucional. Como última visión se presenta la sinérgica, que integra las visiones institucionales y de redes, donde las relaciones entre las instituciones como normas y los actores de la sociedad civil estimulan sinergias del desarrollo.

1.5 EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

De los antecedentes hasta aquí presentados surge que las dimensiones sociales y productivas del mundo rural en el país, la región y el departamento han variado, en los últimos años, principalmente a partir de la introducción de nuevas o renovadas producciones agropecuarias (proceso de agriculturización e intensificación de producción de carne).

La respuesta generada desde el Estado frente a esta nueva realidad ha sido variada y diversa, la generación de políticas diferenciadas y enfocadas a ciertos grupos sociales ha sido determinante. La inclusión y participación de estos colectivos sociales en ámbitos de decisión ha pautado la agenda, aunque esta inclusión no ha sido homogénea en todo el país y ha estado determinada por características de cada una de las regiones que componen al mismo y de la idiosincrasia de los actores sociales que conforman el ámbito rural.

Ante estos procesos enunciados previamente, surgen algunas preguntas: ¿qué elementos fueron tenidos en cuenta en la elaboración de las políticas agropecuarias?, ¿se han tenido en cuenta las distintas dimensiones del mundo rural?, ¿cómo se percibe por parte de los distintos actores que componen la ruralidad la aplicación de estas políticas?, ¿se ha generado nueva institucionalidad?.

1.6 OBJETIVO GENERAL Y ESPECÍFICOS

Caracterizar los procesos que se desarrollan en el marco del Consejo Agropecuario departamental de Tacuarembó y las Mesas de Desarrollo del mismo departamento, con énfasis en los procesos de descentralización en la implementación de políticas de desarrollo rural e innovación institucional. La finalidad de la investigación es de índole académica, esperando realizar una contribución a la comprensión de los procesos que se generaron con la conformación innovadora de estos ámbitos de participación. Para la aproximación de este objetivo, es que se plantean como objetivos específicos, los siguientes:

1. Describir y analizar los procesos de creación y de funcionamiento del Consejo Agropecuario y las Mesas de Desarrollo de Tacuarembó, así como los actores de dicho proceso.

2. Contribuir a la búsqueda y análisis de los factores que generan limitaciones en los procesos desarrollados en el Consejo Agropecuario y las Mesas de Desarrollo.
3. Sistematizar aquellas políticas implementadas y analizar el impacto generado por la creación del Consejo Agropecuario Departamental y las Mesas de Desarrollo en la ejecución de las políticas públicas.
4. Evaluar las articulaciones entre el Consejo Agropecuario y las Mesas de desarrollo del departamento de Tacuarembó, así mismo la coordinación con el Consejo Agropecuario Nacional.

1.7 HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN

El Consejo Agropecuario y las Mesas de desarrollo del departamento de Tacuarembó constituyen una innovación institucional, por la cual se favorece el proceso de descentralización del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, a través de la ejecución de las políticas públicas diferenciadas y el fomento de la participación amplia y diversa de los distintos sectores de la población rural.

2. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

2.1 DISEÑO Y ESTRATEGIA METODOLÓGICA

La presente investigación puede inscribirse dentro de las investigaciones realizadas en el marco de la intersubjetividad, por lo cual se realizó dentro del paradigma cualitativo (Corbetta, 2007). Se considera tal tipo de estrategia la más adecuada para el problema planteado y los objetivos de la investigación. Constituye un proceso creativo, en el cual se necesita interpretar respuestas hasta que se encuentra una lógica que vincula los diferentes temas que emergen libremente (Patton, 1990). El presente análisis se realizó con una perspectiva microsocial (Sautu, 2005), centrándose en las interpretaciones de los integrantes del CAD y MDR.

La estrategia elegida para esta investigación es el estudio de caso. Esta estrategia se basa en un diseño de investigación orientado al análisis de las relaciones entre muchas propiedades concentradas en una sola unidad (Marradi *et al*, 2007), a su vez esta misma autora define al estudio de caso como un análisis intenso que se concentra en comprender la especificidad del caso a través de evidencias múltiples. Según Sautu (2003), esta estrategia metodológica permite comprender en profundidad la realidad y relacionarla a los procesos sociales, que en la presente investigación está dada por el caso del CAD y las MDR, y los mecanismos que se desarrollan en su accionar. Es en este sentido que plantea Yin (2009), que la utilización del estudio de caso se realiza para conocer un fenómeno en profundidad, conociendo su contexto y la influencia de este en el fenómeno a estudiar. En la presente investigación se realiza un estudio de caso de tipo descriptivo, ya que se orienta a una caracterización densa del caso contextualmente situado (Marradi *et al*, 2007).

Los resultados que surgieron de la presente investigación no tienen pretensiones de ser generalizables a otros contextos, por lo que las conclusiones a las que se arriba no son extrapolables automáticamente a otras situaciones.

2.1.1 Objeto de estudio

El objeto de estudio fue el Consejo Agropecuario Departamental y las Mesas de Desarrollo Rural del departamento de Tacuarembó y a través de ellos los mecanismos que se generan en el accionar de los mismos.

Las coordenadas espacio-tiempo estuvieron dadas por el departamento de Tacuarembó, desde la creación de los consejos hasta mediados del año 2013. Se realizó una selección del departamento (Tacuarembó) a desarrollar el estudio, dada la cercanía con el objeto de estudio.

2.1.2 Técnicas de recolección de datos

2.1.2.1 Estudio de fuentes secundarias

La primera técnica de recolección de información de la presente investigación fue el estudio de las fuentes secundarias: actas de reuniones de Mesas de Desarrollo y Consejo agropecuario departamental, información institucional documental, tanto de organizaciones públicas o privadas e informes de consultores externos, así como actas de jornadas de evaluación.

2.1.2.2 Observación no participante

Se participó en las sesiones del Consejo Agropecuario y Mesas de Desarrollo, como observador no participante de dichas reuniones. Estas observaciones tenían como objetivo fundamental conocer las dinámicas de trabajo.

2.1.2.3 Entrevistas

Posteriormente, se realizaron entrevistas semi-estructuradas y en profundidad a la población objetivo del estudio (ver anexo 4). Previo a la entrevista se realizó una pauta (ver anexo 5, 6 y 7), con los temas a abordar y se generó una matriz (ver anexos 8, 9 y 10) para el análisis de los datos. Dentro de la estructura de la entrevista se describieron dos dimensiones: una objetiva y otra subjetiva. La dimensión objetiva se analizó a través de un cuestionario con preguntas que se relacionan con la participación en ámbitos de decisión. La dimensión subjetiva se caracterizó a través de un cuadro donde se puntuaron diversas temáticas relacionadas con la influencia de las políticas públicas agropecuarias en los propios beneficiarios. El criterio básico de selección para realizar las entrevistas fue: con respecto a los integrantes del CAD, que representaran alguna institución contemplada dentro de la ley de creación de los CAD. Con respecto a los técnicos de ejercicio liberal el criterio de selección fue que hubieran participado a través de contratos laborales con el MGAP en el trabajo con

las Mesas de Desarrollo. A su vez, el criterio de selección de los productores rurales fue que integran las Mesas de Desarrollo con una asistencia frecuente a las reuniones de las mismas.

El análisis del contenido de la entrevista se realizó en base a la contrastación entre las respuestas relacionadas con el objeto de estudio, referidos a los aspectos conceptuales y prácticos de las políticas agropecuarias implementadas para el desarrollo rural.

2.1.3 Muestreo

La técnica de muestreo utilizada fue la del muestreo subjetivo o estratégico. De esta forma, la selección de los entrevistados respondió a un criterio subjetivo asociado al conocimiento del objeto de estudio. Inicialmente se identificaron los entrevistados, para posteriormente realizar las entrevistas y este proceso acaba cuando se logra una saturación teórica de la información brindada por los mismos (Bianco, 2010).

2.1.4 Análisis de datos

Según plantea Pérez (1994), el análisis de datos constituye el proceso más importante de la investigación. Su sentido consiste en reducir, categorizar, clarificar, sintetizar y comparar la información con el fin de obtener una visión lo más completa posible de la realidad objeto de estudio. Este modelo busca la objetividad no en la cuantificación, verificación y contrastación numérica del dato, sino en el significado intersubjetivo.

Este modelo de análisis planteado nos permite contemplar la realidad de una forma integral, divergente y global, siendo su foco comprender la realidad como un todo unificado (Pérez, 1994). El análisis de la información se realizó a lo largo de todo el proceso de investigación. Según plantea Pérez (1994) esto permite al investigador estar abierto a nuevas perspectivas en el curso de la investigación.

Para el análisis se planteó la utilización de matrices (ver anexos 8, 9 y 10) a través de las cuales se efectuó la ordenación, agrupación, reducción y comparación de la información recabada.

Tabla N° 7 Resumen de la estrategia metodológica utilizada.

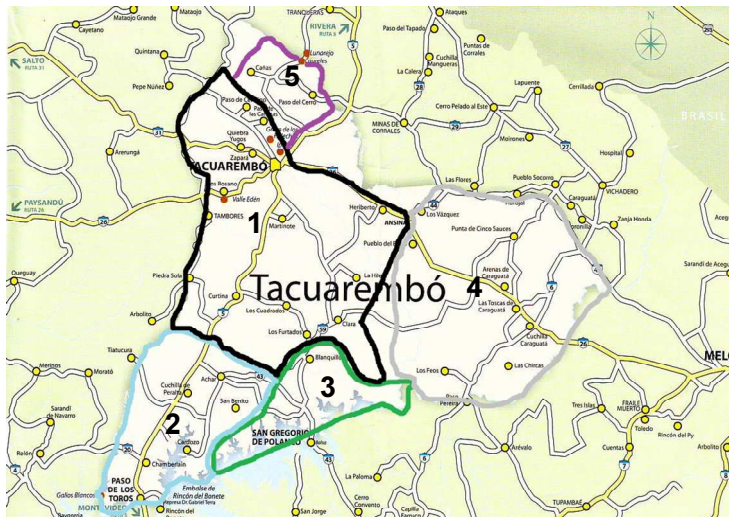
Procedimiento	Técnica	Fuente	Análisis de Datos
Identificación del objeto de estudio	Revisión documental	Actas / publicaciones	Análisis documental
Selección del caso	Relevamiento de documentos oficiales	Leyes, decretos y reglamentos del MGAP	Análisis de contenido
Sistematización de las políticas implementadas de descentralización y desarrollo rural por parte del MGAP. Caracterización de las políticas implementadas.	Entrevistas abiertas y semiestructuradas a informantes calificados e integrantes del CAD y MDR. Observación no participante	Respuestas de integrantes de ámbitos	Análisis y sistematización del discurso

3. RESULTADOS y DISCUSIÓN

3.1 EN RELACIÓN A LAS MESAS DE DESARROLLO RURAL

En Tacuarembó existen cinco Mesas de Desarrollo Rural, que surgieron en diferentes años: en la ciudad capital funciona desde el año 2007; en el año 2009 se instalaron en Caraguatá, Bañado de Caña y Achar, que posteriormente se dividió en las Mesas de Desarrollo de Paso de los Toros y San Gregorio. Estas MDR poseen diferentes ámbitos de incidencia geográfica, no existiendo un patrón único, ni pre-definido, sino que los propios integrantes de las MDR lo definen por cercanía geográfica, siendo en su totalidad productores familiares de distintos rubros productivos.

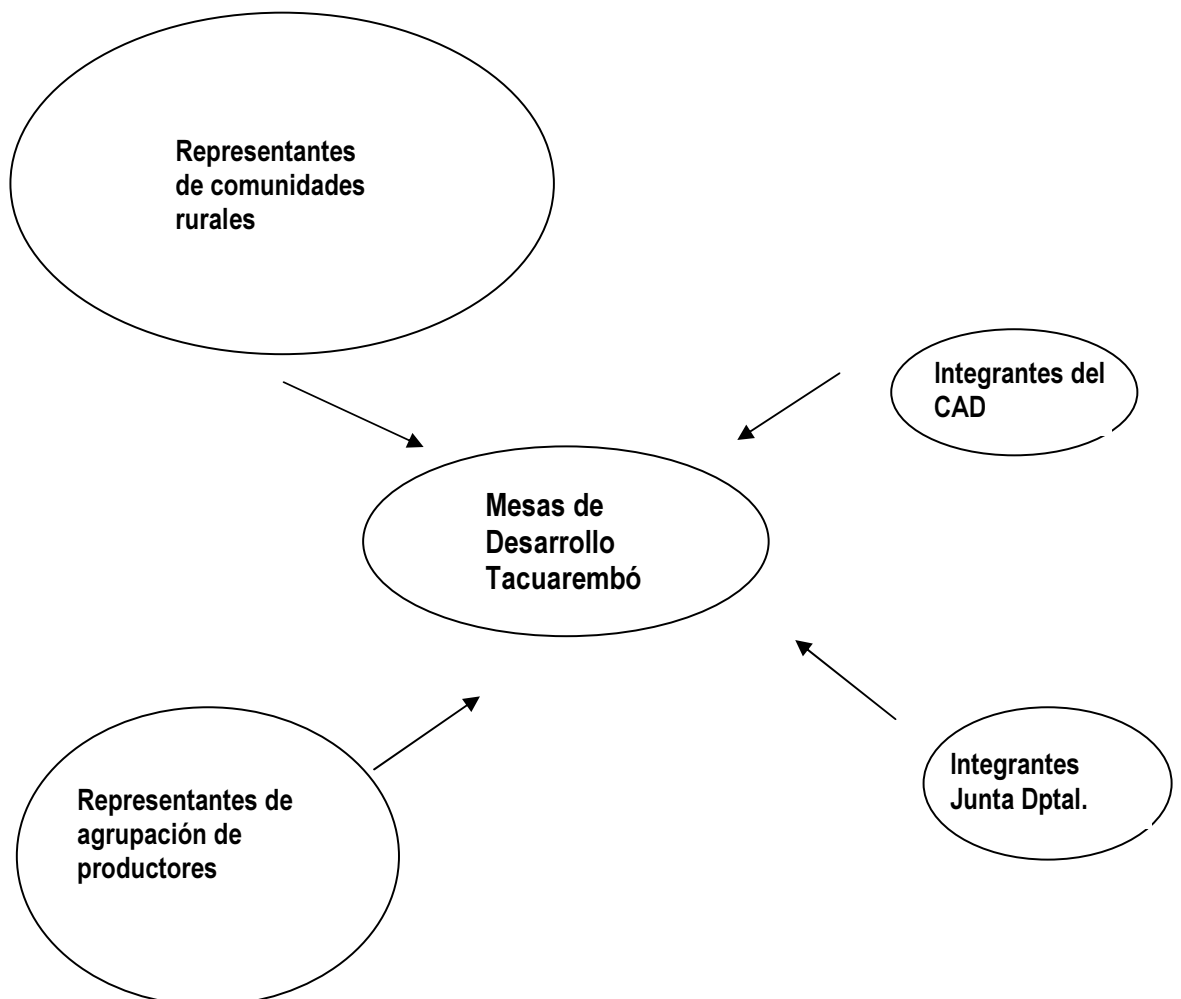
Figura N° 3: Ámbito de incidencia geográfica de las MDR en el departamento de Tacuarembó. (Adaptado de Informe de Consultoría - Encuentro de Mesas de Desarrollo Tacuarembó-MGAP año 2011)



1. MDR de Tacuarembó
2. MDR de Paso de los Toros
3. MDR de San Gregorio
4. MDR de Caraguatá
5. MDR de Bañado de Cañas

La integración de las Mesas de Desarrollo en un inicio, en el año 2007, estaba dada por un escaso número de productores, que fundamentalmente eran representantes de organizaciones públicas y privadas relacionadas al ámbito rural. Esta organización ha ido variando a través de los años con un aumento marcado de representantes de comunidades rurales, los que no necesariamente son representantes de organizaciones gremiales de productores, como está previsto en la ley de creación.

Figura N° 4: Integración de Mesas de Desarrollo con representación de forma proporcional a los integrantes que participan de las mismas



Del estudio de fuentes secundarias surgen las evaluaciones del encuentro de Mesas del año 2011 y de la reunión plenaria del 2012, las cuales tuvieron como objetivo el fortalecimiento de las Mesas como espacios de participación y descentralización. Las dimensiones que se trabajaron fueron: alcance territorial de las MDR, representatividad y rol de los participantes en las MDR, aspectos formales de funcionamiento y objetivos de la MDR y priorización de temas a trabajar.

Del análisis surge como información relevante el relacionamiento de las MDR con las instituciones públicas (entes autónomos, ministerios, dependencias en general) y con el CAD. Existe la percepción por parte de los integrantes de las MDR que en las instituciones públicas relacionadas al sector agropecuario y entes autónomos, hay distintos niveles de compromiso con la temática rural y consiguientemente, distinto nivel de respuesta a las demandas que se elevan desde las MDR. Lo antedicho condiciona el resultado de los planteamientos realizados por las Mesas de Desarrollo ante dichas organizaciones públicas.

Con respecto al carácter de las MDR, se parte del supuesto que deben tener un rol más activo y participe en la creación de las políticas públicas agropecuarias y no asumir solamente un carácter reivindicativo de las problemáticas de las zonas rurales. Un emergente que surge del estudio de las evaluaciones es la representatividad de los integrantes de las MDR, ya que desde la dimensión legal, éstas deberían ser aquellas personas que representan colectivos de productores, de comunidades rurales o grupos de personas con intereses en la temática. Lo antedicho no siempre se cumple, ya que la mayor parte de las veces no hay una representatividad concreta de algún colectivo, sino que es una participación de carácter individual.

A través del análisis de las entrevistas a técnicos participantes de las MDR surge que hay un alto grado de repetición de la participación por integrantes de las comunidades y no surgen nuevos integrantes, lo cual se percibe como un riesgo de que se transforme en un ámbito cerrado y no se amplíe a otros integrantes.

Con respecto a la metodología de trabajo de las MDR, de las entrevistas emerge que se ha ido modificando la misma, generándose actas de las reuniones por parte de técnicos que apoyan las actividades, lo cual ha redundado en un beneficio para la MDR. Sin embargo, se percibe que los planteos muchas veces no tienen el seguimiento esperado, no se identifica una metodología de trabajo concreta para ese punto, lo que debilita la capacidad de trabajo de la Mesa. Es de hacer notar el alto grado de expectativas que se generaron por parte de los participantes en la conformación de este ámbito. Esto queda claro en expresiones como: *“debería ser un espacio en el que seamos oídos”, “son las inquietudes del pueblo”, “debería ser un espacio donde encontremos la información necesaria”*. Acerca de la participación de las organizaciones públicas, se valora la misma como forma de avanzar en el logro de los objetivos. Sin embargo, ha sido un reclamo de todas las MDR la participación de la Intendencia Departamental de Tacuarembó, la que no participa a pesar que la legislación vigente contemple dicha participación.

Es de hacer constar, que se plantea por varios integrantes de las MDR, que para que el proceso descentralizador que constituye las MDR se cumpla en su totalidad, es necesario constar con capacidad de decisión sobre recursos económicos o adjudicación de proyectos, sucediendo una transferencia de esta capacidad de los sectores nacionales a estos ámbitos locales de decisión.

Las actividades de observaciones no participantes en las Mesas de Desarrollo del departamento de Tacuarembó se desarrollaron desde julio de 2012 a agosto de 2013, la cuales consistieron en la concurrencia a las reuniones y registro de los acontecimientos que allí ocurrían. Como resultado de dicha observación se percibe por parte de los integrantes de las MDR, que las temáticas abordadas en ellas se repiten en las distintas sesiones, careciendo de la capacidad para promover algún cambio en esta situación. Sin embargo, se constata que en aquellas MDR que existe presencia de grupos organizados, existe una percepción mayor de logros, siendo éstos asociados a la presentación de proyectos y la ejecución de los mismos, a partir del apoyo obtenido en la MDR. En tanto en aquellas MDR donde prima la participación de personas sin respaldo de una organización detrás, se entiende que la MDR generó expectativas que no se pudieron cumplir.

Acerca del relevamiento de indicadores medibles para evaluar el desempeño de las MDR, existe un consenso por parte de los entrevistados de que desconocen la existencia de los mismos. Se plantea su necesidad y pertinencia, surgiendo más claramente que serían más factibles elaborar indicadores relacionados a aspectos productivos, de incorporación de tecnología, aspectos económicos, que aquellos indicadores que evalúen aspectos sociales o de calidad de vida.

Más allá de los resultados que se obtienen de los planteos presentados, este espacio generado a partir de las políticas del MGAP se valora como el único lugar de reivindicación, donde es posible presentar las temáticas de zonas rurales. El potencial que presenta dicho espacio es lo que genera la convicción de continuar participando, según plantean los integrantes de las MDR. Por parte de las organizaciones públicas agropecuarias, se lo observa como una plataforma por la cual es posible comunicarse e interactuar con actores sociales del medio rural, a los cuales antes de la creación de las MDR no era posible llegar.

3.2 EN RELACIÓN AL CONSEJO AGROPECUARIO DEPARTAMENTAL

En referencia específica al Consejo Agropecuario, el estudio de las fuentes secundarias relacionadas directamente al CAD se refiere a los órdenes del día de cada una de las sesiones. Con respecto a la generación de actas, las mismas no se vienen realizando (durante el período agosto 2012- agosto 2013), lo cual dificulta poder realizar una aproximación a los resultados del CAD por esta vía.

De los órdenes del día se aprecia la influencia que tienen las MDR en las temáticas que trata el CAD, ya que la amplia mayoría de temas provienen de ellas. Otra fuente importante de temas abordados por el CAD son los proyectos impulsados por el MGAP a nivel nacional y que tienen su “aterriaje” en el territorio a través del CAD y a partir de éste llegan a los beneficiarios.

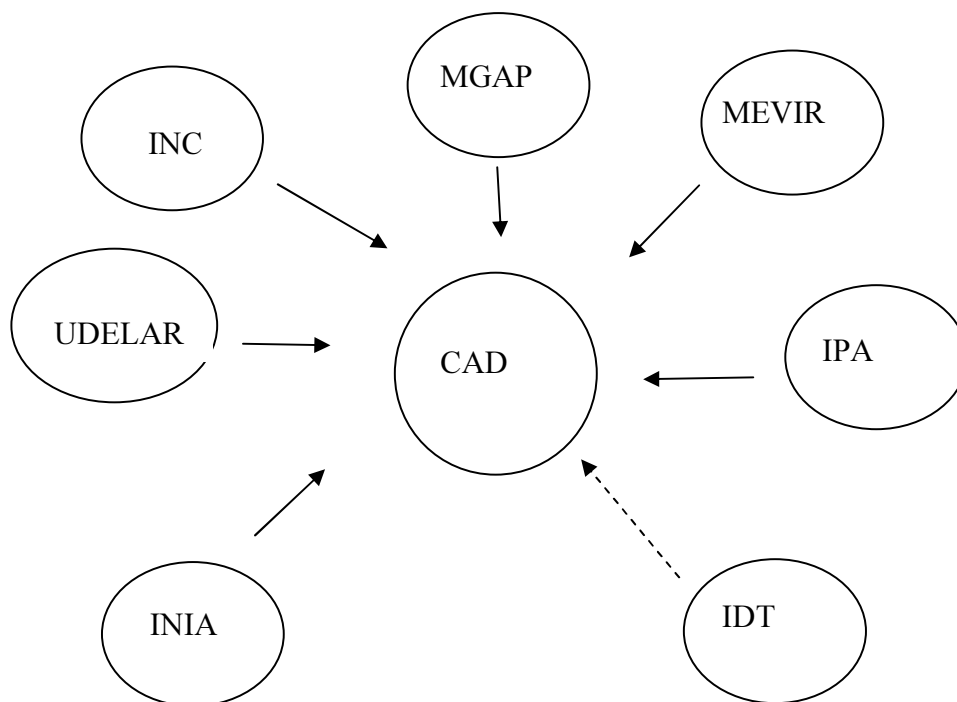
Como metodología de trabajo del CAD, el coordinador departamental del MGAP es quien realiza las convocatorias y plantea un orden del día que recopila la información proveniente

de las MDR (lo cual constituye un insumo fundamental para la actividad del CAD). Los integrantes del MGAP son quienes presentan las temáticas en el plenario del CAD, siendo visualizados por la comunidad rural como una “puerta de entrada” de temas al CAD.

En este estudio se observó que se cumple la participación de las organizaciones previstas por la ley de creación del Consejo agropecuario en el caso del departamento de Tacuarembó, con la excepción de la Intendencia Departamental. Surge como innovación la participación de otras instituciones no previstas en su inicio como son la Universidad de la República y el Movimiento de Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre.

Figura N° 5 Integración del consejo agropecuario de Tacuarembó.

-participación permanente en línea continua- no participación en línea discontinua



El trabajo constató, a través de los informantes consultados, que el accionar del CAD se encuentra “condicionado” en su capacidad de respuesta a las demandas debido a la no participación de la mayor organización a nivel departamental, como lo es la Intendencia. Esto trae aparejado una incapacidad de ir al encuentro de las demandas en ciertas temáticas propiamente departamentales, que escapan a las organizaciones nacionales.

No existe un consenso entre los entrevistados acerca de cuáles son las funciones del Consejo Agropecuario: más allá del mandato legal que le impone sus objetivos y sus funciones de forma clara, no se percibe por parte de los informantes cuál es la finalidad del mismo. Por parte de algunos entrevistados es visualizado como una “posible bisagra” entre la institucionalidad nacional agropecuaria y el nivel local, considerándose como una plataforma por la cual es posible la coordinación y articulación. En otra visión se plantea una “disociación” entre MDR y el CAD: al no existir una participación de los integrantes de la MDR en el CAD, se debilita este posible nexo.

Cabe señalar que entre los entrevistados se percibe que participar en este ámbito es compartir una visión de desarrollo común, en la cual se asume a los actores sociales como protagonistas de este proceso, a través de la participación y el “empoderamiento” de los mismos. Esta visión de Desarrollo es pensada desde el territorio, a partir de esta premisa se engloba a todos los integrantes de ese espacio sean o no productores.

Ante la consulta sobre la utilización de indicadores medibles para la evaluación de las políticas implementadas en el CAD, se plantea que se carece de los mismos, más allá de la cuantificación de la concurrencia al CAD. Esto dificulta la posibilidad de realizar una evaluación del accionar de estas organizaciones y su posible variación en el rumbo de las mismas.

3.3 DISCUSIÓN GENERAL

Los resultados obtenidos nos permiten contrastar algunas perspectivas teóricas presentadas en el capítulo 2. A este respecto Proud'homme (1994), planteaba, *“dentro de las condiciones que deben cumplirse para la descentralización es el desarrollo de un marco institucional a nivel local que guíe el proceso en forma eficiente. Sin este fortalecimiento institucional a nivel local, la transferencia de recursos y competencias podría exceder la capacidad local”*

De cara al objetivo del trabajo, a partir de los resultados de la investigación y de los aspectos teóricos presentados con anterioridad es posible definir que las interacciones dentro de estos ámbitos (MDR y CAD) constituyen procesos de gobernanza, donde tiene lugar la coordinación y articulación entre actores sociales y organizaciones estatales con la finalidad de generar nuevos estilos de gobierno de mayor horizontalidad, inclusivos y de gestión pública eficiente, como es planteado por Ruano de la Fuente(2002).

Como ya se menciona, para que tengan lugar procesos de gobernanza deben suceder obligatoriamente dos procesos simultáneos que son la participación de los actores sociales y la articulación entre los niveles de gobierno. Al respecto es posible afirmar que éstos ocurren en el ámbito de las MDR y del CAD. La constatación empírica de que estos dos aspectos tienen lugar confirma presupuestos teóricos que el proceso de gobernanza se consolida dentro de estos ámbitos descriptos.

El presente estudio permite señalar que, si bien se ha iniciado este proceso de descentralización, a nivel del departamento de Tacuarembó éste no ha ocurrido en su totalidad, esto es, en la dimensión administrativa, política y fiscal. Es interesante constatar que la dimensión fiscal y la asignación de recursos financieros constituyen una de las mayores demandas de los integrantes de las MDR. La toma de decisiones sobre recursos financieros hace que se convierta en un real proceso de descentralización.

Más allá de lo planteado anteriormente, se puede afirmar que la integración de los colectivos rurales al proceso descrito anteriormente constituye un proceso de aprendizaje para los participantes de las MDR, siendo la construcción en ciudadanía uno de los elementos más destacables. Se debería tener en cuenta esta dimensión “sociológica” de la descentralización, relacionada al desarrollo, al momento de realizar las evaluaciones de estas políticas. Es así como la creación de estos ámbitos generan y acumulan capital social en las cuatro visiones planteadas por Woolcock y Narayan, 2000, siendo estas la comunitaria, extracomunitaria, institucional y sinérgica. Así es como un proceso de descentralización requiere de acción ciudadana (acción colectiva), lo que se obtiene de la participación de los actores sociales de estos espacios es encauzar el capital social creado con el objetivo de cooperar en acciones concretas para el desarrollo de la comunidad.

Otro elemento que llama la atención es el posicionamiento de las organizaciones, donde se percibe al MGAP en un rol de coordinador y articulador, a manera de “guía”, de todo este proceso tanto en las MDR, como en el CAD. Se observa que organizaciones públicas carecen de la capacidad de decisión sobre los planteamientos que llegan al CAD, debido a su propia debilidad o por burocracias internas que interfieren en su accionar.

De forma paralela al proceso descrito, los temas que llegan al CAD exceden las temáticas propias de las instituciones que lo componen. Como fue planteado en los resultados, la mayoría de los reclamos transcurren por necesidades básicas insatisfechas (acceso a la electricidad, agua, caminería, educación). El asumir esta situación por parte de las organizaciones implica a su vez aceptar una visión de desarrollo integral, el cual incluye las dimensiones sociales, no solamente económico-productivas. La pasada afirmación se corrobora con la alta participación de representantes de la comunidad rural y no necesariamente como preveía la integración la ley la participación de representantes de agrupaciones de productores.

4. CONCLUSIONES

A lo largo de la investigación se presentaron varios elementos que nos permiten abordar el objetivo general de la presente investigación, esto es, la caracterización de los procesos que se desarrollan en el accionar del Consejo Agropecuario Departamental de Tacuarembó y las Mesas de Desarrollo Rural del mismo departamento, con énfasis en los procesos de descentralización e innovación institucional.

Al comienzo de la investigación se planteaba como hipótesis que el Consejo Agropecuario y las Mesas de desarrollo del departamento de Tacuarembó constituyen una innovación institucional, por la cual se favorece el proceso de descentralización del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, a través de la ejecución de las políticas públicas diferenciadas y el fomento de la participación amplia y diversa de los distintos sectores de la población rural. Una primera respuesta a esta preposición analizándola desde la perspectiva neoinstitucional descrita con anterioridad, es que se confirma la hipótesis, constituyéndose las MDR y CAD en un acuerdo entre organizaciones con reglas de funcionamiento explícitas e implícitas, que buscan fortalecer la dimensión de la infraestructura institucional local, que actúa como “palanca” para el desarrollo del territorio. Simultáneamente, podemos asociar este proceso al concepto de innovación anteriormente planteado, ya que a partir de los resultados presentados se puede afirmar que ha existido una apropiación de este espacio por parte de los colectivos del ámbito rural.

Se constituye aquí dentro del marco teórico de la escuela neoinstitucional lo que se denomina como un arreglo institucional, en el cual a partir de la definición de la integración dada por la ley de creación, las organizaciones tienen como finalidad generar relaciones de cooperación y complementariedad. Los resultados del estudio permiten afirmar que la conformación de las MDR y CAD han constituido un marco institucional innovador sobre el que se sostiene este proceso de descentralización, actuando como un espacio público de concertación.

Uno de los desafíos mayores que se percibe en esta nueva arquitectura institucional está dado por el hecho de trascender la dimensión declarativa, para transformar su accionar en respuestas concretas a las demandas planteadas: esta afirmación asienta en una repetida sentencia realizada por los informantes. La participación de los actores sociales debería traspasar la participación en la fase de ejecución de estas políticas, para generar una retroalimentación que permita transformar el diseño y mejorar la ejecución de estas políticas.

La ausencia de la Intendencia Departamental genera una posible lectura de esta situación, ya que la decisión de participar de estos ámbitos por parte de las organizaciones implica asumir la “dilución” de protagonismos individuales y organizacionales. La forma tradicional de intervención focalizada hacia el desarrollo por rubro y desde instituciones únicas continúa impregnando las visiones que persisten a nivel departamental. A su vez, otra ausencia no prevista dentro de la ley, es el de organizaciones de destacada tradición como son en el departamento de Tacuarembó: la Asociación Rural de Tacuarembó, Asociación de Cultivadores de Arroz o Liga de Curtina.

Del análisis acerca de cómo se desarrolla este proceso emerge un riesgo, que radica en la representatividad que debieran tener los planteos que se realizan en estos ámbitos, para que los mismos no pierdan legitimidad y no representen la opinión individual de la persona que concurre a ellos. En ese sentido, dichas propuestas debieran ser discutidas y consensuadas en los colectivos, para que esto ocurra debiera haber un intenso trabajo pre y post reuniones.

Sin embargo, es posible identificar a las MDR y al CAD como un espacio democrático, de socialización de la información y que la hace asequible a colectivos que tradicionalmente permanecían por fuera de los circuitos formales existentes. Esto reafirma lo planteado dentro del marco teórico de Boisier, cuando expresa que el territorio es considerado como factor de desarrollo, en el cual los actores sociales que lo componen son fundamentales.

Como ya se menciona, la región noreste y Tacuarembó en especial, muestran marcadas asimetrías en las dimensiones sociales y económicas con respecto al resto del país. La intervención de las políticas públicas agrarias debería contemplar esta situación y amoldar su

“desembarco” a las particularidades que distinguen al territorio (escasa cultura de asociativismo, individualismo del productor ganadero, región de frontera).

Las transformaciones organizacionales e institucionales propuestas desde el MGAP son complejas y de no fácil ejecución, ya que éstas dependen de la construcción de capacidades, de la creación de redes de colaboración, de la explotación de complementariedades y del estímulo a la participación e involucramiento social. Estos objetivos no se cumplen por la simple asignación de mayores recursos, sino por la calidad de los procesos que ocurren.

Las acciones de las MDR y el CAD se conceptualizan dentro de una visión global como contribuyente a un proceso complejo y multidimensional como es el desarrollo. La construcción y acuerdo de las relaciones y pautas de colaboración y las complementariedades entre organizaciones constituyen la innovación institucional que representan estos ámbitos.

A pesar de que el proceso de descentralización no ha logrado cabalmente sus objetivos, debe señalarse que constituye un modelo alternativo de desarrollo endógeno, ideado desde una dimensión no muchas veces considerada como lo es la infraestructura institucional y la forma que ésta, es utilizada como medio para alcanzar las metas propuestas de desarrollo. Pensar que el desarrollo de una región, puede en parte, encontrarse determinado por el entramado institucional de la misma y no solamente por fuerzas exógenas al territorio, constituye una oportunidad única para alcanzar las metas de desarrollo propuesto. Por lo cual los decisores políticos no deberían desistir en la aplicación de estas políticas para alcanzar las metas propuestas.

Es pertinente plantear que existe una importante coincidencia entre los cometidos planteados en la Ley de creación de los Consejos Agropecuarios y Mesas de Desarrollo y los resultados que surgen de la investigación. La descentralización institucional del MGAP, la articulación de políticas agropecuarias y el mayor involucramiento de la sociedad rural en acciones vinculadas al desarrollo han sido posibles de concretar a partir de las herramientas que constituyen el CAD y las MDR.

Finalmente, a partir de los resultados y limitaciones de la presente investigación, es posible plantear una futura agenda de investigación, a saber: caracterización de nivel regional de los Consejos Agropecuarios en los distintos departamentos del noreste, con gobiernos departamentales de diverso origen político partidario. A su vez, sería pertinente realizar algún estudio que transversalice las políticas públicas ejecutadas desde el Estado en su conjunto sobre las poblaciones rurales de nuestro país.

5. BIBLIOGRAFÍA

- Abad y Aragón L. 2010. Gobernanza y desarrollo territorial. Una perspectiva geográfica. Documento de trabajo GEDUR, vol (10): 3-30. [En línea] 18 de agosto de 2012 http://www.gedeur.es/documentostrabajo/Doc10_Abad%20Luis.pdf
- Aghón G. 1993. Descentralización fiscal: marco conceptual-Proyecto CEPAL-GTZ. Serie Política Fiscal, vol (44), 1- 41.
- Arbeletche P.; Gutiérrez G. 2010. Crecimiento de la Agricultura en Uruguay: exclusión social o integración económica en redes. Revista PAMPA, vol (06):113-138
- Astori D.1984a.Controversias sobre el agro latinoamericano. Un análisis crítico. Buenos Aires: CLACSO. 199p
- Astori D.1984b.Principales interpretaciones sobre la problemática agraria uruguaya. Fundación de Cultura Universitaria-Servicio de documentación en Economía. vol (32): 1-32.
- Ayala J. 1999. Instituciones y economía: una introducción al neoinstitucionalismo económico. México, DF: Fondo de Cultura Económica. 397p
- Bianco M. 2010. Curso de metodología de la investigación social. Montevideo. Facultad de Agronomía. Presentación de clase de Maestría.
- Boisier S. 2004. Desarrollo territorial y descentralización: El desarrollo en el lugar y en manos de la gente. Revista Eure. Volumen (XXX), nº 90 :27-40.
- Bustelo P. 2003.Desarrollo económico: del Consenso al Post-Consenso de Washington y más allá. Estudios de historia y de pensamiento económico. Homenaje al profesor Francisco Bustelo García del Real. Madrid: Editorial Complutense. 741-756.

CCI (Comisión coordinadora del Interior)- Universidad de la República 2012. Diagnósticos y diferentes visiones sobre la dinámica socio-económica de la Región Noreste. Serie de documentos Trabajo CCI N° 4. Montevideo, Uruguay. Editorial Psicolibros-Waslala.58p.

Corbetta P. 2007 Capítulo 2: Investigación cuantitativa y cualitativa. En: Metodología y técnicas de Investigación Social. Madrid: McGraw-Hill. 354p.

De Hegedüs P.2005. Relevamiento de Experiencias en Tacuarembó. En: De Hegedüs P, Vassallo M. Sistematización de experiencias de desarrollo rural con enfoque territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. – Montevideo: IICA. 463 p.

Echeverri Perico R.2009 El enfoque territorial redefine el desarrollo rural. Seminario Institucionalidad Agropecuaria y Rural. Santiago de Chile. 30p. [En línea] 11 de setiembre 2012 <http://www.smt.colpos.mx/11/doc14.pdf>

Escobar G .2006. ¿Requiere America Latina un Nuevo Estructuralismo para enfrentar la Pobreza y la Desigualdad?. Debates y Temas Rurales -Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. n° 6: 30p.

Figari M. 2008 Resultado Económico y Subjetividad: Representaciones sociales de productores familiares de Paysandú, Uruguay. Tesis MsC Ciencias Agrarias. Montevideo, Uruguay Facultad de Agronomía. 72p.

INE (Instituto Nacional de Estadística) 2013. Datos Preliminares Censo 2011. [En línea] 5 de mayo 2013 <http://www.ine.gub.uy/censos2011/index.html>

INE (Instituto Nacional de Estadística) 2012. Estimación de la pobreza por el método de ingreso. Año 2011. [En línea] 20 de agosto de 2013. <http://www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/Informe%20Pobreza%202011.pdf>

- Jacob R. 1984. Los principales modelos históricos. En: La Cuestión Agraria en el Uruguay. Colección Temas Nacionales N° 13. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria. p. 7-24.
- Jones G. 1983. Transactions cost, property, Rights and organizacional culture: An Exchange perspective. Administrative Science Quarterly, Vol 28, n°3, p. 454-467.
- Kalmanovitz S. 2005. El neoinstitucionalismo como escuela. Revista de Economía Institucional, vol 7 n° 9: 189-212.
- Lacuague M. 2011 Caracterización de las diferentes estrategias de Desarrollo del gobierno departamental de Tacuarembó, en base a sus antecedentes. Diploma Montevideo, Uruguay. Facultad de Agronomía. 92p
- Lahera E. 2004a. Política y políticas públicas. ONU – CEPAL División de desarrollo social. Políticas Sociales Serie 92. 32p
- Lahera E. 2004b Capital institucional y desarrollo productivo, un enfoque de las políticas públicas. ONU-CEPAL. Gestión pública. Serie 48. 25p.
- Lechner N. 1999. Desafíos de un Desarrollo Humano: individualización y capital social. [En línea]: 25 de mayo de 2014. www.achm.cl/file_admin/archivos_munitel/social/social31.pdf
- Marradi A. 2007. Metodología de las Ciencias Sociales. Buenos Aires: Editorial Emecé. 328p.
- Medina 2001. Consideraciones sobre el índice de Gini para medir la concentración del ingreso. Serie Estudios estadísticos y prospectivos .Cepal. [En línea] 12 de agosto de 2013. <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/6570/lcl1493e.pdf>

- MGAP (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca) 2013. DIEA Censo General Agropecuario 2011 Recuentos preliminares. Montevideo, Uruguay. 24p. [En línea] 10/8/2013
<http://www.mgap.gub.uy/portal/hgxpp001.aspx?7,5,694,O,S,0,MNU;E;55;9;MNU;>
- MGAP-OPYPA (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Oficina de Planeamiento y Políticas Agropecuarias) 2005a. [En línea]: 4 agosto 2011
www.mgap.gub.uy/opypa/ANUARIOS/Anuario05/TemasdePol%C3%ADtica/lineam%20estrat%20instit.pdf
- MGAP-OPYPA (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Oficina de Planeamiento y Políticas Agropecuarias) 2005b. [En línea]: 4 agosto 2011
www.mgap.gub.uy/opypa/ANUARIOS/Anuario05/TemasdePol%C3%ADtica/descentra.pdf
- MGAP (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca) 2001. DIEA Censo General Agropecuario 2000 Montevideo, Uruguay. Tomo 2. 203p.
- North D. 1993 .Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México, D.F: Fondo de Cultura Económico. 164p.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) 2008. Desarrollo Humano en el Uruguay: Política, Políticas y Desarrollo Humano. Montevideo, Uruguay.388p.
- Patton M. 1990 Qualitive Evaluation and Resaerch Methods. Newburry Park, Sage Publications. 536p.
- Pérez G.1994. Capítulo II Técnicas de análisis de datos. En: Investigación cualitativa. Retos e Interrogantes. Madrid: Editorial La Muralla.228p.
- Prats J. 2003. El concepto y el análisis de la gobernabilidad. Revista Instituciones y Desarrollo vol14-15:239-269.[En línea]:23 de junio 2011
<http://www.hegoa.ehu.es/dossierra/gobernanza/4-Oriol2003.pdf>

- Prats J. 2007. Revisión crítica del institucionalismo a la teoría y la práctica de desarrollo. *Revista Economía Institucional*, vol 9 N°16 :121-148.
- Prebisch R. 1963.El desarrollo económico de America Latina y algunos de sus principales problemas. *Boletín económico de America Latina-CEPAL*. vol (VII) n° 1 : 1-24.
- Proud'homme R.1994. On the Dangers of Decentralization. Policy Research Working Paper Series-Banco Mundial.
- Putnam R.1996.The strange disappearance of civic America. *Journal of Democracy*.6: 65-78.
- Rodríguez A. 2010. La frontera Uruguay-Brasil y el desarrollo local. *Nóesis: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades/Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Instituto de Ciencias Sociales y Administración*, vol. (19) n° 37: 14-51.
- Rossi V. (2010) La producción familiar en la cuestión agraria uruguaya. *Revista NERA* 13, vol (16): 63-80
- Ruano de la Fuente J. 2002. La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico. En: Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la administración pública VII, Lisboa, Portugal. p1-9.
- Salles-Filho S 2007. Conceptos, elementos de políticas y estrategias regionales para el desarrollo de innovaciones institucionales- IICA, FORAGRO, GFAR. San José, Costa Rica. 78 p.
- Sautu R . 2005. Recomendaciones para la redacción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la Metodología. Buenos Aires: CLACSO.192p. [En línea 14 de octubre2011] :<http://biblotecavirtual.clacso.org.ar/libros/campus/método>

- Sautu R. 2003. Todo es teoría Objetivos y métodos de Investigación. Buenos Aires. Editorial Lumiere. 180 p.
- Schejtman A.; Berdegú J. 2004. Desarrollo Territorial Rural, Rimsip, Documento elaborado para la División America Latina y el Caribe del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y BID. 53p.
- Street J.1991.La teoría institucionalista del desarrollo económico. Revista Coyuntura Agropecuaria. Vol (8) nº 32 :15 -28.
- Stuhldreher A .2012. Cambio climático y desarrollo en regiones rezagadas de América Latina. Una mirada desde el Noreste del Uruguay. En: Congreso Uruguayo de Ciencia Política. "La Ciencia Política desde el Sur". Asociación Uruguaya de Ciencia Política. IV,2012, Montevideo.
- Téllez G. 2009. Relaciones entre el enfoque neoinstitucional, desarrollo y medio ambiente. Revista Opera. Vol. 9 :223-239.
- Uruguay. Poder Legislativo 2007. Ley 18.126 [En línea] 8 de agosto de 2011 <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18126&Anchor=>
- Vassallo M. 2001. Desarrollo rural. Teorías, enfoques y problemas nacionales. Montevideo. Universidad de la República. Facultad de Agronomía. Dpto. de CCSS. 176p.
- Veneziano A. 2013. La reforma del Estado que implica descentralización. En: Transformaciones recientes y desafíos para el desarrollo regional. Salto: Dpto. de Ciencias Sociales, Regional Norte UdelaR. 158-183.
- Villareal R. 2000 Hacia una economía institucional de mercado.[En línea] 11 de agosto de 2011. en : <http://www.iigov.org/iigov/pnud/bilbiote/documentos/docu0057.htm>

Woolcock M. , Narayan D.2000. Capital social : Implicancias para la teoría, la investigación y las políticas de desarrollo.[En línea].26 de mayo de 2014.

<http://preval.org/documentos/00418.pdf>

Yin, R., 2009. Case study Research Design and Methods, applied social Research. Third Edition. California: Sage Publications.181p.

6. ANEXOS

Anexo 1 – Índice figuras y tablas

Tablas	Página
Tabla N° 1 Superficie total de los departamentos del noreste y del país.....	15
Tabla N° 2 Población de los departamentos del noreste y del país.....	16
Tabla N° 3 Índice de desarrollo humano en la región noreste.....	17
Tabla N° 4 N° de establecimientos por departamento y superficie del establecimiento.	19
Tabla N° 5 N° de explotaciones por nacionalidad de productor.....	20
Tabla N° 6 Superficie (ha) de explotaciones por nacionalidad de productor.....	21
Tabla N° 7 Resumen de la estrategia metodológica utilizada.....	37

Figuras

Figura N° 1 Integración de la Institucionalidad agropecuaria Nacional y departamental y las interacciones previstas en la ley.....	12
Figura N° 2 Niveles analíticos de las innovaciones institucionales.....	26
Figura N° 3 Ámbito de incidencia geográfica de las MDR en el dpto. de Tacuarembó.....	38
Figura N° 4 Integración de las Mesas de Desarrollo. Representación proporcional.....	39
Figura N° 5 Integración del Consejo Agropecuario de Tacuarembó.....	43

Anexo 2: Glosario de siglas utilizadas

ANEP- Administración Nacional de Educación Pública

CAD- Consejo Agropecuario Departamental

CEPAL- Comisión Económica para América Latina y el Caribe

DIEA- Dirección Estadísticas Agropecuarias

FAO – Organización de las Naciones Unidas para la alimentación y agricultura

INASE- Instituto Nacional de la Semilla

INAVI- Instituto Nacional de Vitivinicultura

INC- Instituto Nacional de Colonización

INE- Instituto Nacional de Estadística

INIA- Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias

IPA- Instituto Plan Agropecuario

MDR- Mesa de Desarrollo Rural

MEVIR- Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural

MGAP- Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca

ONU-Organización de Naciones Unidas

OPYPA- Oficina de Planificación y Políticas Agropecuarias

PNUD- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

UDELAR- Universidad de la República

Anexo 3: Ley 18.126

Ley N° 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.

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 4º. (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 5º.- 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 contraten onerosamente.

Artículo 6º.- 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 7º.- El Consejo dictará su reglamento interno, estableciendo su funcionamiento tanto en sesiones plenarias como en comisiones.

CAPÍTULO III

De los Consejos Agropecuarios Departamentales

Artículo 8º. (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 9º. (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.
- 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.

Anexo 4: Caracterización de las entrevistas realizadas

Nº	Tipo de entrevistado	Duración	Fecha
1	integrante de MDR	28 minutos	Julio-2012
2	integrante de MDR	35 minutos	Julio-2012
3	Integrante de CAD	43 minutos	Agosto-2012
4	integrante de MDR	41 minutos	Setiembre-2012
5	Integrante de CAD	32 minutos	Setiembre 2012
6	Integrante de CAD	39 minutos	Julio-2013
7	Profesional ejercicio liberal	52 minutos	Julio-2013
8	integrante de MDR	32 minutos	Julio -2013
9	integrante de MDR	43 minutos	Julio-2013
10	integrante de MDR	22 minutos	Julio-2013
11	Integrante de CAD	65 minutos	Agosto-2013
12	integrante de MDR	29 minutos	Agosto-2013
13	integrante de MDR	46 minutos	Agosto-2013
14	integrante de MDR	65 minutos	Agosto-2013
15	Profesional ejercicio liberal	45 minutos	Agosto-2013
16	integrante de MDR	54 minutos	Agosto-2013
17	integrante de MDR	43 minutos	Agosto-2013
18	Profesional ejercicio liberal	23 minutos	Setiembre-2013
19	integrante de MDR	65 minutos	Setiembre-2013
20	integrante de MDR	23 minutos	Setiembre-2013
21	Profesional ejercicio liberal	44 minutos	Setiembre-2013
22	integrante de MDR	32 minutos	Setiembre-2013
23	integrante de MDR	37 minutos	Setiembre-2013
24	integrante de MDR	31 minutos	Setiembre-2013
25	integrante de MDR	42 minutos	Octubre-2013
26	integrante de MDR	17 minutos	Octubre -2013

Anexo 5 – Pauta de entrevista a los integrantes del CAD

Dimensión Objetiva

- 1- ¿Cual es la institución que usted representa en el CAD?
- 2- ¿Ha participado Ud. de las reuniones del Consejo Agropecuario Departamental?
 - A – Si
 - B- No
- 3- ¿Con que frecuencia se reúne el CAD?
 - A- Quincenal
 - B- Mensual
 - C- Trimestral
 - D- No hay una frecuencia determinada
- 4- ¿Con que frecuencia ha sido su participación?
 - A- Siempre
 - B- La Mayoría
 - C- Algunas Veces
 - D- Ocasional
- 5- ¿Qué organizaciones integran el CAD?
- 6-¿Que acciones desarrolla el CAD?
- 7-¿Están representadas todas aquellas instituciones que la ley establece?
- 8-¿Participan los entes públicos: UTE, ANTEL, OSE, ANEP, etc.?

9-¿Ha realizado la institución que Ud. representa planteos concretos en los CAD?

A -Si

B- No

10- ¿Considerando la respuesta anterior, a que atribuye Ud. dicho accionar?

11- ¿En caso de ser positiva la pregunta 9, se ha materializado en acciones o resoluciones concretas CAD a esos planteos?

12- ¿Posee indicadores medibles en la mejora de las condiciones productivas, económicas, sociales y de calidad de vida de los beneficiarios de la aplicación de las políticas instrumentadas por el MGAP?

13- ¿Como se relacionan el consejo agropecuario con las mesas de desarrollo del MGAP?

14- ¿Como evalúa el funcionamiento actual?

15- ¿Cual es la relación con el Consejo Agropecuario Nacional?

Dimensión Subjetiva

1- ¿En su opinión se han cumplido con los cometidos planteados en la ley de creación de los CAD?

2- En su consideración, en que basa su respuesta anterior.

3- ¿En los casos de no participación de algunas instituciones (que la ley establece), a su entender porque ocurre?

4- La generación de este nuevo espacio de trabajo, ¿ha facilitado la implantación de las políticas públicas agropecuarias y sociales en el territorio?

5- ¿Tiene capacidad propositiva los CAD en la generación de nuevas políticas públicas o se limitan a la ejecución de las mismas?

6- ¿Cual es la opinión general que Ud. tiene con respecto desarrollo de las actividades de los CAD?

7- ¿Que aspecto se ven favorecidos por el accionar del CAD los procesos de Desarrollo Rural?

8- ¿Considera que al accionar del CAD ha mejorado la implementación de las políticas públicas agropecuarias?

9 - ¿Considerando la respuesta anterior, como la explica?

Anexo 6: Pauta de entrevista a integrantes de las MDR

Información General.

Nombre _____

Institución _____

Colectivo Representado _____

1) Participa de la Mesa de Desarrollo:

A -Asiduamente _____

B -La Mayoría de la Veces

C -En forma esporádica

Observaciones

2) Sobre el Funcionamiento de la Mesa

A -Regularmente

B -En Forma esporádica

C -No funcionamiento

Observaciones

3) Desde su punto de vista, que le aporta a la institución que representa?

A- Relacionamiento

B -Ámbito de Coordinación

C -Oportunidades económicas

D -Otros

Observaciones_____

4) ¿Su organización coordina acciones con alguna otra organización?

5) ¿De que tipo es esta coordinación, ocurre en la Mesa de Desarrollo?

Observaciones_____

6) ¿Ha realizado la institución que Ud. representa planteos concretos?

En caso de ser positiva la pregunta 6, ¿se han materializado en acciones o resoluciones concreta?

Observaciones_____

7) ¿Cuales son los principales logros de la Mesa de Desarrollo?

Observaciones_____

8) Desde su perspectiva, a partir del trabajo de la MDR, ¿ha mejora la calidad de vida de la comunidad?

Observaciones _____

9) ¿Posee indicadores medibles en la mejora de las condiciones productivas, económicas, sociales y de calidad de vida de los beneficiarios de la aplicación de las políticas instrumentadas por el MGAP?

Observaciones _____

10) ¿Que mejoraría del funcionamiento de las Mesas de Desarrollo?

Observaciones _____

11) ¿Agregaría algún integrante más?

Observaciones _____

12) ¿Desea realizar algún comentario más?

Observaciones _____

Anexo 7: Pauta de entrevistas a profesionales que actúan/actuaron en las MDR

1. ¿En qué institución desarrolla su actividad profesional / que posición que ocupa?
2. ¿Desde qué fecha se encuentra trabajando en los programas del MGAP?
3. ¿Qué evaluación realiza Ud. de los programas de desarrollo implementados por el MGAP? ¿Que evaluación tiene de las Mesas de Desarrollo y CAD?
4. ¿Posee indicadores medibles en la mejora de las condiciones productivas, económicas, sociales y de calidad de vida de los beneficiarios de la aplicación de las políticas instrumentadas por el MGAP?
5. En su opinión ¿se han cumplido con los cometidos planteados en la ley de creación de las Mesas y CAD?
6. En su consideración, ¿En qué basa su respuesta anterior?
7. ¿Qué aspecto mejoraría de las herramientas utilizadas en los programas de desarrollo?
8. La generación de este nuevos espacios (MDR y CAD) , ¿ha facilitado la implantación de las políticas públicas agropecuarias y sociales en el territorio?
9. ¿Tienen capacidad propositiva las Mesas y CAD en la generación de nuevas políticas públicas o se limitan a la ejecución de las mismas?
10. ¿Qué aspecto se ven favorecidos los procesos de Desarrollo Rural por el accionar del CAD o las MDR

11. ¿Considera que el accionar del CAD ha mejorado la implementación de las políticas públicas agropecuarias?

12. ¿Considerando la respuesta anterior, como la explica?

Anexo 8: Matriz para entrevista a integrantes del CAD

Parte 1

	Eje Conceptual	Dimensión	Indicador
Entrevista Aspecto Objetivos	Consejos Agropecuarios	Funcionamiento	Nº de reuniones
			Frecuencia de reuniones
		Articulación	Nº de instituciones participantes (impuestas por Ley)
			Nº de Otras Instituciones (Público-Privadas)
			Nº de Entes Públicos participantes
		Ejecución de Políticas Públicas Agrarias	Nº de proyectos ejecutados
			Indicadores medibles
			Nº población beneficiaria
		Institución que representa	Participación
	Frecuencia de su participación		
	Planteos		Nº de planteos
			Nº de acciones ejecutadas en relación al mismo

Parte 2

	Eje Conceptual	Dimensión	Opinión
Entrevista Aspecto Subjetivos	Consejos Agropecuarios	Cumplimientos de cometidos asignados por Ley	
		Articulación con otras Instituciones	
		Ejecución de Políticas Públicas Agrarias	
	Institución que representa	Visión del funcionamiento del CAD desde institución que representa	
		Visión de políticas públicas agrarias ejecutas	

Anexo 9: Matriz para entrevista a integrantes de las MDR

Parte 1

	Eje Conceptual	Dimensión	Indicador
Entrevista Aspecto Objetivos	Mesas de Desarrollo	Funcionamiento	Nº de reuniones
			Frecuencia de reuniones
		Articulación	Nº de participantes
			Nº de Otras Instituciones (Público-Privadas)
			Nº de Entes Públicos participantes
		Ejecución de Políticas Públicas Agrarias	Nº de proyectos ejecutados
			Indicadores medibles
			Nº población beneficiaria
		Institución que representa / A título personal	Participación
	Frecuencia de su participación		
	Planteos		Nº de planteos
			Nº de acciones ejecutadas en relación al mismo

Parte 2

	Eje Conceptual	Dimensión	Opinión
Entrevista Aspecto Subjetivos	Mesas de Desarrollo	Cumplimientos de cometidos asignados por Ley (Logros)	
		Articulación con otras Instituciones	
		Percepción de Mejoramiento (aspectos sociales, infraestructura, productivos, económicos)	
	Institución que representa	Visión del funcionamiento de las MDR desde institución que representa	
		Visión de políticas públicas agrarias ejecutadas	

Anexo 10: Matriz de entrevista a profesionales que actúan/actuaron en las MDR

	Eje Conceptual	Dimensión	Opinión
Entrevista Técnicos.	Consejos Agropecuarios	Evaluación del Funcionamiento	
		Indicadores medibles de la ejecución de Políticas Públicas Agrarias	
		Cumplimiento con cometidos	
		Observaciones	
	Mesas de Desarrollo	Evaluación del Funcionamiento	
		Indicadores medibles de la ejecución de Políticas Públicas Agrarias	
		Cumplimiento con cometidos	

Anexo 11³

**Una experiencia de desarrollo rural en gobernanza territorial:
Mesas de Desarrollo Rural de Tacuarembó**

³ Artículo a ser publicado en la Revista Agrociencia Uruguay

Resumen

El presente trabajo analizó a las Mesas de Desarrollo de Tacuarembó del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), como un proceso de innovación y descentralización en la institucionalidad pública estatal. El objeto de estudio de la investigación fueron las Mesas de Desarrollo del departamento de Tacuarembó, bajo la hipótesis que constituyen arreglos institucionales que favorecieron la descentralización del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y promovieron la participación de colectivos del ámbito rural. Se analizó el proceso histórico, los actores que lo han impulsado y los resultados obtenidos en el periodo 2007-2012. La metodología utilizada fue de tipo cualitativa, bajo la forma de estudio de caso. Las técnicas utilizadas en la presente investigación consistieron en: estudio de fuentes secundarias relacionadas a la actividad de los MDR, observación no participativa y entrevistas semiestructuradas a integrantes de las MDR. Para la evaluación se planteó un concepto central, éste es la descentralización en clave de gobernanza territorial, el cual fue dividido para su estudio en dos dimensiones: objetiva y subjetiva. Dentro de la dimensión objetiva se analizó la participación a partir de parámetros e indicadores seleccionados (nº de reuniones, asistencias a las mismas, nº de resoluciones tomados, nº de proyectos presentados). La dimensión subjetiva la constituye la perspectiva de los individuos acerca en que medida impacto este proceso en sus vidas. A partir del análisis de la información relevada, se concluye que las Mesas de Desarrollo constituyeron un mecanismo por el cual se facilitó descentralización y participación de forma diversa e inclusiva.

Palabras claves: descentralización, políticas públicas agrarias, desarrollo rural, ciencias sociales.

Summary

A Rural Development experience in territorial governance: Rural Development boards from Tacuarembó

This present work analyzed the Development Boards of Tacuarembó from the Ministry of Livestock, Agriculture and Fisheries (MGAP) as an innovation and decentralization process in the state public institutions. The object of research were the Development Boards of the Tacuarembó province, under the hypothesis that they are institutional arrangements which favoured decentralization and participation. The historical process, the actors who have promoted it and the results obtained in the 2007-2012 period were analyzed. The methodology used was of the qualitative type, using the case study. The techniques used in this research consisted of: the study of secondary sources related to the activity of the MDR, non-participant observation and semi-structured interviews to the members of the MDR. Regarding the evaluation, a central concept was considered, which is the decentralization in connection with territorial governance, which was divided to be studied in two dimensions: the objective and the subjective one. As far as the objective dimension is concerned, participation was analyzed from selected parameters and indicators (number of meetings, attendance to them, number of resolutions taken, number of projects presented). The subjective dimension is made by the point of view of the individuals regarding the extent to which this process made an impact on their lives. Having analyzed the information gathered, it can be concluded that the Development Boards were a mechanism through which participation and decentralization were facilitated in a diverse and inclusive way.

Key words: decentralization, public farming policies, rural development, social sciences.

Introducción

En Uruguay ha ocurrido una transformación de la realidad agropecuaria, lo que ha determinado cambios en la configuración de la matriz productiva agraria, en su entramado social y consecuentemente en las políticas agropecuarias instrumentadas desde el Estado. La concentración y extranjerización de la tierra ha generado procesos de exclusión social importante, fundamentalmente de productores familiares (Rossi, 2010). A su vez en la última década, las formas tradicionales de gobierno y de gestión de lo público han experimentado importantes cambios. Se ha pasado de una concepción en la que el Estado jugaba un rol central en la articulación del poder político y la representación del interés colectivo, a una situación en la que las decisiones aparecen determinadas por la interacción y la participación de diversos actores políticos y sociales.

A partir de lo antedicho es que el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MGAP) de la República Oriental del Uruguay, ha potenciado la generación de políticas de descentralización y Desarrollo Rural. Como demostración, se crearon en los dos últimos periodos de gobierno las Direcciones de Descentralización y de Desarrollo, sumado a la creación de los cargos de Directores Departamentales del MGAP y el Consejo Agropecuario Nacional, los Consejos Agropecuarios Departamentales y las Mesas de Desarrollo del MGAP.

En mayo del año 2007 en base a la ley N° 18.126 de descentralización y coordinación de políticas agropecuarias con base departamental (Uruguay- Poder Legislativo, 2007), se crean las Mesas de Desarrollo Rural que dependerá del MGAP, orientadas a la búsqueda de mayor equidad, desarrollo rural y preservación del medio ambiente.

Los cometidos asignados por la ley son:

- Promover el involucramiento y participación de la sociedad agropecuaria, a partir de la mayor participación en la instrumentación de políticas del sector.
- Promover la articulación y coordinación de los sectores públicos y privado

Su integración esta dada 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.

Las políticas públicas agropecuarias implementadas a partir del año 2005 han tenido un claro objetivo (en su componente explícito), que ha sido el promover el asociativismo entre productores, así como fomentar la permanencia en el ámbito rural de los denominados productores familiares y sus familias. Así es como por resolución del MGAP del año 2008 se crea un Registro Único de Productores Familiares, de alcance nacional.

A partir de la exploración de posibles vertientes teóricas que contemplen la institucionalidad como factor de desarrollo es que surge la escuela neoinstitucional. Dada la focalización de su marco teórico y analítico en la problemática de la infraestructura institucional (Ayala, 1999), es apropiada su aplicación en el análisis de la presente investigación. Dicha perspectiva pone énfasis en la evolución y actual estado de la infraestructura institucional.

El proceso que sustenta la generación de las Mesas de Desarrollo es la descentralización, la cual se define como un proceso de transferencias de competencias y recursos desde la administración nacional o central de un determinado Estado o sus componentes, hacia las administraciones subnacionales: estatales y municipales en los países federales, y regionales y locales en los países constitucionalmente unitarios (Aghón, 1993).

Un proceso de descentralización queda incluido en lo que llamamos “arreglos institucionales”, donde se organizan las instituciones para efectos de cooperar. Dentro de las condiciones que deben cumplirse para la descentralización está el desarrollo de un marco institucional a nivel local que guíe el proceso en forma eficiente. Sin este fortalecimiento institucional a nivel local, la transferencia de recursos y competencias podría exceder la capacidad local (Proud'homme, 1994).

Estos procesos suponen la transferencia de poder a instancias sub-nacionales y suelen incluir a la descentralización administrativa (donde la implementación de programas y políticas es delegada en funcionarios locales); a la descentralización política (poderes ejecutivo y/o legislativo sub-nacionales son elegidos por la población respectiva); a la descentralización fiscal (gobierno local tiene algún grado de autonomía en materia de ingresos y gastos y en la recaudación tributaria).

La aplicación de procesos de descentralización requiere de espacios propiamente públicos (mesas de concertación, alianzas y redes, etc.) donde la condición para participar es tener condición de ciudadano. Por ciudadanía se entienden al conjunto de deberes y derechos de

las personas, derecho a la libertad, a la vida, a la seguridad o a la propiedad (derechos naturales), los derechos políticos, y económicos (trabajo, salud, alimentación, educación, jubilación, etc.). En esos espacios públicos de concertación se genera lo que entiendo como proceso de gobernanza (Lahera, 2004). Esta constituye la coordinación de actores, de grupos sociales, de instituciones para lograr metas definidas colectivamente en entornos fragmentados y caracterizados por la incertidumbre (Ruano de la Fuente, 2002). En otras palabras, es el proceso de interacción entre actores estratégico, donde la gobernanza determina la capacidad del gobierno de transformar necesidades en políticas (Prats, 2003).

Para el marco de esta investigación es de rigor explicar el concepto de institución, existiendo múltiples conceptualizaciones, dentro de las cuales la más amplia es: *un conjunto de normas que rigen las interacciones* (North, 1993). Tradicionalmente se identifican a las instituciones como las organizaciones públicas y privadas, que administran y ejecutan políticas y programas bajo ciertas reglas. Sin embargo dentro de la presente investigación, se diferenciara entre instituciones y organizaciones, las primeras son el conjunto de normas y reglas (North, 1993), mientras que las últimas son las instancias en las cuales los individuos se relacionan y se organizan en grupos.

A su vez el concepto de Innovación constituye el proceso por el cual se verifica la apropiación social de productos, servicios, procesos, métodos, y sistemas que no existían anteriormente o que presentan alguna característica novedosa (Salles-Filho, 2007). Este proceso de innovación puede surgir en organizaciones de distintos fines: empresas (públicas o privadas), cooperativas, universidades, de investigación, etc.

A partir de los conceptos presentados, realizaremos una aproximación al concepto de innovación institucional para la institucionalidad agropecuaria, el concepto se refiere a los cambios que se introducen en una organización a nivel macro, meso y micro como reacción a un cambio o como una forma de anticiparse a un posible transformación. Estos cambios pueden estar afectando tanto las reglas formales como informales y pueden ser más o menos radicales y ocurren a nivel de región, nacional o global (Jones, 1983).

La hipótesis de la presente investigación es que las Mesas de Desarrollo de Tacuarembó constituyen arreglos institucionales que favorecieron la descentralización del Ministerio de Ganadería , Agricultura y Pesca y favoreció la participación de colectivos del ámbito rural las Mesas de Desarrollo constituyen arreglos institucionales que favorecieron la descentralización y participación. El objetivo de la presente investigación es la descripción y caracterización de los procesos y mecanismos que ocurre en el marco de las Mesas de Desarrollo Rural del departamento de Tacuarembó.

Materiales y métodos

La estrategia de investigación fue el paradigma cualitativo, realizando un estudio de caso (Yin, 2009). Las coordenadas espacio-tiempo se encontraron constituidas por el departamento de Tacuarembó y desde la creación de las Mesas hasta octubre de 2013. Se realizó una selección arbitraria, sendo este el departamento de Tacuarembó, siendo el objeto de estudio las Mesas de Desarrollo Rural y los mecanismos que se generan en su accionar.

Las etapas de la investigación que se realizó constó de los siguientes componentes: primeramente se realizó una reconstrucción histórica de las actividades y decisiones asumidas por los mismos, la misma se realizó a través del estudio de las fuentes secundarias fueran estas de nivel nacional, regional o departamental. Esta información fue recabada de las actas de reuniones, información institucional documental, tanto de organizaciones públicas o privadas, informes y consultorías realizadas en el período comprendido de la investigación.

Se realizaron entrevistas semi-estructuradas y en profundidad a la población objetivo del estudio (Corbetta, 2007). Previo a la entrevista se realizó una pauta (ver anexos 5, 6,7) con los temas abordar y se generó una matriz (ver anexos 8, 9,10) para el análisis de los datos. Dentro de la estructura de la entrevista se describieron dos dimensiones: una objetiva y otra subjetiva. La dimensión objetiva se analizó a través de un cuestionario con preguntas que se relacionan con la participación en ámbitos de decisión. La dimensión subjetiva se caracterizó a través de un cuadro donde se puntuó diversas temáticas relacionadas con la influencia de las políticas públicas agropecuarias en los propios beneficiarios. El criterio básico de selección para realizar las entrevistas fue haber participado de las Mesas de Desarrollo.

Según plantea Pérez (1994) el análisis de datos constituye el proceso más importante de la investigación. Su sentido consiste en reducir, categorizar, clarificar, sintetizar y comparar la información con el fin de obtener una visión lo más completa posible de la realidad objeto de estudio. Este modelo busca la objetividad no en la cuantificación, verificación y contrastación numérica del dato, sino en el significado intersubjetivo. Así es que el análisis del contenido de

las entrevistas se realizó en base a un contraste entre las respuestas recibidas de los integrantes de MDR.

Posterior a la etapa de entrevistas se participó en las Mesas de Desarrollo, en los cuales se realizaron observaciones indirectas (no participantes) de las reuniones. Estas observaciones tenían como objetivo fundamental conocer las dinámicas de trabajo.

Resultados y discusión

En Tacuarembó existen cinco Mesas de Desarrollo Rural, que surgieron en diferentes años: en la ciudad capital funciona desde el año 2007; en el año 2009 se instalaron en Caraguatá, Bañado de Caña y Achar, que posteriormente se dividió en las Mesas de Desarrollo de Paso de los Toros y San Gregorio. Estas MDR poseen diferentes ámbitos de incidencia geográfica, no existiendo un patrón único, ni pre-definido, sino que los propios integrantes de las MDR lo definen por cercanía geográfica, siendo en su totalidad productores familiares de distintos rubros productivos.

La integración de las Mesas de Desarrollo en un inicio en el año 2007 estaba dada por un escaso número de productores, que fundamentalmente eran representantes de organizaciones públicas y privadas relacionadas al ámbito rural. Esta organización ha ido variando a través de los años con un aumento marcado de representantes de comunidades rurales, los cuales no necesariamente son representantes de organizaciones gremiales de productores, como está previsto en la ley de creación.

A partir de las entrevistas a los integrantes de las Mesas de Desarrollo se distinguen tres grupos de opinión: los primeros que valoran positivamente el ámbito de las Mesas de Desarrollo 78 % de los entrevistados, el 12 % plantea que han fracasado y el restante 10 % se definió como neutral. Se desprende de las entrevistas que hay una elevada concurrencia a las MDR.

Del análisis de la información surge como información relevante el relacionamiento de las MDR con las instituciones públicas (entes autónomos, ministerios, dependencias en general) y con el CAD. Existe la percepción por parte de los integrantes de las MDR que en las instituciones públicas relacionadas al sector agropecuario y entes autónomos hay distintos niveles de compromiso con la temática rural y consiguientemente, distinto nivel de respuesta a las demandas que se elevan desde las MDR. Lo antedicho condiciona el resultado de los planteamientos realizados por las Mesas de Desarrollo ante dichas organizaciones públicas.

Es de hacer constar, que se plantea por varios integrantes de las MDR, que para que el proceso descentralizador que constituye las MDR se cumpla en su totalidad, es necesario constar con capacidad de decisión sobre recursos económicos o adjudicación de proyectos, sucediendo una transferencia de esta capacidad de los sectores nacionales a estos ámbitos locales de decisión.

Más allá de los resultados que se obtienen de los planteos presentados, este espacio generado a partir de las políticas del MGAP se valora como el único lugar de reivindicación, donde es posible presentar las temáticas de zonas rurales. El potencial que presenta dicho

espacio es lo que genera la convicción de continuar participando, según plantean los integrantes de las MDR.

Conclusiones

El estudio se realizó bajo el paradigma cualitativo, considerando tal tipo de estrategia la más adecuada para los objetivos de la investigación. Esta afirmación descansa en el hecho que en la investigación cualitativa, a diferencia de la investigación cuantitativa, no se pretenden establecer relaciones de causalidad, ni tampoco extraer conclusiones universalmente válidas, sino comprender más profundamente un determinado fenómeno (Valles, 1997).

De cara al objetivo del trabajo, a partir de los resultados de la investigación y de los aspectos teóricos presentados con anterioridad es posible definir que las interacciones dentro de este ámbito (MDR) constituyen procesos de gobernanza, donde tiene lugar la coordinación y articulación entre actores sociales y organizaciones estatales con la finalidad de generar nuevos estilos de gobierno de mayor horizontalidad, inclusivos y de gestión pública eficiente, como es planteado por Ruano de la Fuente(2002).

Como ya se menciono, para que tengan lugar procesos de gobernanza deben suceder obligatoriamente dos procesos simultáneos que son la participación de los actores sociales y la articulación entre los niveles de gobierno. Al respecto es posible afirmar que éstos ocurren en el ámbito de las MDR. La constatación empírica de que estos dos aspectos tienen lugar

confirma presupuestos teóricos que el proceso de gobernanza se consolida dentro de esté ámbitos descripto.

Al comienzo de la investigación se planteaba como hipótesis las Mesas de desarrollo del departamento de Tacuarembó constituyen una innovación institucional, por la cual se favorece el proceso de descentralización del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Una primera respuesta a esta preposición analizándola desde la perspectiva neoinstitucional descrita con anterioridad, es que se confirma la hipótesis, constituyéndose las MDR un acuerdo entre organizaciones con reglas de funcionamiento explícitas e implícitas, que buscan fortalecer la dimensión de la infraestructura institucional local, que actúa como palanca para el desarrollo del territorio.

Se constituye aquí dentro del marco teórico de la escuela neoinstitucional lo que se denomina, como un arreglo institucional, en el cual a partir de la definición de la integración dada por la ley de creación, las organizaciones tienen como finalidad generar relaciones de cooperación y complementariedad. Los resultados del estudio permiten afirmar que la conformación de las MDR han constituido un marco institucional innovador sobre el que se sostiene este proceso de descentralización, actuando como un espacio público de concertación.

Es posible identificar a las MDR como un espacio democrático, de socialización de la información y que la hace asequible a colectivos que tradicionalmente permanecían por fuera de los circuitos formales existentes.

Bibliografía

Aghón G. 1993. Descentralización fiscal: marco conceptual-Proyecto CEPAL-GTZ. Serie Política Fiscal, vol (44), 1- 41.

Ayala J. 1999. Instituciones y economía: una introducción al neoinstitucionalismo económico. México, DF: Fondo de Cultura Económica. 397p

Corbetta P. 2007 Capítulo 2: Investigación cuantitativa y cualitativa. En: Metodología y técnicas de Investigación Social. Madrid: McGraw-Hill. 354p.

Jones Gareth. 1983. Transactions cost, property, rights and organizacional culture: An Exchange perspective. Administrative Science Quartely, vol (28), nº3, 454-467.

Lahera E. 2004. Política y políticas públicas. ONU – CEPAL División de desarrollo social. Políticas Sociales Serie 92 .32p.

North D. 1993 .Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México, D.F: Fondo de Cultura Económico. 164p.

Pérez G.1994. Capítulo II Técnicas de análisis de datos. En: Investigación cualitativa. Retos e Interrogantes. Madrid: Editorial La Muralla.228p.

- Prats J 2003. El concepto y el análisis de la gobernabilidad. Revista Instituciones y Desarrollo vol 14-15:239-269.[En línea]:23 de junio 2011
<http://www.hegoa.ehu.es/dossierra/gobernanza/4-Oriol2003.pdf>
- Proud'homme R.1994. On the Dangers of Decentralization. Policy Research Working Paper Series-Banco Mundial.
- Rossi V. (2010) La producción familiar en la cuestión agraria uruguaya. Revista NERA 13, vol (16): 63-80
- Ruano de la Fuente J. 2002. La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico. En: Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la administración pública VII, Lisboa, Portugal.1-9.
- Salles-Filho S 2007. Conceptos, elementos de políticas y estrategias regionales para el desarrollo de innovaciones institucionales- IICA, FORAGRO, GFAR. San José, Costa Rica. 78 p.
- Valles M.1997. Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y practica profesional. Madrid: Editorial Síntesis.429 p.
- Uruguay. Poder Legislativo 2007. Ley 18.126 [En línea] 8 de agosto de 2011
<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18126&Anchor=>

Yin, R., 2009. Case study Research Design and Methods, applied social Research. Third Edition. California: Sage Publications.181p.