

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE AGRONOMÍA**

**Dificultades en la coordinación y cooperación  
interinstitucional como traba de los procesos  
de desarrollo rural con enfoque territorial.**

**Ing.Agr. NORBERTO RODRÍGUEZ**

**TESIS presentada como uno de los  
requisitos para obtener el título de Magister en  
Ciencias Agrarias. Opción Ciencias Sociales.**

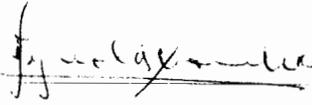
**MONTEVIDEO**

**URUGUAY**

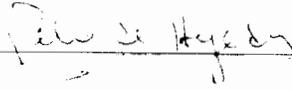
**2008**

Tesis aprobada por:

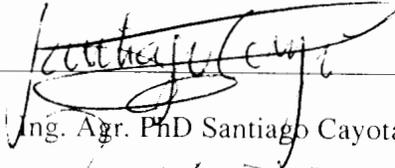
Director:



Ing. Agr. PhD. Miguel Vassallo



Ing. Agr. PhD Pedro de Hegadüs



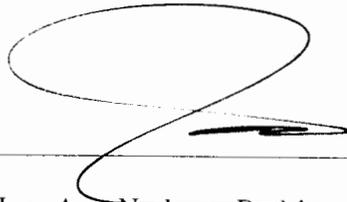
Ing. Agr. PhD Santiago Cayota



Ing. Agr. PhD Miguel Carriquiry

Fecha:

Autor:



Ing. Agr. Norberto Rodríguez.

**Estimado Usuario:** Este material ha sido adquirido para beneficio suyo y de sus compañeros.

**Debe tener en cuenta:**

- Manejo cuidadoso del material
- No subrayar el texto
- Evitar contacto con elementos que puedan mancharlo
- Si detecta anomalía o deterioro en el estado físico del material, hágalo saber en Sección Préstamos

Atentamente

La Dirección

## AGRADECIMIENTOS

Especialmente a mi familia por su apoyo y los tiempos quitados. A Nani por su apoyo, comprensión y la sobrecarga que esto le ha causado en múltiples ocasiones. A mis hijos Matías, Lucía y Nicolás por ser la inspiración para todo lo que hago.

Agradezco también a todos los que me han apoyado para concretar este trabajo. A Miguel por la dirección del trabajo, y más allá de algunas broncas pasajeras, por su presión para que finalizara cosa que como amigo deseaba profundamente. A Pedro por sus contribuciones y apoyo. A Virginia por su apoyo en lo referente a lo cuantitativo del trabajo. A los amigos que me bancaron las idas y venidas durante el trabajo, especialmente a Federico, Carlitos y el Negro. A Valentín por su empujón en la etapa final y su apoyo. A todos los compañeros que de una forma u otra contribuyeron para alcanzar este logro. A mis jefes y amigos Jaime y Jordi por su comprensión e impulso.

Por último a todos los entrevistados que me brindaron su atención e información para poder llevar a cabo este trabajo.

# TABLA DE CONTENIDO

## CAPITULO I: INTRODUCCIÓN.

1.1 Aspectos Generales. ....	8
1.2 Delimitación del Problema de Investigación. ....	15

## CAPITULO II. MARCO TEÓRICO.

2.1 Desarrollo Rural con Enfoque Territorial. ....	18
- 2.1.1. Los Aportes del Enfoque DRET. ....	21
- 2.1.2. Pertinencia de la Aplicación del Enfoque de Desarrollo Rural Territorial en el País. ....	26
- 2.1.3. Limitantes Para la Aplicación del Enfoque DRET en el País. -- .....	27
2.2. Aspectos de Economía Institucional. ....	29
2.3. Nueva Economía Institucional y Capital Social. ....	38
2.4. La Necesidad de la Complementación Interinstitucional Para Generar Procesos de Desarrollo. ....	42

## CAPITULO III: HIPÓTESIS Y OBJETIVOS.

3.1 Hipótesis. ....	44
3.2 Objetivo General. ....	46
3.3 Objetivos Específicos. ....	46

## CAPITULO IV: METODOLOGÍA.

4.1 Estrategia. ....	46
4.2 Método. ....	50

## CAPITULO V: RESULTADOS Y DISCUSIÓN.

5.1 Resultado de Entrevistas.	
-------------------------------	--

-5.1.1. Entrevistas a los Representantes de Organizaciones y Grupos Integrantes de las Mesas de Desarrollo de Uruguay Rural.....	53
- 5.1.2. Entrevistas a Secretariós Técnicos de las Mesas.....	61
- 5.1.3. Entrevistas a los Presidentes de los Consejos Agropecuarios Departamentales.....	66
5.2 Ejemplos de Buenas y Malas Prácticas.....	70
- 5.2.1 El Caso de PRODENOR y URUGUAY RURAL en el Norte Uruguayo. ....	71
-5.2.2 El Caso de la Asociación Civil “La Coronilla de Cebollati.”	71

## CAPITULO VI: ANÁLISIS Y CONCLUSIONES.

6.1 Análisis.....	72
6.2 Conclusiones.....	77
6.3 Sugerencias.....	82
BIBLIOGRAFÍA.....	85
ANEXOS.....	89

- 1- Listado de Entrevistados.
- 2- Pautas de Entrevista.
- 3- Prodenor, Uruguay Rural y Asociación Civil “La Coronilla de Cebollati”.

# LISTA DE CUADROS Y TABLAS

Cuadro 1: Aportes de la mesa. -----	54
Cuadro 2: Aportes de la coordinación.-----	55
Cuadro 3: Grado de coordinación de acciones para promover desarrollo.--	56
Cuadro 4: Motivos de los niveles de coordinación medio a bajo.-----	57
Tabla 1: En que sentido afectan los bajos niveles de coordinación los resultados de las acciones en pos del desarrollo territorial. -----	58
Tabla 2: Acciones a emprender para mejorar los niveles de coordinación.	59
Tabla 3. ¿Qué acciones deben realizar los consejos para resolver los problemas de coordinación? -----	60
Cuadro 5: Aportes de la coordinación. Secretarios Técnicos de las mesas.	62
Cuadro 6: Grado de coordinación de acciones para promover desarrollo.--	62
Cuadro 7: Motivos de los niveles de coordinación medio a bajo.-----	63
Tabla 4. En qué sentido afectan los bajos niveles de coordinación los resultados de las acciones en pos del desarrollo territorial.-----	64
Tabla 5. ¿Qué acciones deben realizar los consejos para resolver los problemas de coordinación? -----	65
Cuadro 8. Aportes de la coordinación.-----	67
Cuadro 9: Grado de coordinación de acciones para promover desarrollo.--	68
Cuadro 10: Motivos de los niveles de coordinación medio a bajo.-----	69
Tabla 6. ¿Qué acciones deben realizar los consejos para resolver los problemas de coordinación? -----	70
Cuadro 11: Distribución de porcentajes de los entrevistados que consideran medio a bajo el grado de coordinación de acciones para promover desarrollo.-----	72

Cuadro 12: Motivos de los niveles de coordinación medio a bajo en % de los grupos entrevistados.----- 73

Cuadro 13: Distribución del porcentaje de entrevistados que opinan que los niveles de coordinación alcanzados afectan las acciones en pos del desarrollo.----- 74

# CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN

## 1.1-Aspectos Generales.

El desarrollo rural en el Uruguay de hoy es un tema notoriamente vigente dado que un vasto sector de la población rural vive en condiciones de pobreza.

El sector agropecuario vive un momento histórico en lo que se refiere a crecimiento económico, pero ello no es suficiente para consolidar un proceso de desarrollo. Para lograrlo, es necesario que este crecimiento económico se vea reflejado en acciones de desarrollo incluyente, que permitan mejorar las condiciones de vida de la población rural más desposeída.

Múltiples han sido los trabajos que atendieron esta problemática en los últimos años. Entre ellos se encuentra el estudio sobre pobreza rural realizado por FIDA- Equipos Consultores<sup>1</sup> en 1992. En este estudio se determinaba que el 42% de los hogares de asalariados rurales y un 43% de los hogares de pequeños productores se ubicaban por debajo de la línea de pobreza.

En el mismo sentido, el “Estudio sobre ingresos, empleo, y condiciones de vida de los hogares rurales” realizado por OPYPA-MGAP<sup>2</sup> en el año 2000, determina que un 55% de los hogares en el área rural tiene al menos una Necesidad Básica Insatisfecha. El “Mapa de pobreza de Uruguay para las áreas rurales y las localidades urbanas menores de 5000 habitantes” realizado por Vigorito y Melgar<sup>3</sup> en el año 2002, también hace aportes importantes al respecto.

Más recientemente un estudio realizado por Riela para el IICA, basándose en la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada, refleja algunas mejoras en cuanto a las condiciones de vida del medio rural. Al respecto pueden señalarse mejoras en la educación, la disponibilidad de servicios básicos, la calidad de las viviendas, el

---

<sup>1</sup> MGAP- PRONAPPA. Cuando los cambios son posibles. Montevideo 1998.

<sup>2</sup> MGAP-OPYPA. “Estudio sobre ingresos, empleo, y condiciones de vida de los hogares rurales” Montevideo 2000.

<sup>3</sup> Melgar, A y Vigorito, A. Mapa de pobreza para las áreas rurales de Uruguay. Edición MGAP-FIDA Mercosur. 2002

equipamiento de las mismas y los medios de comunicación e infraestructura vial. (Cancela y Melgar)

A ello podemos agregar lo manifestado por Vassallo<sup>4</sup> referidos a avances en el Desarrollo Rural en el último período donde expresa, “En la nueva administración se han canalizado recursos importantes, en todo caso mucho mayores que antes, en la dirección del DR. Existen varias acciones concretas, así como discusiones o propuestas de aumentar estos instrumentos y medidas. Entre otros recordemos brevemente:

- El incremento de los recursos del INC, para la compra de tierras;
- El volumen de los recursos de los tres proyectos de trabajo del MGAP: PUR, PPR y PG.
- Otras acciones generales que incluyen a la población rural, por ejemplo el Plan Ceibal que prevé entregarle a cada niño escolar del país una computadora y acceso a internet, y cuya meta es alcanzar a toda la población escolar en el 2008.”

Más allá de estas mejoras que comienzan a darse en el último período, el nivel de pobreza rural sigue siendo alto en nuestro país. Máxime si se tiene en cuenta las mejoras sustanciales que en los últimos años se han visto en los ingresos del sector.

La situación de pobreza continúa siendo un problema a pesar de que no han sido pocos los recursos destinados a intentar superar esta problemática. Un sinnúmero de proyectos públicos (Pronapa, Pronadega, Junagra, MEVIR, Intendencias, etc) y de esfuerzos privados (Cooperativas, Ong's, Gremiales, etc) se han instrumentado en el país; teóricamente con el fin de mejorar las condiciones de vida de los habitantes del medio rural, sin lograr cambios sustanciales en forma sostenida.

---

<sup>4</sup> Vassallo, M. Claroscuros del desarrollo rural en el Uruguay a comienzos del siglo XXI. En .....

Se considera que el enfoque con el que se ha trabajado apuntando al crecimiento más que al desarrollo ha sido uno de los problemas que ha llevado a que no se logren alcanzar plenamente los fines propuestos.

Fundamentalmente, se ha invertido en proyectos de Desarrollo Agropecuario los cuales se centran en la productividad y en los aspectos tecnológicos internos de las unidades de producción, más que en proyectos de Desarrollo Rural. Estos últimos, incorporan además de los aspectos agro-económicos y los factores sociales, culturales y políticos que influyen en la producción agropecuaria, la preocupación por aspectos no necesariamente agrícolas tales como la salud pública, la educación, los servicios y las organizaciones sociales involucradas en el desarrollo local o regional.<sup>5</sup>

Pero se asume también que como manifiesta Sumpsi<sup>6</sup>, “la intervención para promover el desarrollo rural no compete exclusivamente a los poderes públicos, sino que también la iniciativa privada y los actores sociales deben involucrarse y participar activamente de los procesos de desarrollo rural”. De ello se desprende que el diseño de la arquitectura institucional es uno de los elementos claves del éxito o fracaso de las estrategias de Desarrollo Rural.

Uno de los problemas principales de la estrategia de desarrollo rural de la UE, según el autor antes citado, ha sido la deficiente coordinación entre las distintas administraciones que programan y ejecutan acciones y medidas de esta estrategia.

La ausencia de coordinación de las organizaciones implicadas directa o indirectamente en el desarrollo rural, provocan confusión entre los beneficiarios de los diversos proyectos y programas que se implementan. La financiación de estos proyectos y programas de Desarrollo Rural proceden de distintos fondos, y es gestionada por distintas organizaciones públicas y privadas a nivel nacional, regional, e incluso local. Muchas veces, esto lleva a que los productores puedan dirigirse a distintas ventanillas para solicitar ayuda para una misma acción, lo que

---

<sup>5</sup> Vassallo, M. Desarrollo Rural. Teorías, enfoques y problemas nacionales.. Facultad de Agronomía 2001.

<sup>6</sup> Sumpsi, J. M. “ Estrategias y políticas de Desarrollo rural de la Unión Europea” En E.Perez y M Farah ( comp.) Colombia.Universidad Javeriana. 2004

en no pocas oportunidades produce confusiones e implica mayor tiempo de búsqueda de información. De esta forma, se aumenta lo que la Nueva Economía Institucional denomina costos de transacción. Además, en muchos casos, conduce a una mala utilización de los recursos, que son generalmente escasos, para cubrir el cumulo de necesidades.

En el Uruguay particularmente, se considera que ha sido muy difícil lograr la concertación y cooperación de las distintas organizaciones y grupos en pos de aumentar el capital social y dar mayor dinámica a los procesos de Desarrollo Rural. Peor aun, quienes trabajan en proyectos de desarrollo rural muchas veces han sido testigos de un mal aprovechamiento de recursos escasos. Esto se debe a la superposición de acciones de diversas organizaciones que se da en un mismo ámbito sin la mínima concertación.

Se entiende que esta falta de coordinación y el consiguiente aumento de los costos de transacción en los distintos programas e instituciones en el país, constituye un importante problema para lograr llevar adelante procesos de Desarrollo Rural en el territorio.

Esta afirmación se realiza considerando la coordinación como un proceso organizado y sistemático de coordinación de acciones entre distintas instituciones y organizaciones que participan del desarrollo rural. Al referirse a la falta de coordinación por tanto, no se dejan de reconocer esfuerzos en este sentido que han logrado avanzar tanto entre actores públicos, como entre estos y actores privados.

Por lo tanto, se considera necesario fortalecer la articulación interinstitucional para lograr sinergias que favorezcan las acciones de Desarrollo Rural Territorial.

Este trabajo pretende aportar a conocer las causas de la escasa coordinación y articulación interinstitucional que se considera existe en el país, y que actúa según se asume, como freno a los procesos de Desarrollo Rural; y contribuir a la búsqueda de alternativas para intentar superar las mismas.

El interés presente en los esfuerzos por superar la descoordinación se centra en el entendido de que, mediante la misma, se construye Capital Social; y a partir de este se logran disminuir costos de transacción, favoreciendo de esta forma las posibilidades de desarrollo.

A partir de Marzo del 2005 comienza en el país una nueva etapa entre las autoridades del MGAP y el FIDA, proponiéndose un re-direccionamiento del Proyecto Uruguay Rural con re-definición de objetivos para su acción en el medio rural uruguayo. Una de las principales líneas de trabajo que se marca en esta redefinición es la de “Descentralizar las acciones del proyecto consolidando Mesas de Desarrollo Rural en las regiones con mayor concentración de pobreza rural”.<sup>7</sup>

Las mesas, según define el proyecto, tienen el rol de integrar distintos sectores vinculados a la vida del medio rural. Su funcionamiento implica una visión integral de los problemas, elaboración de criterios comunes y acciones en el mismo sentido. Trabajan en base a una concepción de descentralización que no implica sólo compartir la gestión de los recursos, sino la comprensión unificada de los objetivos y un accionar coherente en el terreno.

Se asume que las mesas de Desarrollo creadas por el Proyecto Uruguay Rural del MGAP constituyen un intento válido para superar el problema de la falta de coordinación. Las mismas comprenden un esfuerzo por nuclear a las instituciones y organizaciones involucradas en el quehacer rural contribuyendo a generar Capital Social; siendo este uno de los elementos centrales para concretar el desarrollo. Por lo tanto, se piensa que el análisis del funcionamiento de estas mesas puede contribuir a aportar en la comprensión de los problemas de la coordinación y en la búsqueda de alternativas para superarla.

En un documento del año 2005 titulado “La descentralización en el MGAP”, Julio Martínez, asesor del ministro de dicho organismo gubernamental, marcaba “la existencia de una notoria carencia de integración de las instituciones con la sociedad agropecuaria, y sobre todo, una marcada ausencia de articulación con los organismos públicos, que sin pertenecer al MGAP, están involucrados en el

---

<sup>7</sup> MGAP-Uruguay Rural Pagina Web.

desarrollo rural.”<sup>8</sup> También agregó que para revertir este proceso se planteaba llevar adelante una enérgica acción descentralizadora tomando como eje a los departamentos, concentrando en estos los servicios y constituyendo una instancia fundamental de coordinación de toda la institucionalidad agropecuaria y la sociedad local.

Más recientemente, en mayo del 2007, y concretando esfuerzos del MGAP en el sentido marcado anteriormente, se promulgó la Ley 18 126 de Descentralización y coordinación de políticas agropecuarias con base departamental.

Esta ley prevé la creación de Consejos Agropecuarios a nivel nacional y departamental, así como de Mesas de Desarrollo Rural departamentales. En lo referente a estas últimas y en el artículo 12 de la ley que refiere a los cometidos de las mesas, la misma indica: “La mesa de Desarrollo Rural Departamental promoverá un mayor involucramiento y participación de la sociedad agropecuaria en la instrumentación de las políticas del sector....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.”<sup>9</sup>

En lo que respecta a la integración de las mesas de Desarrollo Rural Departamental la ley expresa: “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.”<sup>10</sup> Esta integración indicaría a priori una visión de Desarrollo Agropecuario más que de Desarrollo Rural.

FACULTAD DE AGRONOMIA

1987

DIRECCIÓN DE BIBLIOTECAS Y  
CENTRO DE DOCUMENTACIÓN

<sup>8</sup> OPYPA-MGAP. Anuario 2005.

<sup>9</sup> Poder legislativo. Publicada D.O 22 mayo/ 007 N° 27241.

<sup>10</sup> Poder legislativo. Op .cit.

Teniendo en cuenta los cometidos de la ley y la conformación de las Mesas Departamentales, el conocimiento acerca de los principales aspectos del funcionamiento de las mesas de Uruguay Rural y los problemas para alcanzar una buena coordinación interinstitucional también se considera un aspecto relevante; el cual puede contribuir al éxito de los Consejos Agropecuarios y las nuevas Mesas de Desarrollo que comienzan a funcionar en el país. Esta apreciación se basa en la consideración de que la construcción de Capital Social a nivel de los territorios es un elemento básico para la generación de procesos de Desarrollo que la creación de estos consejos apunta a consolidar.

En vista de lo manifestado anteriormente con este trabajo se pretende en una primera instancia, constatar la escasa coordinación y articulación interinstitucional que consideramos existe en el país y que actúa según se entiende como freno a los procesos de Desarrollo Rural.

A partir de la constatación antedicha, se intenta aportar a la comprensión de algunos de los motivos que llevan a no lograr esta articulación, y proponer alternativas para intentar superar estas trabas.

La superación de las mismas se asume aportará al mejor funcionamiento de las mesas de desarrollo de Uruguay Rural que aún persisten, y sobre todo de nuevas instancias como los Consejos Agropecuarios y las mesas de desarrollo departamental. De esta forma, se contribuirá a la posibilidad de lograr procesos de Desarrollo Rural con enfoque territorial, al mejorar el Capital Social como uno de sus componentes principales.

Por último, mediante la cita de ejemplos reales, se pretende dar a conocer buenas y malas prácticas en cuanto a intentos de coordinación; mostrando que la coordinación entre los distintos actores implicados en el desarrollo rural, conduce a una utilización más eficiente de recursos escasos al reducir costos de transacción. Esta disminución de costos de transacción, aumenta las posibilidades de lograr procesos de Desarrollo Rural que contribuyan a disminuir el problema de la pobreza.

## 1.2-Delimitación del Problema de Investigación.

Como se manifiesta en la introducción de este trabajo, el Desarrollo Rural es un tema de gran importancia en el país, dado que una significativa proporción de la población rural vive en condiciones de pobreza.<sup>11</sup>

Esta situación como fuera expresado, se da a pesar de que “el conjunto de recursos administrados con destino al desarrollo sectorial, visto a mediano plazo y en forma global, no ha sido escaso. Por el contrario, se podría decir que han sido significativos”.<sup>12</sup> Los proyectos y programas que se implementaron en el sector han sido múltiples; y podríamos hablar de recursos que superan largamente los cien millones de dólares desde la década del 90 en adelante. Si bien se debe agregar que no todos los proyectos tenían un enfoque de Desarrollo Rural, sino que la proporción de estos ha sido menor frente a los proyectos que estaban orientados por un enfoque de Desarrollo Agropecuario.

Para lograr establecer procesos de Desarrollo Rural es necesario mancomunar los esfuerzos de las instituciones y organizaciones que actúan en el medio. De acuerdo con Amtmann “Las personas y organizaciones requieren asociarse y unirse con otras para alcanzar objetivos comunes. En los países democráticos la ciencia de la asociación es la madre de todas las ciencias; el progreso de todo lo demás depende de sus progresos.”<sup>13</sup>

El éxito de las iniciativas locales dependerá de la posibilidad de que los actores ligados a la toma de decisiones, a técnicas particulares o a la acción concreta, protagonicen conjuntamente las acciones a favor del desarrollo.<sup>14</sup>

En esta vía de acción conjunta que se considera se ha implementado en la génesis de las mesas de Desarrollo, cabe citar el trabajo de Robert Putnam en el que

---

<sup>11</sup> Melgar, A y Vigorito.A. Mapa de pobreza para las áreas rurales de Uruguay. Op. Cit.

<sup>12</sup> De Hegedüs, P., y Vassallo, M. Informe elaborado para IICA y FIDA MERCOSUR “Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con enfoque Territorial en los Departamentos de Montevideo Paysandú y Tacuarembó”. Montevideo, UDELAR, 2005.

<sup>13</sup> Amtmann, C. Descentralización y participación comunitaria: Potencialidades, limitaciones y desafíos para el Desarrollo Rural. En Seminario Taller Internacional “ El Desarrollo Rural en América Latina hacia el siglo XXI” Santafé de Bogotá 1994.

<sup>14</sup> Amtmann, C. Op. Cit.

analiza el grado de desarrollo en las regiones norte y sur de Italia. En dicho trabajo, el autor observa que en el norte se lograron mejores resultados, y atribuye los mismos al mayor grado de asociacionismo de las organizaciones públicas y privadas en el norte, y asume este asociacionismo como un indicador del nivel de capital social que permite un mayor grado de desarrollo.<sup>15</sup>

Atendiendo a las afirmaciones anteriores, se entiende que es necesario profundizar en las causas de la descoordinación entre las organizaciones y los colectivos que estén relacionadas con el Desarrollo Rural en el país. Esto permitirá evaluar las reales consecuencias de la misma, tanto en el capital económico como en el físico, el humano y el social, considerándose básicos para lograr el desarrollo territorial. Colocando el énfasis en este trabajo en el capital social.

Pero al hacer referencia al capital social como uno de los más afectados por la descoordinación, no se hace con la visión tradicional que tiene una influencia político-reivindicativa fuerte. Sin embargo, no se le resta importancia a la misma. Interesa la promoción del capital social, en tanto su importancia en la construcción de alternativas económicas que potencien procesos de desarrollo en forma sostenible.

Se adhiere a lo expresado por De Hegedüs y Vassallo respecto a que el capital social va más allá. Por ejemplo, del cooperativismo agrario formalmente constituido. Los mismos afirman que: "implica desarrollar y fortalecer a las organizaciones primarias y las conexiones entre estas y agentes locales, departamentales o nacionales con capacidad de movilizar el entramado social, con vistas a la acumulación y reproducción ampliada, a los efectos de generar trabajo e ingresos en forma equitativa, respetuosa del medio ambiente y con perspectiva de género"<sup>16</sup> Estas conexiones y la capacidad de movilización se entiende aportan, en

---

<sup>15</sup> Caballero, G; y Kingston, Ch. "capital Social e instituciones en el proceso de cambio económico" En *Ekonomiaz* 2005 nº 50. Revista vasca de Economía. Webs.uvigo.es

<sup>16</sup> De Hegedüs, P., y Vassallo, M. Informe elaborado para IICA y FIDA MERCOSUR "Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con enfoque Territorial en los Departamentos de Montevideo Paysandú y Tacuarembó". Op. cit.

forma importante, a la disminución de los costos de transacción y favorecen el desarrollo al aportar a la construcción de capital social económico.

Para la construcción de este capital social económico es necesario que toda la institucionalidad local que se crea, basada en la confianza y los valores, tenga también una fuerte interrelación con la institucionalidad no local. De otra forma la posibilidad de construir capital social económico se ve muy restringida, y lo que se construye, terminan siendo estructuras que se repiten para captar fondos centrales.

Uno de los problemas principales para que, a pesar de los recursos invertidos, no se hayan logrado avances significativos en la disminución de la pobreza rural, se asume ha sido desde el punto de vista del enfoque DRET, la poca acumulación de capital social que se ha logrado alcanzar.

La falta de coordinación que ha existido entre las distintas Instituciones y organizaciones que intervienen en los proyectos y acciones tendientes al Desarrollo Rural se considera como uno de los principales motivos de esta falta de acumulación. Aquí, se asume lo expresado por Putnam al tomar los niveles de coordinación y asociacionismo como un indicador del nivel de capital social que permite un mayor grado de desarrollo. Lo afirmado anteriormente, no resta valor al intento de superar esta problemática de la falta de coordinación a través del funcionamiento de las Mesas de Desarrollo Rural. Es más, mediante el análisis de los principales aspectos del funcionamiento de las mismas, se considera que se puede avanzar en la superación del problema.

Por tanto, a partir de la problemática descrita, algunas de las preguntas que se pretende responder son:

¿Existe efectivamente descoordinación?, ¿Cuáles son las causas de la falta de coordinación y cooperación interinstitucional y grupal en el país?, ¿Es la falta de coordinación un freno para el Desarrollo rural?

## CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO.

### 2.1 Desarrollo Rural con Enfoque Territorial.

El Desarrollo Rural en su sentido amplio (reducción de pobreza, competitividad agroalimentaria, manejo sostenible de los recursos naturales), continúa siendo una asignatura pendiente en América Latina y el Caribe.

Es en el ámbito rural de la región, el lugar en que se concentran más de 80 millones de personas en condiciones de pobreza, donde su incidencia supera la mitad de los hogares rurales y donde la extrema pobreza incluye a más de un tercio de la población.<sup>17</sup>

Desde los años 60 y aun antes, se han desarrollado en América Latina diferentes proyectos de Desarrollo Rural con distintos enfoques y objetivos.

Los resultados de la aplicación de los diferentes enfoques utilizados en desarrollo rural en América Latina, puede verse que en general no han sido demasiado exitosos. Al respecto, el director del IICA en Uruguay Ing. Manuel Otero expresa: “Los cambios generados en el contexto latinoamericano a lo largo de los últimos cincuenta años y las diferentes prioridades impulsadas por los gobiernos, fueron moldeando las estrategias de Desarrollo Rural. Con el objetivo puesto siempre en mejorar los niveles de vida de quienes habitan el medio rural, queda un sabor bastante amargo sobre los logros alcanzados. En todo caso, los retornos no han estado a la altura de las inversiones realizadas”.<sup>18</sup>

Es en este escenario en el que surge el enfoque de Desarrollo Rural con enfoque Territorial (DRET), como una forma de lograr el objetivo de mejorar las condiciones de vida de los pobladores rurales, lo cual no se ha logrado con la aplicación de los enfoques tradicionales como se manifestaba anteriormente.

---

<sup>17</sup> Echeverría, R. El enfoque territorial: Una condición necesaria para el desarrollo rural. En A. Ramos (comp.) Montevideo, IICA, 2003.

<sup>18</sup> Otero, M. El enfoque territorial como herramienta para el desarrollo rural: un acercamiento a la realidad del Uruguay. En: A. Ramos, op. cit.

Según Shejtman y Berdegú: “el desarrollo territorial rural es un proceso simultáneo de transformación productiva e institucional en un espacio rural. Es un enfoque con algunos principios y no un modelo único aplicable en todos los casos por igual”<sup>19</sup>

El desarrollo rural con enfoque territorial es una propuesta que se centra en las personas, que considera los puntos de interacción entre los sistemas humanos y los ambientales, y que contempla la integración de los sistemas productivos y el aprovechamiento competitivo de aquellos recursos que favorezcan la inclusión del mayor número posible de grupos sociales relegados.<sup>20</sup>

En América Latina, se han llevado adelante proyectos y estrategias de desarrollo de diferente carácter y alcance. Desde el enfoque de Desarrollo de la Comunidad (Community Development) de la década de los 50, pasando por las Reformas Agrarias denominadas Marginales, o las Convencionales o aquellas de tipo Estructural, a los enfoques de base Neoclásica, o los tecno-modernizantes como la Revolución Verde o el Desarrollo Rural Integrado.<sup>21</sup>

Sin embargo, estas acciones, como fuera expresado, han arrojado resultados magros considerando la inversión realizada. . La pobreza en el medio rural, si bien como se manifestó anteriormente muestra algunos signos de disminución en los últimos años, continua siendo alta. Incluso, los procesos de migración del área rural han aumentado la presión social sobre los centros urbanos, los que no tienen capacidad de responder a las necesidades de trabajo y servicios que tiene la población que migra del medio rural.

Los resultados obtenidos son producto de los modelos económicos en los que se han basado los enfoques y de la poca prioridad que el tema del Desarrollo Rural ha tenido en la agenda regional en los últimos años.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> Echeverría, R. El enfoque territorial: Una condición necesaria para el desarrollo rural. . En: A. Ramos, op. cit.

<sup>20</sup> Echeverri, R. Lo nuevo del enfoque territorial para el Desarrollo Rural. En: A. Ramos, op. cit.

<sup>21</sup> Vassallo, M. Desarrollo Rural. Teorías, enfoques y problemas nacionales” op.cit.

<sup>22</sup> Echeverría, R. El enfoque territorial: Una condición necesaria para el desarrollo rural. . En: A. Ramos, op. cit.

Shejtman y Berdegué presentan, a modo de síntesis, algunas limitaciones que tienen los enfoques utilizados anteriormente. A saber:<sup>23</sup>

- No toman en cuenta el alto grado de heterogeneidad de las sociedades rurales y por lo tanto la necesidad de encarar políticas diferenciadas. Se suponen homogéneos grandes espacios Sociales y Territoriales que en realidad presentan marcadas diferencias a su interior,
- Desconocen el carácter multidimensional de la pobreza rural; hecho sustantivo para poder realizar cambios en las bases estructurales,
- Están centrados en la actividad agrícola, desconociendo el trabajo rural no agrícola (que en gran parte es efectuado por las mujeres rurales). En nuestro continente, más de la mitad del empleo rural se genera en sectores diferentes del agrícola.
- No intervienen en corregir las frecuentes fallas de mercado en el mundo rural, las cuales afectan a la población objetivo del DR; tratan de suplir las mismas con recursos de los proyectos los cuales se agotan al finalizar los mismos. Esto es consecuencia de la base neoliberal en la cual el estado no debe intervenir ya que el mercado es quien asigna los recursos en la economía,
- No incorporan la dimensión de reforma de las instituciones rurales; en general, las acciones quedan reducidas a los aspectos de organización del sector público. No se incorpora la discusión sobre la institucionalidad vigente,
- No articulan las políticas y acciones de Desarrollo Rural con aquellas de carácter más macro, afectando la sustentabilidad de las mismas. Se tiene un enfoque excesivamente sectorizado a lo productivo rural, sin incluir los aportes de otros sectores vitales en el desarrollo,
- Reducen el ámbito de acción a la esfera pública desconociendo el peso del mercado en la determinación de tendencias, oportunidades y

---

<sup>23</sup> Shejtman, A., y Berdegué, J.A. Desarrollo Territorial Rural, RIMISP, Santiago, Chile, 2003. Borrador de trabajo. Documento elaborado para la División América Latina y el Caribe de FIDA y el Departamento de Desarrollo Sustentable del BID. En de Hegedüs, P., y Vassallo, M. Informe elaborado para IICA y FIDA MERCOSUR " Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con enfoque Territorial en los Departamentos de Montevideo Paysandú y Tacuarembó".

restricciones que enfrentan los pobres rurales. El ámbito de la esfera pública muchas veces es muy restringido, máxime teniendo en cuenta los enfoques de política económica que han imperado en el continente en los últimos años.

- No consideran el papel de dinamización que, en muchos casos, pueden jugar empresas medianas o grandes, servicios, agroindustrias, y los núcleos urbanos, en transformar la actividad rural y las condiciones de vida de los pobres. El problema central es encontrar el punto de equilibrio en el cual las empresas medianas y grandes no absorban todo el excedente, y por ende, se generen condiciones para el desarrollo de los sectores menos favorecidos,
- Carecen de capacidad para adecuar las políticas centrales a las condiciones que caracterizan la escala local, o a la inversa, no plantean desde el inicio consideraciones de replicabilidad de las experiencias exitosas.

Todas estas limitaciones que Shejtman y Berdegué atribuyen a los enfoques utilizados con anterioridad, no han permitido levantar las barreras que allanen el camino a procesos de desarrollo Rural. Por lo tanto, se justifica la búsqueda de un enfoque alternativo que permita alcanzar los objetivos planteados.

### **2.1.1 Los Aportes del Enfoque DRET.**

Como respuesta a las limitaciones planteadas a los enfoques tradicionales de Desarrollo Rural que se marcan anteriormente, el enfoque Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (DRET) surge como un enfoque alternativo que intenta levantar esas limitaciones.

En los enfoques tradicionales de Desarrollo Rural con una visión<sup>2</sup> principalmente productivista, se privilegiaba como el principal capital al Capital Físico representado principalmente por el stock de recursos naturales y que

constituía el factor determinante del Capital Económico, definido en gran medida por la producción de comoditis.<sup>24</sup>

En el nuevo enfoque, el capital físico reconoce además la importancia de la sustentabilidad de los recursos, lo referente a la infraestructura básica que garantice el acceso a los servicios básicos, vivienda, ofertas educativas equiparables, transporte, salud, etc.

El enfoque DRET resalta también la importancia del Capital Humano, lo que implica contar con formación y educación para dotar a los individuos de valores y conocimientos que les permitan expresar su potencial de desarrollo. A esta dimensión, el enfoque agrega el Capital Social que se alcanza cuando se cuenta con actores sociales organizados, representados democráticamente y dispuestos a ser sujetos protagónicos de su propio desarrollo. Esto apunta, en forma principal, al empoderamiento de los actores en los procesos de desarrollo y no a la limitación a ser solo seres pasivos objeto del “beneficio” que puedan aportar los distintos proyectos.

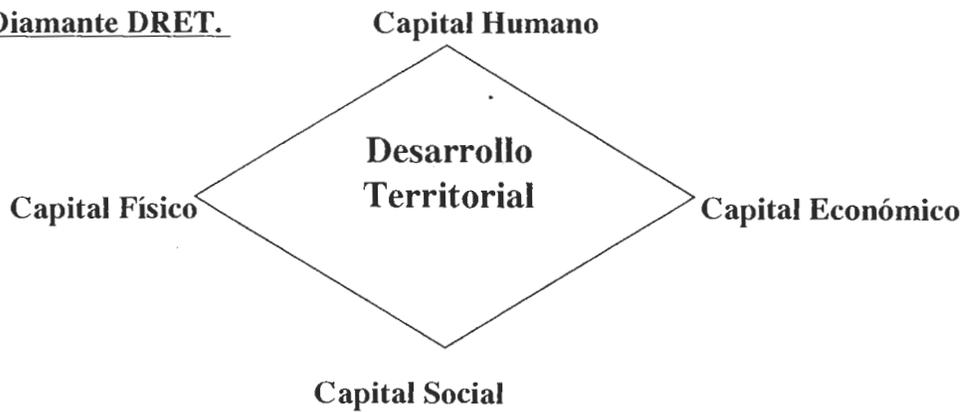
Este resaltamiento de la importancia de los capitales Humano y Social ausente en los enfoques clásicos es un importante aporte del enfoque DRET.

Como expresa M. Otero<sup>25</sup>, el diamante del DRET que se presenta en el siguiente esquema plantea el reto del desarrollo en las cuatro dimensiones del capital marcadas anteriormente.

---

<sup>24</sup> Otero, M. El enfoque territorial como herramienta para el desarrollo rural: un acercamiento a la realidad del Uruguay. En: A. Ramos, op. cit.

<sup>25</sup> Otero, M. El enfoque territorial como herramienta para el desarrollo rural: un acercamiento a la realidad del Uruguay. En: A. Ramos, op. cit.



Como antecedente cercano de utilización de este enfoque se puede citar la experiencia Europea en políticas de Desarrollo Rural.

En Europa, desde la posguerra ha habido una preocupación particular por el mundo rural. Luego de la guerra, y con la justificación de promover la seguridad alimentaria se generó una fuerte política de subsidios que permitió el desarrollo de las áreas rurales. Posteriormente y con el desarrollo de la Unión Europea, existe una gran preocupación por el futuro del mundo rural, que se ha traducido en la puesta en marcha de una estrategia rural basada en tres componentes: la política estructural (en particular la política de desarrollo de las regiones más atrasadas), la política de desarrollo rural dentro de la política agrícola y la iniciativa comunitaria LEADER de desarrollo local en áreas rurales.<sup>26</sup>

Se han constituido Grupos de Acción Local, los que componen la base de una nueva institucionalidad rural basada en la colaboración de actores públicos y privados locales que tienen capacidad de asumir compromisos colectivos para dinamizar la sociedad y la economía local.

El FIDA también ha avanzado en este enfoque, lo que se refleja en varios aspectos. En el aspecto Social, apunta al empoderamiento de las comunidades a través del desarrollo del capital humano y Social. En el aspecto económico,

---

<sup>26</sup> De Hegedüs, P., y Vassallo, M. Informe elaborado para IICA y FIDA MERCOSUR “Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con enfoque Territorial en los Departamentos de Montevideo Paysandú y Tacuarembó”. Op. cit.

promoviendo el desarrollo de vínculos entre agentes económicos en los territorios a los efectos de que desarrollen dinámicas que incluyan a todos los sectores, incluso a los más carenciados. En el aspecto ambiental, actúa en la delimitación de cuencas como unidad de territorio, actuando sobre los recursos de esta para protegerla y conservarla.<sup>27</sup>

Otros organismos como el IICA y el propio Banco Mundial también han integrado a sus programas el enfoque DRET. Esto muestra el avance que el mismo está teniendo en el cambio de concepción de los proyectos de desarrollo.

El enfoque DRET tiene como principales propósitos:<sup>28</sup>

- La cohesión social como expresión de grupos nacionales donde se aplican principios como la equidad, el respeto a la diversidad, la solidaridad, la pertenencia, etc.
- La cohesión territorial como expresión de espacios, recursos, sociedades e instituciones inmersos en regiones, naciones que los definen como entidades integradas cultural, política, económica y socialmente.

Este enfoque pone de manifiesto:

- El carácter polifacético de los territorios rurales,
- La necesidad de formular políticas con objetivos múltiples e integrales,
- La necesidad de superar el marco institucional tradicional y las inversiones sesgadas hacia lo económico,
- La urgencia de establecer mecanismos institucionales que promuevan un sistema participativo y abierto para formular soluciones desde la base.

Todos estos aspectos inciden directamente en la definición y ejecución de las políticas públicas, lo cual hace indispensable el compromiso de los agentes políticos con el enfoque.

---

<sup>27</sup> De Hegedüs, P., y Vassallo, M. Informe elaborado para IICA y FIDA MERCOSUR “Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con enfoque Territorial en los Departamentos de Montevideo Paysandú y Tacuarembó”. Op. cit.

<sup>28</sup> Sepúlveda, S. Desarrollo Rural Sostenible- enfoque territorial. IICA Marzo 2005.

Existen algunos criterios operativos que permiten reconocer en la práctica la existencia de un proceso de DR con enfoque territorial.<sup>29</sup>

Estos criterios son:

- La transformación productiva y el desarrollo institucional se deben abordar en forma simultánea en los programas de DRET,
- Los programas de DRET deben operar con un concepto ampliado de lo rural,
- Para los programas de DRET, el territorio es un espacio con identidad y con un proyecto de desarrollo concertado socialmente,
- Los programas de DRET deben considerar explícitamente la heterogeneidad de los territorios,
- Los programas de DRET deben convocar a la diversidad de agentes del territorio,
- Los programas de DRET y los instrumentos que empleen deben considerar las posibles rutas de salidas de la pobreza sin circunscribirse a priori a alguna en particular (la vía agrícola, la vía rural no agrícola, la vía de la migración, y la vía de las redes de protección social),
- Los programas de DRET requieren una compleja arquitectura institucional,
- Los programas de DRET deben formularse y gestionarse con horizontes de mediano y largo plazo.

Puede decirse, como se hizo anteriormente, que el Enfoque Territorial del Desarrollo Rural permite la formulación de una propuesta centrada en las personas e instituciones, que pone énfasis en las interacciones entre los sistemas socioculturales y los sistemas ambientales, y que tiene en cuenta la integración productiva y el aprovechamiento de los recursos productivos como medios que permitan la participación y el empoderamiento de los diversos actores sociales en los procesos de desarrollo.

---

<sup>29</sup> De Hegedüs, P., y Vassallo, M. Informe elaborado para IICA y FIDA MERCOSUR “Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con enfoque Territorial en los Departamentos de Montevideo Paysandú y Tacuarembó”. Op. cit.

## **2.1.2 Pertinencia de la Aplicación del Enfoque de Desarrollo Rural Territorial en el País.**

Los resultados de la ejecución de proyectos de Desarrollo Rural concebidos con los enfoques tradicionales en el país no han sido en general exitosos. Incluso han contribuido a la profundización de tendencias como la concentración poblacional y económica, empobrecimiento y migración del medio rural.

Esta pérdida de población rural que según manifiesta Riela en los últimos años si bien existe, parecería ir desacelerándose, trae aparejada, no solo una pérdida desde el punto de vista económico y del desarrollo social; ya que esta migración pasa en gran parte a engrosar los cinturones de miseria de las ciudades, sino que también constituye una pérdida de valores culturales y regionales que son la base de la identidad nacional.

La principal estrategia utilizada en Desarrollo en los últimos años responde a los proyectos y programas que se han denominado como pre-pro y que en el país comprenden a la mayoría de los proyectos del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (PRENADER, PRONADEGA, PRONAPPA, etc.). Estos proyectos se han desarrollado por funciones específicas e independientes. Por ejemplo, reconversión productiva subsectorial o actividades por rubro, o áreas de pobreza o grupos sociales deprimidos, etc.

Por otra parte, no han mostrado una visión territorial del problema del desarrollo, no se articularon o lo hicieron escasamente con otros proyectos y, en general, cada uno funciona con independencia y autonomía.

Desde la óptica del desarrollo rural podría decirse que estos proyectos no se articularon sobre un proyecto social alternativo, ni con una visión diferente a la empresarial. No se cuestiona la economía de mercado, ni se estimula seriamente el "empoderamiento" social. No se cuestiona la sostenibilidad a largo plazo de los proyectos, no se vinculan con los problemas de acceso a los recursos naturales, ni a la extranjerización y concentración creciente de los mismos y tampoco se articulan fuertemente con otros organismos públicos con un papel importante en el desarrollo rural como el Instituto Nacional de Colonización o MEVIR.

Por todos estos factores, estos Programas y Proyectos se convierten más en proyectos de Crecimiento que en Proyectos de Desarrollo. Por esto, se puede señalar que se trata fundamentalmente de proyectos de Desarrollo Agropecuario más que de Desarrollo Rural, y que en muchos casos, han contribuido a acentuar los problemas en el medio rural más que a atenuarlos.

Es por lo tanto indispensable buscar nuevas vías que puedan llevar a mejorar la situación y que contribuyan a atenuar los procesos de deterioro social y económico que ha vivido el país y en especial los sectores rurales con menores recursos.

El enfoque de DRET buscando amalgamar los capitales Humano, Económico, Social y Físico de los distintos territorios para lograr el desarrollo de los mismos parece una vía posible. En este sentido vale la pena rescatar la intención que en los últimos tiempos ha mostrado el proyecto Uruguay Rural en trabajar aproximándose a este enfoque.

### **2.1.3. Limitantes Para la Aplicación del Enfoque DRET en el País.**

Se entiende que una de las principales restricciones que tiene el país para la aplicación de este enfoque DRET es el centralismo existente tanto en los aspectos de gobierno como en los administrativos y comerciales. Este centralismo lleva a un escaso desarrollo de los territorios y una macrocefalia de la capital. Esto se ve agravado en muchos casos con el hecho de que los gobiernos municipales que reclaman la descentralización administrativa y de recursos para promover el desarrollo departamental, luego repiten el mismo esquema centralista marginando a las poblaciones menores y al medio rural y concentrando la actividad en las capitales departamentales.

Una muestra indicativa de esta situación es la breve historia que tienen las políticas de descentralización y ordenamiento territorial en el país. El Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente se crea en 1990. Pero recién en la reforma constitucional de 1996 se reconoce al Estado como impulsor de políticas de descentralización, se crea una comisión sectorial para proponer planes

al respecto y se define destinar tributos a políticas de descentralización y desarrollo los que no se consolidan hasta la ley de presupuesto del 2000.

Aunque los procesos de descentralización han avanzado, la mayoría de los programas de desarrollo se concentran como se marca anteriormente en los organismos centrales. Es necesario que en los programas se incluya sistemáticamente las dimensiones locales y las regionales, no solo como beneficiarios o ejecutores, sino como decisores.<sup>30</sup>

Otra debilidad importante para la aplicación del enfoque DRET en el país, se entiende que es el limitado desarrollo de la institucionalidad local, principalmente en el medio rural. Esto, lleva aparejado la existencia de un limitado espacio para la participación de los actores.

Si bien en algunas zonas la escasa población rural puede actuar como limitante para el desarrollo de la institucionalidad, se considera que como manifiesta Echeverría, es necesario fortalecer esta institucionalidad para lograr lo propuesto por el enfoque territorial. Es decir, convocar a la mayor diversidad de agentes en un territorio para cooperar y coordinar entre administraciones centrales, sub-regionales, nacionales y locales; y en definitiva, cómo asegurar una arquitectura institucional y una gestión eficaz.<sup>31</sup>

Por otra parte, la lógica burocrática de corte sectorial que funciona en el país se considera que atenta contra las coordinaciones necesarias para la aplicación de proyectos con un enfoque DRET. Esto según se ha visto en muchas ocasiones, se repite a nivel de las instituciones con un celo exacerbado de las competencias de acción.

Dado que una de las deficiencias serias que tienen los países de América Latina para el desarrollo rural, es el capital social en relación con otros capitales

---

<sup>30</sup> Echeverría, R. El enfoque territorial: Una condición necesaria para el desarrollo rural. . En: A. Ramos, op. cit.

<sup>31</sup> Idem.

(natural, físico, financiero y humano), las organizaciones están llamadas a jugar un papel significativo en ofrecer una base para el desarrollo de ese capital.<sup>32</sup>

Es importante considerar, que el capital social tiene diferentes expresiones, como las redes sociales, las relaciones sociales entre organizaciones, las alianzas, etcétera. Por lo tanto, se hace fundamental el funcionamiento armónico de estas redes y alianzas para obtener una mejora del capital social y de esta manera potenciar los demás capitales para favorecer los procesos de desarrollo.

Es por esta razón que se considera importante investigar las causas que llevan a la falta de coordinación y concertación interinstitucional, como forma de contribuir a buscar alternativas para mejorar la misma. De este modo, se podrá avanzar en la aplicación del Desarrollo Rural con enfoque territorial.

## **2.2. Aspectos de Economía institucional.**

“La ciencia económica, a lo largo de los años, se ha hecho cada vez más abstracta y más divorciada de los hechos del mundo real. Los economistas, en general, no estudian el funcionamiento del sistema económico actual. Teorizan sobre el .... Nuestra misión es remplazar el análisis actual por algo mejor, la Nueva Economía Institucional...”<sup>33</sup>

Con estas palabras Ronald Coase, premio Nobel de Economía 1991, resume la importancia de este enfoque económico.

En este sentido, John Harris, Janet Hunter y Colin Lewis consideran a la Nueva Economía Institucional como el más importante cuerpo teórico surgido en la ciencia económica en los últimos años. Defienden su relevancia por tres razones: ofrece respuestas que la economía neoclásica no consigue dar; cambia el papel dominante que los ortodoxos concedieron al mercado durante la década de los ochenta y principio de los noventa; y permite abordar el problema del desarrollo en términos de cambio institucional. Y es sobre este cambio institucional, que se

---

<sup>32</sup> **Absalon Machado.** El papel de las organizaciones en el Desarrollo Rural. En Seminario internacional. La nueva ruralidad en América Latina. Pontificia Universidad Javeriana 2001

<sup>33</sup> **Coase, R.H.** “ The Task of the Society”. ISNIE Newsletter, Vol.2, N° 2, pp 1-6. 1999

entiende pueden incidir las organizaciones en tanto coordinen acciones para lograr instaurar procesos de desarrollo.<sup>34</sup>

Ronald Coase y Douglas North, ambos premio Nobel de Economía, son las dos figuras claves de la Nueva Economía Institucional que se basa en la noción de *costos de transacción*, creada en las aportaciones de Coase, y en la de institución, desarrollada en los aportes de North.

El institucionalismo económico destaca el papel clave que las instituciones tienen en el funcionamiento y resultado de la economía. A lo largo de la historia del pensamiento económico, muchos han sido los autores que han prestado atención a los factores institucionales, siendo ejemplos significativos los trabajos de clásicos como Adam Smith o John Stuart Mill y Karl Marx.

A finales del siglo XIX y principios del XX, la academia norteamericana tuvo un fuerte impulso institucionalista a través de autores como Thorstein Veblen, Wesley Mitchell, Jhon Commons y Clarence Ayres, tradición a la que se ha llamado “viejo institucionalismo”; a pesar de que se mantiene en la actualidad con algunos autores como Warren Samuels, Allan Shmid o Geoffrey Hodgson. Estos “viejos institucionalistas” adoptan el método de análisis sistémico u holista asumiendo que las acciones de las personas y sus consecuencias solo se pueden explicar cuando se ha descubierto el sistema, subsistema o entidad supraindividual de la que forman parte y la posición que ocupan. Se centran en las consecuencias distributivas de unas u otras estructuras institucionales y en los conflictos institucionales que subyacen en todo proceso de cambio institucional; y elaboran su teoría y análisis sobre la conceptualización del poder.<sup>35</sup>

El nuevo institucionalismo se constituye gracias a un conjunto de aportes que destacan la relevancia de los aspectos institucionales y organizacionales, y que proceden de distintas áreas científicas. Por ejemplo, la escuela de los derechos de propiedad, la nueva historia económica, la nueva organización industrial, la

---

<sup>34</sup> Harris, J., Hunter, J. y Lewis C. “The new Institutional Economics and Third World Development. Routledge Economics. Londres 1995.

<sup>35</sup> Toboso, F. “¿En que se diferencian los Enfoques de análisis de la vieja y la nueva Economía Institucional?”. Hacienda Pública Española. N° 143, pp 175-192. citado por Caballero, Gonzalo. En “Lo macro, lo micro y lo político en la nueva Economía Institucional” Universidad de Vigo 2005.

economía de los costos de transacción, los nuevos sistemas económicos comparados, y el área del derecho y la economía.<sup>36</sup>

Al definir las transacciones como intercambio de derechos, es necesario establecer estos derechos para que se produzcan transacciones en busca del interés de las partes. De hecho, en un escenario con ausencia de derechos de propiedad no hay ganancias derivadas del comercio, mientras que en uno con derechos de propiedad completo estas ganancias se maximizan. Entre estos extremos, existe un continuo de escenarios de forma que en aquellos que los derechos estén mejor definidos se incrementan las ganancias del intercambio. De esta forma, Allen define los costos de transacción como los recursos usados para establecer, mantener e intercambiar los derechos de propiedad, y North como la suma de costos requeridos para llevar a cabo la “función de transacción”.

Las ideas centrales del institucionalismo involucran instituciones, hábitos, reglas y su evolución. Las instituciones de una economía están compuestas por las reglas formales, las normas informales y los mecanismos de ejecución de esas reglas y normas, y estas se convierten en las “reglas de juego” que establecen la estructura de posibilidades e incentivos para la acción de los individuos.

Las instituciones entendidas como reglas, pueden incentivar a los individuos a agruparse y organizarse para lograr algún fin (Económico, cultural, político, social, religioso).

Pero se debe distinguir, y así lo hace la Nueva Economía institucional, entre Instituciones (reglas de juego) y Organizaciones que son grupos de individuos que actúan en base a las reglas de juego.

Con su utilización de técnicas formales, los economistas matemáticos atrajeron la imaginación tanto de teóricos, como de los que realizaban las políticas.

---

<sup>36</sup> Eggertsson, 1990 “Economic Behaviour and Institutions”. Cambridge University Press. Cambridge. Citado por Caballero, G; y Kingston, Ch. En “capital Social e instituciones en el proceso de cambio económico” En *Ekonomiaz* 2005 nº 50. Revista vasca de Economía. Webs.uvigo.es

Comparativamente, el institucionalismo era considerado como técnicamente menos riguroso y por lo tanto inferior.

Una concepción del comportamiento humano dominada por el hábito, no sólo tiene apoyo significativo en la psicología, sino también en la economía, por lo que vale la pena desarrollarla y elaborarla aún más por los economistas.

El enfoque institucionalista pasa de ideas generales respecto al agente humano, las instituciones y la naturaleza evolutiva de los procesos económicos, hacia ideas y teorías específicas, relacionadas a instituciones económicas específicas o tipos de economía.

En contraste, la economía neoclásica se mueve desde un marco teórico universal, basada en la elección racional y el comportamiento, pasando directamente a las teorías del precio, del bienestar económico y así en adelante.

Sin embargo, la economía institucional no presupone que su concepción basada en el hábito de la agencia humana provea por sí misma suficiencia para pasar a la teoría operacional o el análisis, pues se requieren elementos adicionales. El institucionalismo subraya la necesidad de demostrar cómo grupos específicos de hábitos comunes están relacionados y se apoyan en instituciones sociales específicas. De esta manera, el institucionalismo parte desde lo abstracto a lo concreto. En lugar de modelos teóricos estándar de individuos racionales dados, el institucionalismo construye sobre lo psicológico, lo antropológico, lo sociológico y otras investigaciones del comportamiento de la gente.<sup>37</sup>

La Nueva Economía Institucional (NEI) considera que la economía neoclásica ortodoxa aborda el estudio del comportamiento humano con una noción estrecha de racionalidad, tiene un carácter estático que no valora la historia, idealiza unos mercados en los que no encuentra costos de transacción, y no incluye

---

<sup>37</sup> Hodgson, Geoffrey M. "El enfoque de la economía institucional". En Revista Comercio Exterior de Mexico, vol.53, Num.10 Octubre 2002.

los elementos sociales y políticos. De este modo la NEI incorporó los factores culturales, los históricos y los políticos a la agenda del análisis económico.<sup>38</sup>

En este marco y teniendo en cuenta los factores antedichos que incorpora la NEI al análisis económico, adquiere un interés relevante el papel de las organizaciones que se aborda en este trabajo.

La Nueva Economía institucional supone un paradigma alternativo a la microeconomía convencional al flexibilizar elementos del núcleo duro de la economía neoclásica, como la estabilidad de preferencias y el concepto de equilibrio, y al rechazar el modelo de elección basado en la racionalidad perfecta, incorporando las limitadas capacidades cognitivas del individuo decisor a través del concepto de racionalidad limitada. La NEI sostiene que los individuos actúan con información incompleta y modelos subjetivamente deducidos, y asume el modelo de racionalidad limitada, concibiendo al individuo como intencionalmente racional pero solo de forma limitada.

North afirma que el enfoque racional es deficiente por dos cuestiones: A) La motivación del individuo no sólo ni siempre es maximizar la riqueza. El altruismo y las limitaciones auto impuestas pueden motivar conductas de individuos, B) Los individuos procesan subjetivamente y con información incompleta el mundo que les rodea, hay que distinguir realidad y percepción.<sup>39</sup> Con esta afirmación, North cuestiona los principios de la economía neoclásica y le da importancia clave al comportamiento humano.

North enfatiza en que el individuo no tiene información completa; que aunque la tuviese, su limitada capacidad cognitiva le impediría asimilar toda la información; que aunque la asimilase toda, sus procesos mentales computacionales podrían quedar desbordados; y que aunque no se desbordasen, esos procesos son fruto del modelo mental subjetivo del individuo. A través de este modelo mental

---

<sup>38</sup> Caballero, G y Kingston, Ch. "Comparing theories of institutional change", Annual Conference of the International Society for New Institutional Economics. Boulder. Colorado. USA. 2006

<sup>39</sup> North, D. "Instituciones, cambio institucional y funcionamiento económico". Universidad de Cambridge 1990.

subjetivo, el individuo se va a comportar de acuerdo a una estrategia que busca satisfacción personal, estrategia que no se justifica a través del modelo de elección racional en que se basa la economía neoclásica.

Desde esta perspectiva se deriva que para conceptuar el individuo, debe considerarse a este en un determinado contexto social e institucional en el que va a desarrollar su modelo mental subjetivo, y en el cual las organizaciones tienen un papel relevante.

Allen por su parte, afirma que en busca de la satisfacción de necesidades humanas en un mundo de recursos escasos, los individuos van a realizar transacciones, es decir, llevarán a cabo transferencias de derechos de propiedad, y para ello incurrirán en costos de transacción.

Se asume que la integración y cooperación entre las organizaciones permitiría disminuir costos de transacción, como por ejemplo los de la información asimétrica o los de acción colectiva entre otros al disminuir la competencia, y la falta de esta coordinación entre organizaciones los aumenta.

El nivel de los costos de transacción va a depender de los rasgos característicos de cada transacción concreta, pero también de las características del entorno institucional en que esa transacción se lleva a cabo. En ese sentido, en cada sociedad habrá unas "reglas de juego" que determinaran el costo de realizar las transacciones. Esas reglas que facilitarán o dificultarán las transacciones, no son relevantes cuando suponemos costos de transacción nulos, pero sí son una realidad económica donde negociar es costoso. Esas reglas de juego entendidas como las limitaciones ideadas o asimiladas por el hombre para dar forma a la interacción humana, son las instituciones.<sup>40</sup>

Estas instituciones, son generadas por la acción de los individuos y sus organizaciones. Por lo que las organizaciones pueden según se entiende, y como se manifestará anteriormente, jugar un papel fundamental en la disminución de los

---

<sup>40</sup> North, D. Op.Cit.

costos de transacción y en generar una dinámica económica que favorezca los procesos de desarrollo al actuar sobre la generación de instituciones.

El estado establece según North buena parte de las “reglas de juego” especificando las condiciones tanto de competencia como de cooperación y fijando el nivel de los costos de transacción.

La existencia de Organizaciones fuertes y coordinadas en el territorio podrá influir sobre el estado, para buscar reglas de juego que disminuyan los costos de transacción y de esta forma fomentar el desarrollo. Esta afirmación se realiza en el entendido que cuanto más fuerte sean, y más coordinadas estén las organizaciones aumentando el capital social, mayor será su poder de presión sobre los organismos del estado, encargados de establecer las reglas de juego de forma que estas favorezcan el interés colectivo propiciando condiciones para el desarrollo.

El marco institucional de un país puede propiciar la inversión y el crecimiento. Para ello, son relevantes los derechos de propiedad y las reglas políticas, pero también las normas y códigos de conducta y factores culturales que constituyen el entramado institucional vital para que las reglas formales sean efectivas.

Este entramado institucional en el que tienen un importante papel las organizaciones, tanto en su rol de acatadores de las reglas de juego, como en la posibilidad de incidir para el cambio institucional, va a condicionar las posibilidades de acción de los agentes y por lo tanto, las posibilidades de desarrollo.

Ante la constatación empírica de la imposibilidad de satisfacer la totalidad de necesidades humanas con recursos escasos, aunque crecientes, la economía neoclásica ha enfatizado su condición de *ciencia de la elección*.

La NEI considera que las elecciones de un individuo en sociedad van a depender de las de otros individuos, de forma que todas las decisiones se producirán en un marco de interacción social, es decir de transacciones entre individuos. De este modo, la NEI concibe a la ciencia económica como *la ciencia de la transacción*, asumiendo un paradigma que incorpora en el proceso de elección, las

restricciones organizacionales e institucionales. Lo cual le da un sustento teórico económico claro a este trabajo centrado en las dificultades de coordinación interinstitucional como traba de los procesos de desarrollo local con enfoque territorial al incluir en el análisis económico estos aspectos organizacionales e institucionales..

Los hábitos individuales refuerzan las instituciones, así como, a su vez son reforzados por ellas. Además, las instituciones juegan un rol esencial en proveer un marco de referencia para interpretar los datos de la experiencia y en proveer hábitos intelectuales o rutinas para transformar información en conocimiento útil.

La fuerte influencia de instituciones sobre el conocimiento individual provee una estabilidad importante en sistemas socioeconómicos, en parte, separando y limitando las acciones diversas y variables de muchos agenes.

Según Hodgson, los institucionalistas subrayan la necesidad de delinear los vínculos causales reales involucrados, en lugar de una mera correlación entre variables.

En este aspecto, el enfoque institucional remarca la importancia del análisis institucional comparativo, y el análisis de una serie de factores, cuando buscan una explicación causal adecuada. En este entendido es que se sostiene la importancia del análisis del relacionamiento interinstitucional para la promoción del desarrollo rural en el territorio.

Algunos aspectos generales del enfoque de economía institucional descrito, pueden parecer para algunos algo muy evidente o no agregar nada nuevo. Pero de acuerdo con Hodgson, varios puntos pueden señalarse a este tipo de comentario.

Primero, existe en el enfoque un grado de énfasis sobre factores institucionales y culturales que no se encuentran en las corrientes principales de la teoría económica.

Segundo, el análisis es abiertamente interdisciplinario, reconociendo aportes de la política, la sociología, la psicología y otras ciencias.

Tercero, no se recurre al modelo del agente racional, maximizador de utilidades. Por cuanto se involucra la concepción del agente individual, se trata de enfatizar tanto el predominio del hábito, así como la posibilidad de una novedad caprichosa.

Cuarto, las técnicas matemáticas y estadísticas son siervos reconocidos, (en lugar de ser) la esencia de la teoría económica.

Quinto, el análisis no inicia construyendo modelos matemáticos, empieza de hechos estilizados y conjeturas teóricas respecto a los mecanismos causales.

Sexto, se hace uso extensivo de materiales histórico-comparativos respecto las instituciones socio-económicas. En varios de estos aspectos, la economía institucional esta en discrepancia con mucho de la corriente económica principal.<sup>41</sup>

Como Veblen (1899) sugirió, el paradigma evolutivo provee las bases para sintetizar tanto la continuidad, así como el cambio; la inercia y la novedad. Hábitos o rutinas a lo mejor se adaptan lentamente o se transformarán (“mutate”) conforme los agentes intentan mejorar sus propósitos. Adicionalmente, existe un proceso de selección por el cual algunos hábitos y rutinas son retenidos e imitados, y otros quedan fuera de uso. El institucionalismo es congénitamente una “economía evolucionista”.<sup>42</sup>

Es notable que algunos economistas de la corriente principal parecen estar moviéndose hacia el punto de vista de que el individuo no debe tomarse como dado, J. Stiglitz (1994, pp. 272.273), ha aceptado que “ciertos aspectos de la naturaleza humana son endógenos al sistema (...) la teoría económica tradicional estaba claramente en error al tratar individuos como inmutables”. Un tema principal en la agenda de la economía institucional, es incorporar una concepción contexto-dependiente del agente humano dentro de una teoría sistemática y rigurosa.<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> Hodgson, Geoffrey M. “ El enfoque de la economía institucional.. Op, cit.

<sup>42</sup> Veblen Thorstein B. The theory of the leisure class: An economic study in the evolution of institutions, New York: Macmillan, 1899-

<sup>43</sup> Stiglitz, J. E. Whither socialism? Cambridge. 1994.

El funcionamiento de las Instituciones se ha convertido en una de las piezas claves para comprender el cambio en las economías y cómo se producen los procesos que conducen al desarrollo económico, factor fundamental pero no suficiente para lograr el Desarrollo Rural.

Según North, “La mejor forma de mejorar las sociedades es comprender el camino que siguen las sociedades que lo consiguen y el que siguen las que fracasan, una vez que tengamos una comprensión sobre qué domina el comportamiento de las economías a lo largo del tiempo podremos mejorar el funcionamiento”<sup>44</sup>

La NEI supone cambios en la teoría de la política económica al afrontar la elaboración de las políticas públicas con una perspectiva dinámica, (interacción continua entre políticas y agentes) y no aislar los problemas políticos de los económicos (Eggerston, 1997, 1998). A este aspecto, obviamente, no escapan las políticas de Desarrollo Rural que nos preocupan.

### **2.3 Nueva Economía Institucional y Capital Social.**

La literatura sobre instituciones ha sido extensa en las ciencias sociales en los últimos años, particularmente en la ciencia política y la ciencia económica. Muchos de los estudiosos de las instituciones han compartido esta atención con un interés por los temas de desarrollo económico y político. En este sentido, cabe situar a la Nueva Economía institucional pero también a la literatura que se ha desarrollado en torno a la noción de Capital Social que Robert Putnam popularizó entre economistas y politólogos.<sup>45</sup>

Putnam analizó como las tradiciones cívicas de las regiones norte y sur de Italia afectan la calidad de sus respectivos gobiernos locales y el grado de desarrollo alcanzado en las mismas. Este autor vincula esas tradiciones al capital social de las mismas. Seguidamente, asume el nivel de asociacionismo como un indicador válido del nivel de capital social.

---

<sup>44</sup> North, D. “Autobiography”. Nobel e- Museum 1993.

<sup>45</sup> Caballero, G; y Kingston Christopher “ capital Social e instituciones en el proceso de cambio económico” En Ekonomiaz n 50.Op.Cit.

Concluye que los altos valores de asociacionismo del norte de Italia contrastan con niveles reducidos en el Sur, y esta situación se convierte en la clave explicativa de por qué el sistema democrático funciona mejor en los gobiernos regionales del norte y estos logran un mayor grado de desarrollo.

La noción de capital social al entender de Putnam, hace referencia al conjunto de redes de confianza interpersonal en las sociedades humanas; redes que pueden ser impulsadas por normas de reciprocidad y de ayuda mutua y que tiene una fuerte relación con las redes sociales y la participación en las organizaciones de la comunidad. La presencia de estas redes de confianza implica una solución a los problemas de cooperación y hace que los individuos cooperen más que lo que lo harían por racionalidad individual.

El capital social favorece el compartir información, la coordinación de actividades y la adopción de decisiones colectivas. El desarrollo de este capital social favorecerá el funcionamiento del sistema político por una mayor participación social e impulsará el desarrollo económico.

Este es el eje de la hipótesis de que la falta de coordinación entre las organizaciones, y a partir de esta baja coordinación el escaso capital social que hay en algunos territorios constituye una traba para los procesos de desarrollo al no permitir reducir los costos de transacción.

Pero se debe tener en cuenta también al hablar de esta noción las siguientes observaciones que Stiglitz hace al respecto de la misma, y que se pueden resumir en: A) El capital social es un concepto útil, pero extremadamente complejo, en el que distintas perspectivas tienen mucho que contribuir, B) Hay razones para creer que la composición, calidad y cantidad del capital social de una sociedad, no son necesariamente óptimas, C) El capital social es afectado por, y afecta, al proceso de desarrollo, y D) Hay un importante papel público en el desarrollo del capital social, pero no sabemos todavía como debe ser ese papel y quien debe ejecutarlo.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Stiglitz, J. "Formal and informal institutions" citado por Caballero, G y Kingston, Ch.

Los literales B y C de las observaciones de Stiglitz refieren, en esencia, a una de las principales hipótesis que enmarcan este trabajo con respecto a la falta de coordinación interinstitucional como importante factor que actúa como traba para el logro de desarrollo rural.

La NEI señala como el capital social o la cultura cívica de una sociedad son variables explicativas del crecimiento económico, al favorecer la confianza y cooperación entre los ciudadanos. Este concepto como se expresara anteriormente, hace referencia al conjunto de relaciones sociales propias de una sociedad, y más concretamente, a los niveles que en esa sociedad existen de confianza, normas cooperativas y cívicas y de asociacionismo, los cuales pueden mejorar la eficiencia de una sociedad al facilitar las acciones coordinadas.<sup>47</sup>

La literatura del capital social defiende la relevancia de este elemento cuando se intenta comprender el funcionamiento político y económico de un país. La confianza permite relaciones más fluidas y facilita la cooperación, y en un entorno fiable, con confianza, la inversión va a ser favorecida al percibir los agentes económicos menos riesgos y de esta forma se crean condiciones que favorecen el desarrollo.

Tal como se viera anteriormente en las posiciones de North y Coase, Williamson afirma que la Nueva Economía Institucional desbordo el problema de la asignación propio de la economía neoclásica para incorporar el estudio de otros dos grandes niveles de “actividad economizadora” del análisis social: la definición del marco institucional y de la economía de los costos de transacción. De este modo, la Nueva Economía Institucional incorpora de forma analíticamente fundamentada y detallada cuestiones relevantes del análisis social, incluyendo también los factores culturales y sociales que no son fruto de la elección.<sup>48</sup>

El estudio de la confianza como uno de estos factores debe fundamentarse en una teoría del comportamiento humano. El enfoque de la nueva economía

---

<sup>47</sup> Putnam, R. D. Making Democracy Work. Civic traditions in modern Italy, Princeton, NJ: Princeton University. 1993

<sup>48</sup> Williamson, O. “The new Institutional Economics”. Journal of Economic Literature, 38 (September 2000).

institucional permite este estudio al asumir como se decía anteriormente, que las claves del comportamiento humano van más allá de la elección racional de la economía neoclásica. Recordemos al respecto, la afirmación de North acerca de las deficiencias del enfoque racional de la economía.

Mientras el eje de la NEI consiste en el análisis de cómo las instituciones determinan el volumen de los costos de transacción que existen en los intercambios, el capital social señala las cuestiones de confianza, reciprocidad y vida asociativa.

El capital social, según expresa Caballero constituye un elemento a incorporar en la agenda de investigación del desarrollo, pero no constituye un marco teórico suficiente para explicar las causas del éxito y del fracaso político o económico a lo largo de la historia.<sup>49</sup> De hecho señala el autor, puede apuntarse que, entre otros elementos, el enfoque del capital social no incorpora adecuadamente el papel de los factores tecnológicos, de la dinámica del cambio institucional, de las relaciones entre instituciones formales e informales y de los cauces para el intercambio impersonal. De aquí que su relacionamiento con la Nueva Economía Institucional da un marco más sólido para esta explicación.

El enfoque teórico de la NEI resulta más amplio, sólido e integrador, y capaz de incorporar el estudio del capital social como un factor relevante en su agenda de trabajo. Es en este marco que se considera debe analizarse el capital social, no aisladamente sino en su interrelación con la NEI. Una vez que conocemos la estructura institucional de una economía, podemos entender más adecuadamente como funcionan las redes, confianza y vida asociativa en la resolución de los problemas de cooperación y en la propia consecución del bien colectivo. De este modo, el enfoque de capital social resulta más potente si esta institucionalmente integrado.<sup>50</sup>

La concepción de las instituciones como reglas que implican incentivos y que al reducir los costos de transacción favorecen la eficiencia, puede incorporar la noción de capital social, incluso sus diferentes formas de conceptualización. Los

---

<sup>49</sup> Caballero G; Kingston,CH. Op. Cit.

<sup>50</sup> Caballero G; Kingston,CH. Op. Cit.

aspectos de asociacionismo y reciprocidad deben entenderse en una determinada estructura institucional que además permite entender el efecto del capital social a nivel agregado en una sociedad, y como este capital social puede actuar sobre las instituciones para promover el desarrollo.

En conclusión, la propuesta teórica de la Nueva Economía Institucional resulta fundamental, pues como expresa Caballero, permite la incorporación del capital social como factor explicativo del desarrollo político y económico dentro de un marco institucional formado por reglas formales, normas informales y mecanismos de cumplimiento.

Por otra parte y como se viera, la Nueva Economía Institucional propuesta por North resulta coherente con el intento de incorporar al capital social dentro de este enfoque, en la medida en que supera ampliamente la propuesta de la elección racional e incide en la importancia de los factores cognitivos, culturales y creencias que son claves para entender la confianza y el capital social. Este capital, como se sostiene en este trabajo, se convierte en un factor fundamental para potenciar el Desarrollo Rural con Enfoque Territorial. No se debe olvidar que justamente el Capital Social es uno de los Principales componentes del diamante de DRET y su inclusión en el análisis del desarrollo es uno de los principales aportes de este enfoque.

#### **2.4 La Necesidad de la Complementación Interinstitucional Para Generar Procesos de Desarrollo.**

La emergencia de nuevos enfoques como el DRET pone especial relevancia en las relaciones entre los actores sociales que intervienen en los procesos de desarrollo.

Según Camagni<sup>51</sup>, el territorio representa un conjunto de relaciones sociales y es también el lugar donde la cultura y otros rasgos locales no transferibles se han sedimentado. Es el lugar donde los hombres y las empresas actúan y establecen

---

<sup>51</sup> Camagni, R. Innovation Networks: spatial perspectives. New York 1991

relaciones, donde las instituciones públicas y privadas mediante su accionar intervienen para regular la sociedad

Esta visión del territorio no centrada solo en los factores espaciales y geográficos, sino en los actores sociales y sus relaciones están en la base de los nuevos enfoques de desarrollo.

Dentro de esta concepción amplia del territorio aparecen las instituciones (entendidas como organizaciones) que se vinculan y relacionan de distinta manera y en distinta medida. La densidad de estos vínculos y la existencia de un entramado institucional articulado, con proyectos conjuntos, trabajo, redes, etc., juegan según manifiesta Echeverry,<sup>52</sup> un papel importante en el aumento de oportunidades que tienen las empresas para enfrentar las dificultades que se les presentan, mejorando de esta forma sus capacidades y competencias para resolver problemas y para definir estrategias frente a los grandes desafíos que impone la dinámica económica actual. De esta forma las mismas podrán contribuir mejor al desarrollo de sus territorios.

La densidad de estos vínculos y la articulación entre las organizaciones se asume permitirá, como se manifestara anteriormente, disminuir los costos de transacción y de esta manera potenciar procesos de desarrollo.

Bianchi y Miller<sup>53</sup>, expresan que un ambiente favorable para el desarrollo se manifiesta en las acciones de los agentes que componen la sociedad civil, los que a partir de la cooperación, competencia y presión mutua generan una tensión colectiva que favorece el desarrollo.

Para lograr impulsar el desarrollo es necesario llevar adelante un objetivo común entre las instituciones que componen la sociedad civil. Para alcanzar ese objetivo común, el intercambio y las interacciones entre instituciones es muy importante.

---

<sup>52</sup> Echeverri, R. "Economía y competitividad del territorio rural" en Encuentro Nacional de Desarrollo Rural, Veracruz, México, octubre.2001

<sup>53</sup> Bianchi, P. y Miller, L. Innovation, collective actino and endogenous growth: an essay on institutions and structural change. IDSE, cuaderno 2, 1994

En un estudio realizado sobre el éxito en el desarrollo de Rafaela en Argentina, Ferraro y Costamagna<sup>54</sup> señalan que la evolución de las instituciones locales y las relaciones y acuerdos entre los agentes constituyeron los elementos básicos que permitieron generar un espacio público que favoreció el desarrollo de la región a partir de sus propias capacidades.

Se agrega a lo anterior lo siguiente: “En lo que hace a la cooperación entre instituciones se parte de la premisa que los sistemas económicos locales que han transitado senderos de crecimiento basados en la generación de ventajas competitivas sistémicas, muestran que los factores fundamentales de su desarrollo no sólo radican en la existencia de una variada y especializada oferta de instituciones, sino también, en el funcionamiento de un entramado que logre explotar al máximo las sinergias y economías externas provenientes de la cooperación entre instituciones.”<sup>55</sup> Estas sinergias y economías internas son las que se asume permiten disminuir los costos de transacción citados por Coase, por su acción coordinada y las posibilidades de influir para el cambio institucional entendido como “reglas de juego”.

Bonnal<sup>56</sup> refiriéndose a la multifuncionalidad de la agricultura manifiesta: “Así, el territorio es concebido como un espacio de coordinación entre actores privados y públicos. De tal forma que las principales cuestiones a estudiar son relativas a la identificación de los territorios, las formas de coordinación existente y la eficiencia de los instrumentos de concertación”. De modo que la coordinación y concertación de acciones permitirá avanzar en procesos de desarrollo.

Las formas de coordinación, y más específicamente lo que se entiende es la limitada integración y coordinación entre las organizaciones en el territorio son, como se ha reiterado, el eje central de este trabajo.

---

<sup>54</sup> Ferraro, C y Costamagna, P. Entorno institucional y desarrollo productivo local. La importancia del ambiente y las instituciones para el desarrollo empresarial. El caso de Rafaela. CEPAL agosto 2000.

<sup>55</sup> Ferraro, C y Costamagna, P. Op. Cit

<sup>56</sup> Bonnal, P. Bosc, P. Díaz, J. Losch, B. Multifuncionalidad de la agricultura y nueva ruralidad: ¿Reestructuración de las políticas públicas a la hora de la globalización? En Seminario internacional. La nueva ruralidad en América Latina. Pontificia Universidad Javeriana 2001

## CAPÍTULO III- HIPÓTESIS Y OBJETIVOS.

### 3.1-Hipótesis.

La desarticulación sectorial y descoordinación interinstitucional con su duplicación de esfuerzos y consecuentemente utilización ineficiente de recursos, se suman a los múltiples y contradictorios conceptos de desarrollo, metodologías e instrumentos de trabajo utilizados por las distintas organizaciones e instituciones que están presentes simultáneamente en un territorio trabajando por el desarrollo del mismo.

Se entiende que aún a pesar de esfuerzos como las mesas de Desarrollo rural del proyecto Uruguay Rural, prima en muchos casos, un celo muy marcado de las competencias de acción, y los intereses particulares, lo que dificulta la coordinación entre las organizaciones.

Se asume como imprescindible superar los celos institucionales, unificar conceptos, y coordinar metodologías e instrumentos entre las distintas entidades que actúan en el territorio para poder lograr procesos de Desarrollo Rural con enfoque Territorial, que contribuyan a superar el problema de la pobreza rural.

Nuestra primera hipótesis por lo tanto, es que existe falta de coordinación interinstitucional en los procesos y acciones tendientes a lograr desarrollo rural en el país.

A partir de esta primera hipótesis, surge una segunda totalmente ligada a la anterior.

La misma sostiene que la falta de coordinación interinstitucional enlentece los avances en los procesos de desarrollo.

Una tercera hipótesis es que este enlentecimiento se da porque la falta de coordinación dificulta la acumulación de Capital Social y, de esta forma, aumenta lo que la Nueva Economía Institucional denomina costos de transacción.

### **3.2 Objetivo General.**

El objetivo general que persigue el trabajo es:

Aportar elementos que contribuyan a implementar procesos de Desarrollo Rural con enfoque Territorial en el Uruguay, mediante el estudio de factores que, como la descoordinación entre organizaciones, pueden limitar la acumulación de capital social.

### **3.3 Objetivos Específicos.**

Para lograr alcanzar el objetivo general se plantean los siguientes objetivos específicos:

- a) Analizar el funcionamiento de las Mesas de Desarrollo de Uruguay Rural, entendiendo su rol de integración de los grupos e instituciones vinculados a la vida del medio rural y su elaboración de acciones y criterios comunes, como intento de superación del problema de la falta de coordinación interinstitucional.
- b) Contribuir a la determinación de las causas que limitan la coordinación y cooperación interinstitucional en los procesos de desarrollo, como aporte al mejor funcionamiento de las instancias previstas para la coordinación interinstitucional como los consejos agropecuarios.
- c) Evaluar los efectos de la falta de coordinación, en uno de los principales componentes del capital que integran el diamante DRET como es el capital social
- d) Analizar vías e instrumentos que contribuyan a superar la falta de coordinación, para poder aumentar el capital social.

## **CAPITULO IV: METODOLOGÍA.**

### **4.1 Estrategia.**

Nos basamos en el entendido que la coordinación entre las organizaciones que promueven el desarrollo rural en un territorio contribuye a aumentar el capital social. Entendiendo que este concepto hace referencia al conjunto de relaciones sociales propias de una sociedad, y, más concretamente, a los niveles que en esa

sociedad existen de confianza, normas cooperativa y cívica y de asociacionismo; los cuales pueden mejorar la eficiencia de una sociedad al facilitar las acciones coordinadas.<sup>57</sup>

Teniendo en cuenta además, que la Nueva Economía Institucional señala al capital social como una variable explicativa del crecimiento económico; y a partir de este, del desarrollo, al favorecer la confianza y cooperación entre los ciudadanos.

Las Mesas de Desarrollo de Uruguay Rural que se han instalado en diversos departamentos y que hoy están dando lugar a las mesas de desarrollo departamental, integraban en teoría a todas las organizaciones que se relacionan con el Desarrollo Rural. Las mismas constituyen un valioso intento para lograr coordinar las acciones tendientes al desarrollo rural en el ámbito territorial, y se convierten en el principal, y a veces único, organismo de coordinación de acciones para el desarrollo rural a nivel regional.

A fin de corroborar las hipótesis planteadas y cumplir con los objetivos específicos del trabajo, se procedió, en 1er lugar, al análisis de los principales aspectos del funcionamiento del total de las Mesas de Desarrollo citadas.

Para analizar el nivel de coordinación que se ha logrado en las mismas, se realizaron durante el 1er semestre del 2007, entrevistas a 14 del total de 16 integrantes de las secretarías técnicas, y a 49 de los 230 potenciales integrantes del listado de delegados de organizaciones y grupos que forman parte de las Mesas de Desarrollo de Uruguay Rural aportado por la unidad ejecutora del proyecto.

Este listado de 230 potenciales integrantes de las mesas, incluye a los propios secretarios técnicos y a integrantes de instituciones que nunca participaron o lo hicieron en contadas ocasiones. Por tanto realizando una depuración de quienes realmente han tenido participación en las mesas podríamos hablar de una población de 120 delegados de instituciones y grupos, de los cuales como se indicó fueron entrevistados 49.

---

<sup>57</sup> Putnam, R. D. Op.Cit

Las entrevistas se realizaron para conocer su opinión sobre el funcionamiento de las mesas, y los niveles de coordinación alcanzados. También se consultó la opinión sobre los principales problemas para la coordinación de acciones.

Se realizaron además a fines del 2007, entrevistas a 9 de los 19 Presidentes de los consejos agropecuarios recién instalados. Las mismas se realizaron en Tacuarembó, Salto, Artigas, Cerro Largo, San José, Canelones, Rocha, Rivera y Durazno; departamentos en que funcionaban las mesas de desarrollo de Uruguay Rural, para conocer la opinión de los presidentes de los consejos, con respecto a la misma temática.

Se consultó también a todos los entrevistados, su visión sobre si la creación de nuevas instancias como la ley 18 126 y la creación de los consejos agropecuarios contribuye a mejorar los problemas de coordinación y qué se debería hacer para lograrlo. Esta consulta se realizó con la intención de aportar insumos que lleven al mejor funcionamiento de estas nuevas instancias.

En el anexo 1 se presenta el listado de entrevistados.

Se pretendió, por otra parte, relevar informes y documentos emanados de estas mesas como vía de obtener elementos para el análisis. Este aspecto no pudo ser cubierto dado que no fue posible acceder a los mismos.

Paralelamente, se intentó entrevistar a organizaciones que no integraran las mesas para conocer sus motivos y la eventual existencia de otras instancias de coordinación. Esto no se pudo realizar a pesar de contar con una pauta específica, dado que luego de realizadas 6 entrevistas a instituciones, que según los secretarios técnicos no integraban las mesas, ninguno de los representantes de las mismas reconoció no formar parte de las mesas, por lo que se decidió no continuar entrevistándolas.

Fueron realizadas por tanto 78 entrevistas en 9 departamentos detallados anteriormente, abarcando además varias localidades de los mismos como Bella

Unión, Masoller, Ansina, Castillos, Santa Rosa, Sauce; no centrándose solamente en las capitales departamentales.

Con el fin de analizar ejemplos de buenas y malas prácticas en cuanto a coordinación de acciones y recursos, se efectuó un breve análisis de 2 experiencias que se consideran constituyen ejemplo de ello, y cuyos resultados se incluyen en el análisis y propuestas de este trabajo. Se trata de la acción de los proyectos PRODENOR del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente ejecutado por MEVIR y Uruguay Rural del (MGAP) en los departamentos de Salto y Artigas, y el caso de la Asociación Civil La Coronilla de Cebollati, en el departamento de Rocha, donde intervienen varias instituciones en busca de favorecer el desarrollo.

Estos ejemplos fueron seleccionados por conocimiento directo del autor en el caso de Prodenor y Mevir en los departamentos de Artigas y Salto, y en el caso de Rocha, por las referencias obtenidas en oportunidad de las entrevistas realizadas a los integrantes de la mesa de Uruguay Rural.

En resumen, el trabajo de campo efectuado se presenta en el cuadro siguiente:

<b>Entrevistas Realizadas:</b>	<b>Nº</b>
Integrantes de las secretarías técnicas de las mesas de Uruguay Rural.	14
Integrantes de organizaciones y grupos que integran las mesas de Uruguay Rural	49
Presidentes de los Consejos Agropecuarios	9
Organizaciones que no integran las mesas	6
<b>Total</b>	<b>78.</b>
<b>Experiencias Relevadas</b>	Prodenor/Mevir ( Salto, Artigas)  Asociación Civil La Coronilla de Cebollati ( Rocha)

Finalmente y luego del análisis de las causas emanadas de las entrevistas, y del análisis de los ejemplos citados, se procedió a la elaboración de algunas sugerencias sobre alternativas que apunten a superar los problemas de descoordinación.

#### **4.2 Método.**

En ciencias sociales, los métodos de investigación suelen dividirse en dos grupos: los cuantitativos y los cualitativos. Los primeros, se definen por su carácter numérico y por dar prioridad al análisis de la distribución, repetición, generalización o predicción de los hechos sociales. Los segundos, ponen énfasis en

la visión de los actores y en el análisis contextual en el que se desarrolla, centrándose en el significado de las relaciones sociales.<sup>58</sup>

La metodología seguida para lograr alcanzar el cumplimiento de los objetivos planteados en este trabajo, contiene aspectos de ambos métodos.

En el aspecto cuantitativo, se realizó el análisis de frecuencias de algunas de las variables. En el caso de los Secretarios técnicos los porcentajes corresponden como fuera expresado a una muestra de 14 de la población de 16 integrantes de dichas secretarías. En lo referente a los Presidentes de los Consejos Agropecuarios a 9 de los 19 totales, y en lo que respecta a los delegados de organizaciones y grupos que integran las mesas a 49 de un total estimado de 120. Por lo que en todos los casos se considera que los tamaños muestrales son suficientemente significativos.

De todas maneras al tratarse de una muestra dirigida, los resultados no permiten realizar generalizaciones; pero dan una clara pauta del comportamiento de los diferentes grupos entrevistados.

De otra serie de variables se realizó un análisis cualitativo.

Si se considera que la investigación cualitativa más que un enfoque de indagación, es una estrategia encaminada a generar versiones alternativas o complementarias de la reconstrucción de la realidad; se comprende por qué es un recurso de primer orden para el estudio y la generación de conocimientos sobre la vida social y el funcionamiento de las organizaciones del que este trabajo se ocupa.

En la investigación cualitativa, a diferencia de la cuantitativa, no se pretenden establecer relaciones de causalidad, ni tampoco extraer conclusiones universalmente válidas, sino comprender más profundamente un determinado fenómeno.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> Vela Peón, F. 2001 Un acto metodológico básico de la investigación social: la entrevista cualitativa. En: Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social. Tarrés, María Luisa (coord.). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. El Colegio de México. México. Pp. 63-94.

<sup>59</sup> Valles, M.S. Técnicas cualitativas de investigación social. Editorial S.A. Madrid. 1997.

Con el fin de determinar las posibles causas y motivos de la falta de coordinación interinstitucional, se recurrió a la realización de entrevistas semiestructuradas a informantes calificados.

Para el análisis del funcionamiento de las Mesas de Desarrollo, se tomó contacto con los secretarios técnicos de las mesas existentes en el país, a quienes se entrevistó.

Paralelamente, se realizaron entrevistas a representantes de las organizaciones y grupos que integran las mesas departamentales para conocer su opinión sobre aspectos del funcionamiento de las mismas, y como se manifestó anteriormente, se intentó entrevistar a representantes de organizaciones que no las integran para conocer las razones de su falta de participación.

Para la realización de las entrevistas, se elaboraron pautas de entrevistas semiestructuradas para cada uno de los colectivos, (secretarios técnicos, integrantes y no integrantes de las mesas, y presidentes de los consejos) que permitieran recoger los aspectos centrales que se pretendían relevar.

En el Anexo 2 se presentan las pautas de entrevistas elaboradas para el trabajo de campo.

En cuanto a la lógica de selección de los informantes para la entrevista cualitativa, a diferencia de los procedimientos seguidos en una encuesta con muestreos estadísticos, se efectúa un muestreo de tipo teórico o intencionado, siguiendo un proceso de acumulación de entrevistas adicionales hasta lograr “un punto de saturación” en el cual el investigador considera que ha captado todas las dimensiones de interés de manera tal, que los resultados provenientes de una nueva entrevista no aportan información de relevancia a la investigación. En este muestreo el número real de entrevistas es relativamente poco importante. Lo que es relevante es el potencial de cada entrevista para ayudar al investigador a desarrollar ideas dentro del área que está siendo estudiada.<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> Vela Peón, Fortino. Op, cit.

A los efectos de la determinación de las personas a entrevistar, se partió de los listados de organizaciones y grupos integrantes de las mesas de desarrollo de Uruguay Rural, seleccionándose de los mismos aquellos que permitan abarcar un espectro representativo de los diversos colectivos vinculados al desarrollo rural a nivel departamental. Del análisis de los listados, surgieron también aquellas instituciones vinculadas al sector que no forman parte de las mesas, a las que se pretendió entrevistar, encontrando el problema ya citado de que no reconocían no integrar las mesas. Por tanto, no tuvo sentido aplicar el formulario elaborado específicamente.

En cuanto a la metodología a seguir en el análisis de los ejemplos elegidos, se realizó en el caso de PRODENOR y URUGUAY RURAL una breve descripción de los objetivos de ambos proyectos, como forma de observar los puntos de contacto entre los mismos. Posteriormente, se llevaron a cabo entrevistas a responsables y técnicos de estos proyectos, para conocer y analizar las acciones planificadas y realizadas por ambos programas en el área seleccionada como forma de tener una visión del aprovechamiento de las acciones de coordinación.

En el caso de la Asociación Civil “La Coronilla de Cebollati” se realizaron entrevistas al director de Desarrollo de la Intendencia Municipal de Rocha y a algunos participantes de la experiencia de forma de poder analizar los efectos de la coordinación.

## **CAPÍTULO V: RESULTADOS Y DISCUSIÓN.**

### **5.1 Resultado de Entrevistas.**

#### **5.1.1 Entrevistas a los Representantes de Organizaciones y Grupos Integrantes de las Mesas de Desarrollo de Uruguay Rural.**

De los 49 representantes de organizaciones y grupos integrantes de las mesas de Desarrollo entrevistados, ante la pregunta de si participaban de las mesas; el 90% manifestó participar asiduamente de la misma. En tanto en lo referente a la regularidad de funcionamiento, un 75% de los entrevistados afirma que la mesa funciona regularmente.

A partir de estos valores, se puede afirmar que existe un alto grado de participación de las organizaciones y grupos en las mesas de desarrollo y que las mismas funcionan regularmente.

En lo que respecta a los motivos de la integración o lo que consideran que les aporta a las instituciones se aprecia en el siguiente cuadro:

**Cuadro 1: Aportes de la mesa.**

	Nº	%
Relacionamiento	19	39
Ámbito de coordinación de acciones	14	29
Oportunidades económicas	8	16
Otros	8	16
TOTAL	49	100

En otras apreciaciones se incluyen temas como, el compromiso con la zona, estar informado y poder articular.

Quienes indican que el motivo son las oportunidades económicas, entienden que además de financiación para proyectos, pueden tener oportunidad de actuar como entidades base para la contratación de técnicos y el manejo de fondos, lo cual permite cobrar por la administración. Estas manifestaciones indican una intención puramente utilitaria de integración a las mesas.

El 67% de los entrevistados considera que no participan de las mesa todas las organizaciones que deberían participar. Marcando que deberían hacerlo instituciones como las Intendencias Municipales, el MIDES, el MSP, Primaria, UTU y organismos público como UTE y ANTEL

Según Consta en los objetivos de las mesas estas, tienen el rol de integrar distintos sectores vinculados a la vida en el medio rural y principalmente la población destinataria de las políticas.

La opinión mayoritaria en cuanto a que faltan otras instituciones, y los ejemplos mencionados, trasluce una concepción de desarrollo rural, más amplio que de desarrollo agropecuario en varios de los integrantes de las mesas de desarrollo.

Un 24% de las opiniones indica que hay principalmente problemas de relacionamiento personal, individualismo o celos institucionales que llevan a la no participación de las instituciones citadas. Estos problemas de relacionamiento, sin duda, afectan la confianza que es uno de los factores esenciales para la construcción de capital social.

En lo que refiere a si las organizaciones participantes coordinan acciones con alguna otra organización, el 73% responde que sí.

Mientras que en lo que respecta a la opinión sobre el aporte que la coordinación les brinda podemos observar el cuadro siguiente:

**Cuadro 2: Aportes de la coordinación.**

	Nº	%
Maximizar recursos	18	37
Mayor acceso a información	13	27
Incidencia ante autoridades	11	22
Reducir costos.	7	14
TOTAL	49	100

Cabe resaltar que otro 37% de las opiniones que colocan como principal aporte acciones diferentes a las nombradas, colocan también a la maximización de recursos como uno de los principales aportes de la coordinación. En tanto que un 28% de los mismos, colocan a la posibilidad de reducir costos entre los principales aportes.

Esta maximización de recursos y reducción de costos se asume que se asocia con la reducción de costos de transacción que permite la coordinación.

En muchos casos, se considera coordinar al mero hecho de intercambiar información en determinado ámbito. Al respecto, se consultó sobre la opinión de los

integrantes de las mesas de desarrollo acerca de cuál es, a su entender, el grado de coordinación de acciones entre las organizaciones integrantes de las mesas para promover el desarrollo.

Las respuestas se resumen en el cuadro 3.

**Cuadro 3: Grado de coordinación de acciones para promover desarrollo.**

	Nº	%
Alto	4	8
Medio	24	49
Bajo	19	39
Muy Bajo	2	4
TOTAL	49	100

Esta contundente mayoría de opiniones en cuanto a que el grado de coordinación de acciones para promover desarrollo es de nivel medio a bajo, se contradice con lo visto anteriormente en cuanto a que el 73% de los representantes de las organizaciones que participan de las mesas, manifiestan que coordinan acciones con otras organizaciones.

Esta aparente contradicción confirma lo manifestado acerca de que en muchos casos se considera coordinar al hecho de intercambiar información.

En lo que refiere a los motivos a que se atribuye el nivel medio a bajo de coordinación, la información recogida se puede ver en el cuadro 4.

**Cuadro 4: Motivos de los niveles de coordinación medio a bajo.**

<b>Motivo</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
Falta de Dialogo institucional.	22	49
Celos institucionales por espacios de acción.	10	22
Falta de experiencias de coordinación.	4	9
Falta de Interés.	4	9
Otros	5	11
<b>TOTAL</b>	<b>49</b>	<b>100</b>

En muchos casos, la falta de diálogo institucional es atribuida al cuidado de los intereses particulares de cada institución.

Un 95% de los representantes de las organizaciones y grupos entrevistados opinan que los niveles de coordinación medios a bajos afectan los resultados de las acciones en pos del desarrollo territorial.

Consultados acerca del sentido en que consideran los afectan éstos resultados, las principales respuestas se resumen en la tabla siguiente:

**Tabla 1. ¿En que sentido afectan los bajos niveles de coordinación los resultados de las acciones en pos del desarrollo territorial?**

Coordinando se podrían obtener mejores resultados y avanzar más.	MF
La falta de coordinación trae aparejado que no se optimice la utilización de recursos, sub-utilizándolos e incluso superponiendo acciones.	MF
No coordinar lleva muchas veces a que se entorpezcan y encarezcan gestiones.	F
Coordinando acciones se maximizan recursos, se incurre en menores costos y se obtienen mayores logros.	F
La falta de claridad de objetivos y líneas de acción claras de muchas instituciones atentan contra las posibilidades de coordinación.	AM
La Falta de difusión de los actividades, la falta de diálogo institucional y la falta de experiencias de trabajo conjunto dificultan la coordinación y no permiten optimizar las acciones en pos del desarrollo.	AM

MF- Muy Frecuente (+de 20) F- Frecuente (10 a 20) AM- Alguna Menciones (5 a 10)

La optimización de recursos y el incurrir en menores costos se asocia con la disminución de los costos de transacción citados por la Nueva Economía Institucional; mientras que la claridad de objetivos, la difusión de actividades, el dialogo institucional y el trabajo conjunto hacen a la generación de confianza, esencial para construir capital social.

Con respecto a las acciones a emprender para mejorar la coordinación las respuestas de los integrantes de las mesas se centran en los siguientes aspectos:

**Tabla 2. Acciones a emprender para mejorar los niveles de coordinación.**

Tener objetivos institucionales claros y difundir información para que a partir de las prioridades de cada uno y la capacidad de aporte, se puedan acordar acciones comunes.	MF
Lograr compromiso institucional y que se deje de lado la visión individualista en la que cada uno quiere marcar "su cancha".	MF
Prestar especial atención al relacionamiento humano.	F
Mostrar con hechos la utilidad del trabajo conjunto, mostrar resultados, por menores que sean, de forma que se vean las ventajas de la coordinación.	AM
Descentralizar. Que las articulaciones se realicen desde el territorio a partir de acciones concretas y no solo al nivel central de las organizaciones.	AM

Nuevamente, se aprecian aquí aspectos que buscan propiciar el diálogo institucional e intentar generar confianza.

Hay descreimiento en mucha gente por malas experiencias, y por tanto, muchas veces se tiene que comenzar de menos de 0, ya que hay que vencer este descreimiento para luego avanzar en la coordinación.

Vistos los marcados problemas para la coordinación entre las instituciones para potenciar el desarrollo, se consultó a los delegados su opinión sobre la Ley 18 126 y la creación de los consejos agropecuarios en relación a resolver estos problemas.

Una importante mayoría de las opiniones considera que la creación de los consejos y la promulgación de la ley contribuirán a resolver los problemas de coordinación, fundamentalmente en la medida en que se de una real descentralización de las decisiones y acciones.

De todas formas, encontramos algunas opiniones que marcan el riesgo de que los consejos se constituyan en una entidad más, que no coordine acciones con las ya existentes y aumente la superposición.

Aunque minoritarias, también relevamos opiniones negativas. Estas se centran en la integración de los consejos y en que se deja de lado a entidades importantes en el quehacer rural, y que esto, compromete las posibilidades de éxito.

En cuanto a las principales acciones que deben realizar los consejos para resolver los problemas de coordinación existentes, encontramos algunos grupos de opiniones que resumimos en la tabla siguiente:

**Tabla 3. ¿Qué acciones deben realizar los consejos para resolver los problemas de coordinación?**

Definir acciones concretas y ponerlas en marcha intentando mostrar resultados para ganar credibilidad.	MF
Trabajar a partir de lo existente como estructura de coordinación, no creando nuevas instancias que superpongan esfuerzos y recursos.	MF
Se debe vencer los celos institucionales y el afán de protagonismo.	MF
Tener poder de decisión para avanzar.	F
Lograr una real descentralización. Descentralizando recursos e integrando instituciones de productores locales.	F
Mejorar la comunicación para conocer oportunidades de coordinación y no superponer recursos.	AM
Tener buenos coordinadores, que tengan un buen relacionamiento institucional y fomenten las coordinaciones	AM

En lo que respecta a los celos institucionales y el afán de protagonismo, un tema muy marcado, manifiestan la necesidad de contar con voluntad política, objetivos claros y generar confianza entre las instituciones realizando acciones concretas en conjunto.

Los entrevistados opinan que los consejos deben estar integrados por quienes tienen el poder de decidir y además que estén conformados por instituciones con capacidad de propuesta y no solo de reivindicación.

Como puede apreciarse, una inquietud marcada es la necesidad de no superponer esfuerzos y recursos.

### 5.1.2 Entrevistas a Secretarios Técnicos de las Mesas.

En el caso de los secretarios técnicos de las mesas de Uruguay Rural, consultados sobre el objetivo de las mismas, estos manejaron diferentes posiciones, aunque en ningún caso antagónicas.

Una idea que se repite es la de que tiene que ser un ámbito local de discusión de los problemas del desarrollo; también es vista por varios coordinadores como espacio de expresión de los productores y también como un ámbito de articulación con las instituciones.

Otras apreciaciones recogidas refieren a que debe ser un ámbito de aprobación de proyectos, a la mejora de las condiciones de vida de los pobladores rurales y al fomento de la participación.

En cuanto a si entienden que participan de las mesas de desarrollo todas las instituciones vinculadas al desarrollo rural en el territorio, el 86% de los secretarios técnicos opina que no.

Manifiestan que deberían integrarse organismos como MSP, MIDES, ANEP y organizaciones de pequeños productores. Con la participación de estas organizaciones, se evitarían superposición de acciones, como por ejemplo el caso extremo de Cerro Largo, donde existen 5 mesas con fines similares convocadas por distintas instituciones.

La consideración de que deben integrarse a estas mesas las organizaciones citadas que no tienen una acción sectorial habla, como se manifestó, de una visión de desarrollo rural y no solo agropecuario.

En cuanto a las razones de la no participación de estas instituciones, en este caso, las opiniones se centran en que hay falta de información y también falta de interés.

En lo que refiere a las acciones que llevan adelante las mesas, la acción que se manifiesta con mayor frecuencia en las respuestas es la de aprobación de proyectos; Llegando en algunos casos a funcionar fundamentalmente el Comité de Aprobación de Proyectos y no realmente la mesa.

De todas formas, varios de los entrevistados aluden a que se llevan a cabo acciones de fomento de la organización y coordinación de acciones para promover

desarrollo. Esto muestra una actitud hacia la construcción de capital social a nivel local.

Los aportes que entienden realiza la coordinación en acciones para el desarrollo se observan en el cuadro siguiente:

**Cuadro 5: Aportes de la coordinación. Secretarios Técnicos de las mesas.**

	Nº	%
Maximizar recursos	3	21,5
Mayor acceso a información	3	21,5
Incidencia ante autoridades	6	43
Reducir costos.	2	14
TOTAL	14	

La maximización de recursos y la reducción de costos componen un 35% de las respuestas y aparecen también ponderadas como importantes aportes, en aquellos que indican como prioritarias otras opciones. El lograr mayor incidencia a nivel de las autoridades, según manifiestan, permite también maximizar los recursos.

En lo que refiere al grado de coordinación entre las instituciones integrantes de las mesas para promover el desarrollo, las opiniones se encuentran resumidas en el cuadro 6:

**Cuadro 6: Grado de coordinación de acciones para promover desarrollo.**

	Nº	%
Alto	2	16
Medio	9	67
Bajo	3	17
TOTAL	14	100

Como puede apreciarse un 84% de los secretarios técnicos considera que el grado de coordinación de acciones es de nivel medio a bajo, debiendo tener en cuenta además que por su función los entrevistados naturalmente manifiestan una visión un poco más optimista que la real.

Los motivos de este nivel medio a bajo de coordinación pueden verse en el cuadro 7.

**Cuadro 7: Motivos de los niveles de coordinación medio a bajo.**

Motivo	Nº	%
Falta de Dialogo institucional.	4	33
Celos institucionales por espacios de acción.	3	25
Falta de objetivos claros que permitan intercambiar información y coordinar	2	17
Falta de representatividad de los delegados.	2	17
Falta de Interés.	1	8
TOTAL	14	100

La falta de diálogo y los celos institucionales nuclea también en este caso, como se viera en el caso de los delegados de las organizaciones y grupos que componen las mesas, la mayoría de las opiniones.

A lo visto en los cuadros se debe agregar que un 100% de los entrevistados de este colectivo considera que estos niveles medios a bajos de coordinación afectan los resultados de las acciones en pos del desarrollo territorial.

En lo referente al sentido en que consideran que los niveles de coordinación manifestados afectan los resultados, las principales opiniones se resumen en la tabla 4.

**Tabla 4. En qué sentido afectan los bajos niveles de coordinación los resultados de las acciones en pos del desarrollo territorial.**

Al aumentar los niveles de coordinación se consiguen mejores resultados, se puede acceder a logros mayores al maximizar recursos.
Las instituciones no coordinan y eso las hace perder eficiencia en cuanto a los logros existiendo superposición de acciones.
El no contar con definiciones claras de los objetivos de cada institución y una difusión de los mismos dificulta delinear acciones comunes.

Para mejorar estos niveles de coordinación hacen énfasis en la definición clara de objetivos institucionales y su difusión.

También refirieron a la necesidad de una real descentralización y a dar formación y capacitación para el trabajo coordinado, así como a acelerar trámites y reducir la burocracia; esto se entiende que es otra manifestación de lo que la Nueva Economía Institucional llama reducir los costos de transacción.

Otro aspecto que también surge en las respuestas, son manifestaciones en cuanto a romper la lógica de primacía del celo institucional. Lo que normalmente identifican como cuidar “las chacras”.

En lo que respecta a la opinión sobre si la ley 18 126 y la creación de los consejos agropecuarios contribuirán a resolver los problemas de coordinación, se encuentran opiniones dispares.

Muchos de los entrevistados contestan afirmativamente, pero lo condicionan a aspectos tales como a la integración, a claras políticas, o que no los afecten los tiempos políticos. Incluso en algunos casos expresan manifestaciones de duda, llegando a expresiones tales como que habrá 19 dibujos distintos de los consejos.

También se encontraron claras manifestaciones que entienden que es una superposición con lo que ya existe, o dudan que se deje de lado el afán de protagonismo.

Estas dudas u opiniones negativas en los secretarios técnicos de las mesas de Uruguay Rural, se entiende son preocupantes ya que se trata de los referentes de las mesas locales existentes.

Se considera que también en algún caso puede ser una manifestación de los celos institucionales tantas veces citados.

En cuanto a las acciones que deberían realizar los consejos para resolver el problema de la falta de coordinación, en la tabla 5 se resumen las principales opiniones.

**Tabla 5. ¿Qué acciones deben realizar los consejos para resolver los problemas de coordinación?**

Debe lucharse por vencer los afanes de protagonismo (romper las chacras), incluso dentro del propio MGAP, en primer lugar.
Tener definiciones y políticas claras para la coordinación.
Se debe cambiar la visión productivista con un enfoque de desarrollo agropecuario que hoy prima, por una visión de desarrollo rural.
Realizar una descentralización real y que participen todas las zonas.
Integrar delegados con representatividad y poder de decisión.

Se encuentra aquí nuevamente la preocupación por el afán de protagonismo, así como la necesidad de definiciones y objetivos claros para potenciar la coordinación.

También puede apreciarse como anteriormente se mostró, las menciones a la importancia de la descentralización y la representatividad de los delegados.

La mención a las visiones de desarrollo se da en este colectivo como consecuencia de la formación de los secretarios técnicos, cosa que no sucede con los delegados de las organizaciones y grupos que integran las mesas de desarrollo de Uruguay Rural.

### 5.1.3 Entrevistas a los Presidentes de los Consejos Agropecuarios Departamentales.

Con respecto a los objetivos de los consejos agropecuarios, se pueden extraer de las opiniones fundamentalmente dos ideas fuerza. Estas ideas se centran en la descentralización de la toma de decisiones y en la articulación de la institucionalidad ligada al sector agropecuario para la búsqueda de soluciones conjuntas.

En cuanto a la integración de los consejos, puede verse que los mismos incluyen al MGAP que es quien lo preside y a los delegados de las IM en todos los casos; agregándose luego representantes de organismos sectoriales como el INC, INIA, PA, etc. Sin embargo, no se integran, en ningún caso, otras instituciones que si bien no pertenecen directamente al sector, juegan un rol fundamental en las acciones tendientes al desarrollo.

En lo atinente a la función de las mesas de Desarrollo Rural, y en forma consistente con lo manifestado sobre el objetivo, una respuesta recurrente entre los entrevistados es el rol de articulación y coordinación de acciones concretas que se atribuye a la mesa. A ello se agregan el ser canal de información, auscultar la problemática local y canalizar recursos.

Una idea también manifestada, es la de que las mesas actúen como cernidor de la problemática, ya que cada organización tiende a pensar que su problema es el principal.

El 100% de los entrevistados consideran que se integrarán a las mesas todas las instituciones vinculadas al sector agropecuario en el ámbito departamental. La mayoría de ellos agrega incluso, que se admitirán en un principio aún aquellas que no cuentan con personería jurídica, lo cual es un requisito para la integración. Esto se debe a que muchas organizaciones locales con acción reconocida en el medio, no cuentan con esta formalidad y por lo tanto quedarían fuera de la mesa.

Asociado a lo anterior, ante la consulta acerca de si se integraran a las mesas instituciones de fuera del sector, el 75 % de los presidentes entiende que sí. Citando

en la mayoría de los casos al MIDES, MSP y a la ANEP como las instituciones más importantes a integrar. También aparecen menciones a entes como UTE, ANTEL y OSE.

Un aspecto que vale la pena resaltar, es que, si bien un alto porcentaje entiende que se deben integrar instituciones de fuera del sector a las mesas, el 40% de los mismos considera que esta integración se debe dar una vez instaladas las mismas. Además, esta integración, manifiestan, se debe dar para tratar temáticas específicas y a medida que los consejos y las mesas lo estimen necesario. Vuelve a notarse aquí que si bien existe en lo declarativo cierto grado de apertura, nuevamente resurge una concepción sectorial del desarrollo.

A la consulta acerca de con qué fin deben integrarse instituciones de fuera del sector, hay una importante coincidencia en cuanto a que con la integración de las mismas se involucra a todos los actores y se puede abarcar la globalidad de la realidad agropecuaria. De esta manera, algunos manifiestan que puede trabajarse con un enfoque de Desarrollo rural y no solo agropecuario, al atender otros aspectos que hacen a la realidad de los productores.

Acorde a lo anterior, también se encuentran en las respuestas apreciaciones en cuanto a coordinar acciones y conformar una red.

En lo que refiere a lo que puede aportar la coordinación con otras instituciones, podemos observar el cuadro 8.

**Cuadro 8. Aportes de la coordinación.**

	Nº	%
Maximizar recursos	7	78
Incidencia ante autoridades	1	11
Reducir costos.	1	11
TOTAL	9	100

Cabe marcar que un 25 % de quienes colocan como prioritarios otros aportes marcan la disminución de costos como aporte importante. También un porcentaje igual, de quienes priorizan otros aportes, marcan como importante las mayores posibilidades de Incidencia a nivel de autoridades.

Tomando en cuenta el antecedente de la existencia de las mesas de Uruguay Rural, hay una coincidencia casi plena en que esta favorecerá el funcionamiento de las mesas de desarrollo departamentales. Esto se dará en el sentido de contar con una experiencia previa de integración de instituciones que aporta conocimiento y confianza entre los actores. De todas maneras, algunos realizan la salvedad que si bien es importante la experiencia, estas mesas están muy ligadas al tema de los pequeños productores y la pobreza, y los consejos deben hacer un abordaje más global. Agregan además, que es necesario mostrar resultados del funcionamiento de las mismas.

Con respecto al nivel de la coordinación de acciones existente en las distintas zonas para promover el desarrollo, las opiniones se resumen en el cuadro 9.

**Cuadro 9: Grado de coordinación de acciones para promover desarrollo.**

	Nº	%
Alto	2	22
Medio	4	45
Bajo	2	22
N/C	1	11
TOTAL	9	100

De todas formas, algunos entrevistados que opinan que el nivel es medio agregan observaciones de que esta calificación la atribuyen con optimismo, o pensando en algunas áreas y no en la globalidad. Esto lleva a pensar que la opinión sobre el nivel de coordinación existente, en realidad es más bajo que lo que reflejan los porcentajes anteriores.

En lo que refiere a qué factores o motivos atribuyen estos niveles de coordinación, las opiniones se resumen en el cuadro 10.

**Cuadro 10: Motivos de los niveles de coordinación medio a bajo.**

Motivo	Nº	%
Falta de Diálogo institucional.	4	44,5
Celos institucionales por espacios de acción.	4	44,5
N/C	1	11
TOTAL	9	100

Los celos institucionales los asocian también a problemas de protagonismo y cultura del individualismo, que llevan a proteger los espacios particulares de acción de cada institución.

El 90% de los presidentes de los consejos consideran que estos niveles de coordinación sin duda afectan los resultados de las acciones en pos del desarrollo territorial.

En cuanto a cómo el nivel de coordinación afecta las acciones de Desarrollo Rural, una opinión que nuclea coincidencias, es que el mayor nivel de coordinación potencia los resultados, baja costos y disminuye la mala utilización de recursos por superposición de acciones. Sin embargo, también hay manifestaciones referentes a los problemas existentes para la coordinación, como el celo institucional que puede llevar a roces y afectar los resultados.

Como puede verse, hay una concordancia con la opinión vertida anteriormente acerca de que la coordinación interinstitucional permite maximizar recursos.

En lo referente a cuáles son las principales acciones a realizar por parte de los consejos para resolver los problemas de coordinación, las principales opiniones se pueden ver en la tabla 6.

**Tabla 6. ¿Qué acciones deben realizar los consejos para resolver los problemas de coordinación?**

Es necesario difundir lo que hace cada institución, que circule la información
Lograr que exista voluntad política de las instituciones para coordinar, pero sobre todo entendimiento personal y confianza.
Vencer los afanes de protagonismo.

Hay coincidencia de opiniones en que, si bien debe existir una instancia formal y voluntad política de las instituciones, finalmente la actitud personal y la confianza entre los integrantes de las mesas de desarrollo es la que permite la concreción de las coordinaciones. Esta apreciación nuevamente hace referencia a los niveles de confianza que permiten construir capital social.

Como uno de los problemas marcados para el avance de la coordinación es el afán de protagonismo institucional, se consultó a los entrevistados sobre cómo resolver este problema.

Coincidiendo con el planteo anterior la mayoría de los entrevistados, respondió que una forma de superar el problema es promover acciones conjuntas que generen confianza entre las personas y a partir de estas también generarla entre las instituciones que representan.

Hay que capacitar para el trabajo en equipo y vencer los celos. Los presidentes de los consejos manifiestan que existen graves problemas aún dentro de una misma institución por espacios de poder, y esto dificulta las posibilidades de coordinar acciones.

## **5.2 Ejemplos de Buenas y Malas Prácticas.**

Como fue expresado anteriormente, con el análisis de los ejemplos se pretende ver casos que se asumen como Buenas y Malas Prácticas en cuanto a intentos de coordinación. Los mismos muestran que la coordinación entre los distintos actores implicados en el desarrollo rural, conduce a una utilización más

eficiente de recursos escasos al reducir costos de transacción, y que esto favorece el logro de procesos de Desarrollo Rural que contribuyan a disminuir el problema de la pobreza.

### **5.2.1-El Caso de PRODENOR y URUGUAY RURAL en el Norte Uruguayo.**

Ambos proyectos tienen fuertes coincidencias en lo que refiere a objetivos y estrategias, e incluso en las herramientas utilizadas como el fortalecimiento organizativo, el apoyo técnico, la capacitación y el apoyo financiero.

Al tener el Proyecto Uruguay Rural alcance nacional, este actúa también en el área de acción del proyecto PRODENDOR, que, restringe su acción al noreste de Salto y Artigas y al departamento de Cerro Largo. Por tanto, pensar en la coordinación de acciones, lo cual está incluido explícitamente en los mandatos de ambos proyectos, parece algo acertado.

En la práctica, sin embargo, esta coordinación no se llevó a cabo, a pesar de contar con la voluntad explícita de los directores de ambos proyectos.

La descripción de los objetivos y estrategias de ambos proyectos, así como los aspectos principales de las entrevistas realizadas se resumen en el anexo 3.

### **5.2.2-El Caso de la Asociación Civil “La Coronilla de Cebollati”**

En este caso, se conjuntó el interés de los vecinos de la Coronilla de Cebollati en el departamento de Rocha, por realizar acciones para mejorar la situación de los pequeños productores de la zona, contando el apoyo de la Intendencia Municipal de Rocha a pesar que esta no contaba con el presupuesto para hacerlo posible.

Por una parte, la falta de recursos, y por otro, la convicción de la necesidad de no superponer recursos por parte de las autoridades de la IMR, llevó a que se articularan los esfuerzos de proyectos y programas que llegaban a la zona con posibilidades de apoyar el desarrollo de la misma.

Se logró articular el trabajo de la dirección de Desarrollo de la Intendencia Municipal de Rocha, Uruguay Rural, el proyecto ganadero y el LATU para apoyar el trabajo de la asociación y hacer una buena utilización de los recursos.

En el anexo 3 se recogen las entrevistas realizadas al respecto de esta experiencia.

## CAPÍTULO VI. ANÁLISIS Y CONCLUSIONES.

### 6.1 Análisis

En primer lugar, debemos resaltar que la respuesta a la 1<sup>er</sup> pregunta que se planteaba responder con este trabajo, sobre si existe efectivamente descoordinación entre las organizaciones e instituciones que participan en proceso de desarrollo, resulta de las entrevistas realizadas como totalmente afirmativa. Esta afirmación se desprende de la observación del cuadro siguiente:

**Cuadro 11: Distribución de porcentajes de los entrevistados que consideran medio a bajo el grado de coordinación de acciones para promover desarrollo.**

Grupo entrevistado.	%
Organizaciones y grupos integrantes de las mesas.	88
Secretarios Técnicos	84
Presidentes de los consejos agropecuarios.	67

Independientemente de la función del grupo entrevistado, más del 67% de las respuestas marcan que los niveles de coordinación para promover acciones de desarrollo son medios a bajos. Este resultado se entiende que confirma la primera hipótesis presentada en este trabajo, máxime si se toma en cuenta además, que como fuera señalado, en muchos casos se manifiesta que se atribuye el nivel medio con una visión optimista.

Otra de las preguntas centrales del trabajo una vez corroborada la hipótesis de falta de coordinación expuesta anteriormente fue la siguiente: ¿Cuáles son las causas de la falta de coordinación y cooperación interinstitucional y grupal en el país?

En respuesta a esta inquietud, las apreciaciones se centran en que los motivos principales para que los niveles de coordinación no sean más altos, son la falta de diálogo institucional y los celos por espacios de acción. En el cuadro 12, se puede observar que en los 3 grupos de entrevistados, estas apreciaciones superan el 58% de las opiniones.

**Cuadro 12: Motivos de los niveles de coordinación medio a bajo en % de los grupos entrevistados.**

<b>Motivo</b>	<b>Organizaciones y grupos integrantes de las mesas.</b>	<b>Secretarios Técnicos</b>	<b>Presidentes de los consejos agropecuarios.</b>
Falta de Diálogo institucional.	45	33	50
Celos institucionales por espacios de acción.	20	25	50
<b>TOTAL</b>	<b>65</b>	<b>58</b>	<b>100</b>

Las apreciaciones anteriores se asocian en muchos casos al afán de protagonismo y a la cultura del individualismo. Esta falta de diálogo y los celos por espacio de acción en nada contribuyen a la generación de confianza.

La falta de confianza no favorece la conformación de redes que permitan construir capital social y disminuir costos de transacción, lo cual potenciaría según se entiende los procesos de desarrollo.

Más del 90% de los entrevistados entiende que los niveles de coordinación referidos afectan los resultados de las acciones en pos de lograr procesos de desarrollo territorial, como puede apreciarse en el cuadro 13.

**Cuadro 13: Distribución del porcentaje de entrevistados que opinan que los niveles de coordinación alcanzados afectan las acciones en pos del desarrollo.**

<b>Grupo entrevistado.</b>	<b>%</b>
Organizaciones y grupos integrantes de las mesas.	95
Secretarios Técnicos	100
Presidentes de los consejos agropecuarios.	90

Se entiende que esta afirmación da una contundente respuesta a otra de las preguntas centrales del trabajo: ¿Es la falta de coordinación un freno para el Desarrollo rural?

La falta de coordinación lleva a que no se optimicen recursos escasos, perdiendo eficiencia en los procesos. Coordinando se pueden disminuir costos y lograr mejores resultados evitando la superposición de acciones y el mal uso de los recursos.

Según pudo apreciarse en las entrevistas, la maximización de recursos y la reducción de costos son mencionadas, en la mayoría de las opiniones, entre los principales aportes de la coordinación.

La integración y cooperación entre las organizaciones permite disminuir costos de transacción. Por ejemplo, los de la información asimétrica, o los de acción colectiva al disminuir la competencia. De esta forma, se pueden maximizar los resultados de las acciones para el desarrollo.

En lo que refiere a las acciones principales para mejorar estos niveles de coordinación, se aprecia que, la definición clara de objetivos y la comunicación de

los mismos para el conocimiento de las organizaciones que actúan en los distintos medios, es vista como un factor que facilitaría un diálogo institucional más fluido, y permitiría identificar posibles acciones conjuntas evitando, de este modo, superposiciones.

La realización de acciones conjuntas, por menores que sean, contribuye a la generación de confianza, la cual como se expresó anteriormente, es considerada por Putnam como uno de los principales factores para construir capital social.

Lo manifestado adquiere gran importancia si se tiene en cuenta que las malas experiencias de superposiciones y competencia por protagonismo que se ha dado en muchas ocasiones, ha llevado a acentuar el individualismo.

También la descentralización es una importante acción según se expresa, para mejorar las posibilidades de coordinación. Esta afirmación se realiza en el entendido que, en espacios más reducidos y con problemáticas similares, es posible que se favorezca el diálogo y el relacionamiento humano debido a un conocimiento mayor entre las personas. Recordemos también, el ejemplo del estudio sobre el grado de desarrollo en las regiones norte y sur de Italia realizado por Putnam.

La descentralización y el relacionamiento, además de la generación de confianza, permiten reducir la burocracia o agilizar acciones con la consiguiente reducción de costos de transacción.

La creación de los Consejos Agropecuarios decretada en la ley 18 126, es vista, en general, como un avance en cuanto a mejorar las posibilidades de coordinación. La coordinación puede verse favorecida por los factores referidos anteriormente, siempre y cuando, se realice con la creación de los consejos y las mesas departamentales una real descentralización de acciones.

De todas formas, se encuentran en algunas opiniones, dudas en cuanto entienden que existen riesgos de que los consejos se conviertan en una entidad más, que no propicie la coordinación sino que incluso constituyan una superposición con otras instancias existentes. Se considera que las superposiciones en muchos casos son producto de los celos institucionales, reflexión ya mencionada anteriormente.

Referido a las acciones a realizar por parte de los consejos para tender a mejorar los problemas de coordinación, las opiniones apuntan a la obtención de voluntad política de las instituciones. La misma se considera esencial para propiciar una real descentralización, y lograr superar los problemas de protagonismo intentando generar la confianza que permita la concreción de las coordinaciones.

Se considera fundamental la generación de confianza para la conformación de redes que incentiven la coordinación, dado que los integrantes de las mesas de Uruguay Rural, ya sean delegados o secretarios técnicos, muestran la visión de un enfoque de desarrollo más allá del de desarrollo agropecuario sectorial que finalmente se aplica. Esto puede percibirse en la manifestación de que no participaban de las mesas de Uruguay Rural todas las instituciones que deberían hacerlo. Además, expresan que es necesaria la participación de instituciones como el MIDES, ANEP, MSP, entre otras, lo que deja traslucir la inclinación a un enfoque de Desarrollo Rural.

Los presidentes de los consejos agropecuarios muestran coincidencia con esta visión e indican, en su mayoría, que se integrarán a las mesas de desarrollo instituciones que se encuentran fuera del sector, coincidiendo con los otros colectivos en cuanto a las instituciones citadas anteriormente.

Al realizar esta manifestación, no se pasa por alto que en lo que respecta a su integración, los Consejos Agropecuarios Departamentales muestran, al menos en primera instancia, una concepción o enfoque centrado en lo sectorial ya que no contemplan en su composición instituciones que atiendan otros aspectos centrales del desarrollo rural, como la salud, la educación, etc. Estas instituciones, si bien pueden estar integradas en las mesas, no tienen el rol decisor que se les da a los integrantes del consejo.

De acuerdo a lo expresado, se podría asumir que si bien existe un reflejo a intentar trabajar con un enfoque de Desarrollo rural, cuesta integrar este concepto. Teniendo en cuenta además lo manifestado anteriormente en cuanto a la forma de integración de las demás instituciones a las mesas de desarrollo; se sigue manejando como se ve en el caso de algunos presidentes de los consejos, un enfoque más de

desarrollo agropecuario, integrando a las instituciones de fuera del sector en la medida en que surgen necesidades con un sentido utilitario.

## **6.2 Conclusiones.**

Se entiende que uno de los principales aportes de este trabajo es el corroborar y fundamentar afirmaciones; las cuales generalmente son realizadas sin un soporte real con respecto a los problemas de la coordinación de acciones como factor que favorece la concreción de procesos de desarrollo.

La realización de un relevamiento amplio de opiniones entre actores involucrados en acciones tendientes a lograr procesos de desarrollo en diversas instancias, permite dar soporte a la corroboración de las hipótesis planteadas que apuntan a la falta de coordinación interinstitucional como frenan los procesos de desarrollo rural.

La primera de estas hipótesis que se entiende queda suficientemente demostrada a partir del relevamiento realizado, es la falta de coordinación interinstitucional en los procesos de desarrollo rural en el país.

Esta constatación se entiende relevante ya que como fue planteado se coincide con el planteamiento de Putman, quien asume el grado de asociacionismo como indicador de Capital Social.

El capital Social es considerado de vital importancia ya que, como se viera, es uno de los componentes principales para lograr procesos de desarrollo rural con enfoque territorial.

El Capital Social se alcanza cuando se cuenta con actores sociales organizados, representados democráticamente y dispuestos a ser sujetos protagónicos de su propio desarrollo. Se estima que con la instalación de los consejos departamentales y las mesas de desarrollo se avanza en el sentido de construcción del mismo.

En la manifestación reiterada acerca de la necesidad de integrar a estas mesas a actores que no formaron parte activa de las mesas de Uruguay Rural, como

el MIDES, ANEP, MSP, se observa una intención de ampliar el capital social y una visión de desarrollo rural. De todas formas, en lo atinente a este aspecto, un llamado de atención es la forma en que, como se manifestó, algunos de los presidentes de los consejos entienden que estas instituciones deben integrarse. Debe tenerse en cuenta debido al enfoque que esto implica y a la importancia que poseen los actores referidos para la promoción de procesos de desarrollo.

La falta de coordinación, según entienden la gran mayoría de los entrevistados, afecta los resultados de las acciones en pos de lograr procesos de desarrollo rural territorial. Esta afirmación contribuye a confirmar la 2ª hipótesis orientativa del trabajo, acerca de que esta falta de coordinación actúa como un freno a los procesos de desarrollo rural.

La falta de diálogo institucional así, como los celos por espacios de acción, han sido vistos como los principales motivos de los bajos niveles de coordinación existentes; estos atentan contra la generación de confianza. Esta última representa uno de los factores principales para la construcción de Capital social.

La generación de confianza contribuirá a la coordinación entre las instituciones en el territorio y ello contribuirá a que tengan un mayor peso en sus planteos y demandas.

Cuanto más fuertes y coordinadas estén las organizaciones en el territorio, más se aumentará el capital social. De esta forma, el poder de presión sobre los organismos del estado será mucho mayor y contribuirá a establecer reglas de juego que favorezcan al interés colectivo reduciendo, según la nueva economía institucional, los costos de transacción. Esta reducción de costos facilitará la concreción de acciones, por lo que se favorecerán los procesos de desarrollo rural.

La afirmación anterior se ve reflejada en la consulta sobre los aportes de la coordinación, donde los entrevistados en su mayoría consideran que los aportes principales son la maximización de recursos, la disminución de costos y las posibilidades de incidencia sobre las autoridades.

Estas apreciaciones se asume apuntan a la 3er hipótesis orientativa del trabajo, en cuanto a que el enlentecimiento en los procesos de desarrollo se da porque la falta de coordinación dificulta la acumulación de Capital Social y aumenta los costos de transacción.

En la coordinación podrían considerarse 2 momentos. Un 1er momento de planificación y un 2º momento de concreción de acciones. Un problema para lograr la coordinación, consiste en que la etapa de planificación es vista como costosa en cuanto al tiempo que insume y la pérdida de posibilidades de apropiación de beneficios. Si los actores perciben que no hay apropiación, o que el tiempo que la planificación de acciones va a ser excesivo, en relación a los resultados de las acciones concretas, será difícil que se consiga coordinación real.

Definir claramente los objetivos institucionales y realizar una buena difusión de los mismos, podría facilitar el diálogo institucional y evitar superposiciones. A partir del diálogo fluido, se puede acordar la realización de acciones conjuntas que contribuyan a ir ganando en confianza. Esto es de vital importancia en un país como el Uruguay, donde en la práctica, se producen muchas superposiciones con el consiguiente mal uso de los recursos. Esto toma mayor relevancia aún, si se considera la consecuencia, que al emprender nuevas experiencias se debe comenzar no desde 0, sino desde antes, ya que hay que vencer las desconfianzas generadas por las experiencias negativas.

Además de una definición clara de objetivos se estima necesario preparar y aplicar Programas Operativos Anuales (POA's) como herramienta habitual de trabajo. Estos POA's pueden contribuir a simplificar el diálogo y facilitar la evaluación de posibles acciones conjuntas, dando de esta forma contenidos concretos a la coordinación

Otra importante acción para favorecer la coordinación interinstitucional es la descentralización, la cual es además, fundamental para entablar reales procesos de Desarrollo Rural con enfoque Territorial.

El conocimiento de los actores y la coincidencia en la problemática a enfrentar en el territorio, favorecerá el diálogo y la concreción de acciones conjuntas.

Existe consenso en la opinión de que la creación de los Consejos Agropecuarios Departamentales y las mesas de desarrollo es un avance en el sentido de la descentralización, y por tanto, favorece las posibilidades de coordinación. Pero este avance, se producirá si existe una real descentralización que permita trasladar los ámbitos de decisión y ejecución a los espacios locales, y si existe una integración amplia de la institucionalidad local que no se restrinja a lo sectorial.

En definitiva se trata de lograr una real descentralización trasladando como se manifestó ámbitos de decisión y ejecución a los espacios locales, y no un proceso de desconcentración, en el que los organismos centrales ubican dependencias o delegaturas en los territorios sin otorgarles un real poder de decisión o atribuirles presupuestos que les permitan ejecutar acciones coordinadas. Con ello podrá lograrse el “empoderamiento” de las organizaciones a nivel local generando capital social, como componente esencial de una verdadera descentralización.

De esta forma, se podrán emprender acciones de desarrollo rural con enfoque territorial, dado que para la aplicación de este enfoque, son esenciales la cohesión social que se puede lograr con la coordinación interinstitucional y la cohesión territorial que depende mucho de una real descentralización.

Por último y a partir de los ejemplos sobre Buenas y Malas Prácticas, se puede concluir que, no es suficiente el hecho de lograr voluntad política para promover la coordinación mencionada por los entrevistados, como una de las acciones que deben lograr los consejos agropecuarios departamentales para promover desarrollo.

Esta afirmación se realiza a la vista del ejemplo de los proyectos Uruguay Rural y Prodenor, donde a pesar de contar con la voluntad explícita de coordinar acciones manifestada por los directores de ambos proyectos, no se logró en la

práctica realizar estas coordinaciones e incluso se sobrepusieron acciones tal como lo manifiestan los entrevistados.

Se asume también que el ejemplo de la asociación civil “La Coronilla de Cebollati” contribuye a confirmar lo planteado anteriormente acerca de que, además de la voluntad política lograda en este caso, es fundamental la actitud personal y la confianza entre quienes participan de acciones tendientes a lograr procesos de desarrollo.

En este caso, tanto las autoridades municipales y el secretario técnico de Uruguay Rural, como los integrantes de la asociación, dejaron de lado intereses particulares de cada institución para velar por el interés común que permitiera concretar los objetivos planteados. De este modo, se entiende que se ha logrado una fuerte cohesión social y territorial dada por la confianza y conocimiento entre los actores que permite llevar a cabo un proceso de desarrollo rural con enfoque territorial.

Este caso, se entiende que esto también muestra la importancia de la descentralización, dado que en el mismo, tanto la planificación de acciones como la ejecución de las mismas, es discutida y asumida a nivel local con la coordinación de las instituciones.

A partir de las manifestaciones expuestas, se entiende que se ha logrado cumplir razonablemente con los objetivos planteados en el trabajo, y se han alcanzado los resultados esperados. Se realiza esta apreciación en el entendido de que se ha podido constatar, como se manifestara, la falta de coordinación y articulación interinstitucional, y que esta constituye un freno para los procesos de desarrollo rural. También se ha intentado avanzar en la comprensión de los motivos que llevan a esta falta de coordinación, y finalmente, se ha tratado de mostrar con ejemplos de Buenas y Malas Prácticas, los efectos de la misma.

Se espera, por tanto, haber realizado un aporte que contribuya al mejor funcionamiento de las instancias existentes para la promoción del desarrollo rural, y de este modo, contribuir a la superación de los problemas de pobreza rural que existen en el país.

### 6.3. Sugerencias.

Por último, es importante dejar planteadas algunas inquietudes que se entiende pueden contribuir a mejorar la coordinación de acciones entre las instituciones, favoreciendo de esta forma, la concreción de procesos de desarrollo rural con enfoque territorial.

Una de las principales restricciones que se entiende existe en el país para la aplicación de el enfoque DRET es el Centralismo existente, tanto en los aspectos de gobierno y administrativos, así como en los aspectos comerciales.

Por tanto, se debe tratar de efectivizar una real descentralización, pero no solo administrativa, sino también presupuestal, de forma que las instancias departamentales y locales tengan real capacidad de decisión y acción. Las intendencias sobre quienes recae finalmente la continuidad de las acciones que emprenden los distintos programas y proyectos, se entiende deben tener un papel central en la coordinación de acciones. De esta manera, podrá participar desde un inicio en los procesos y darles continuidad a los mismos, sin que estos luego se conviertan en una carga que no estaba planificada como resultado del fin de la acción de programas centrales. Con la creación de los consejos departamentales y la integración de las intendencias a los mismos, se asume que se ha dado un paso muy importante en este sentido.

Por otra parte, se entiende que lo manifestado no debe ser una forma de repetición del centralismo en los consejos, sino que se debe asegurar que las organizaciones y las instancias locales de agrupamiento puedan tener injerencia en la determinación y ejecución de las acciones y no se conviertan en meros "beneficiarios" de actividades pensadas y definidas por otras instancias. De esta manera, se podrá potenciar el capital social que permita mejores condiciones de desarrollo.

Se considera que esta capacidad de participar de las instancias de decisión, puede conducir a una mayor participación de los actores locales al sentirse protagonistas. Como consecuencia, esto permitirá la existencia un campo más fértil para promover el desarrollo institucional y aumentar el capital social local. Uno de

los aspectos esenciales para lograr desarrollo rural con enfoque territorial, es favorecer la construcción de capacidades a nivel local que promuevan, en definitiva, un profundo cambio cultural, cambio cultural que conlleva a vencer el individualismo y los celos institucionales.

Esta forma de actuar potenciará reales procesos de Desarrollo Rural con enfoque territorial, al permitir que se exprese y consolide el capital social local, y de esta forma, se puedan disminuir costos de transacción, que permitan aumentar la inversión y potenciar procesos económicos que conduzcan a una mejora de las condiciones de vida de la población local.

Esto no quiere decir que los diversos programas y proyectos, pierdan el control sobre los objetivos a desarrollar por parte de cada uno, sino que la coordinación de acciones y enfoques potenciará la acción de cada uno y redundará, en definitiva, en mejores logros para los colectivos a los que se intenta favorecer. De acuerdo a esto, se entiende que el resultado de las acciones coordinadas seguramente será mayor que la sumatoria de los resultados de acciones aisladas de cada uno de los programas o instituciones.

Pero es necesario mostrar que la planificación y obtención de acuerdos de coordinación no será tiempo perdido, sino que brindará beneficios a todos quienes participan de la misma

Se estima muy importante la consolidación de los consejos departamentales y fundamentalmente las mesas de desarrollo departamental, con una fuerte participación y compromiso de las instituciones oficiales que permitan un marco favorable para el desarrollo.

Se entiende que para lograr un proceso de desarrollo capitalista exitoso, el estado debe jugar un papel central en la articulación de los intereses del capital privado, los de la clase política y los de los grandes grupos de interés paraestatales como las organizaciones no gubernamentales. El marco institucional, por lo tanto, es un pilar fundamental del desarrollo, y los consejos departamentales y las mesas de desarrollo son un paso adelante en este sentido. Esto indica un panorama mucho más complicado que el que planteaban las teorías clásicas del desarrollo económico,

tan populares en América Latina durante los últimos años. De aquí, la importancia del aporte de la nueva economía institucional.

Paralelamente a la manifestación sobre el papel central del Estado, se entiende que deben fortalecerse instancias como las mesas de desarrollo departamental que, integrando la institucionalidad local, permitan consolidar el capital social local. De esta manera, se tendrá mayores posibilidades de asegurar la continuidad de los procesos de desarrollo sin quedar atados a los vaivenes electorales que pueden determinar cambios en los organismos oficiales.

Finalmente, se entiende que debe ponerse especial atención en la formación y capacidad de los referentes de los consejos, y especialmente, de las mesas, para generar ámbitos de confianza indispensables para su consolidación y la concreción de procesos de desarrollo. Con esta manifestación, no se pretende poner en duda la capacidad de quienes hoy los integran, sino remarcar la importancia de este aspecto para lograr resultados.

## BIBLIOGRAFÍA.

**Absalon Machado.** El papel de las organizaciones en el Desarrollo Rural. En Seminario Internacional. La nueva ruralidad en América Latina. Pontificia Universidad Javeriana 2001

**Amtmann,C.** Descentralización y participación comunitaria: Potencialidades, limitaciones y desafíos para el Desarrollo Rural. En Seminario Taller Internacional “El Desarrollo Rural en América Latina hacia el siglo XXI” Santafé de Bogotá 1994.

**Bonnal,P. Bosc,P. Díaz,J. Losch,B.** Multifuncionalidad de la agricultura y nueva ruralidad: ¿ Reestructuración de las políticas públicas a la hora de la globalización? En Seminario internacional. La nueva ruralidad en América Latina. Pontificia Universidad Javeriana 2001

**Bianchi, P. Y Miller, L.** Innovation, collective actino and endogenous growth: an essay on institutions and structural change. IDSE, cuaderno 2, 1994

**Caballero, G.** “ Lo macro, lo micro y lo político en la nueva Economía Institucional” Universidad de Vigo 2005.

**Caballero, G; y Kingston, Ch.** “capital Social e instituciones en el proceso de cambio económico” En Ekonomiaz 2005 nº 50. Revista vasca de Economía. Webs.uvigo.es

**Caballero,G y Kingston,Ch.** “Comparing theories of institutional change”, Annual Conference of the International Society for New Institutional Economics. Boulder. Colorado. USA.2006

**Coase, R.H.** “ The Task of the Society”. ISNIE Newsletter, Vol.2, Nº 2, pp 1-6. 1999

**Camagni, R.** Innovation Networks: spatial perspectives. New York 1991

**De Hegedüs, P., y Vassallo, M.** Informe elaborado para IICA y FIDA MERCOSUR “ Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con enfoque

Territorial en los Departamentos de Montevideo Paysandú y Tacuarembó”.  
Montevideo, UDELAR, 2005.

**Echeverri,R.** Lo nuevo del enfoque territorial para el Desarrollo Rural. En:  
A. Ramos, op. cit.

**Echeverri, R.** “Economía y competitividad del territorio rural” en  
Encuentro Nacional de Desarrollo Rural, Veracruz, México, octubre.2001

**Echeverría,R** ; El enfoque territorial: Una condición necesaria para el  
desarrollo rural. En A. Ramos (comp.) Montevideo, IICA, 2003.

**Ferraro,C y Costamagna, P** . Entorno institucional y desarrollo  
productivo local. La importancia del ambiente y las instituciones para el desarrollo  
empresarial. El caso de Rafaela. CEPAL agosto 2000.

**Harris, J. , Hunter, J. y Lewis C.** “ The new Institutional Economics and  
Third World Development. Routledge Economics. Londres 1995.

**Hodgson, Geoffrey M.** “ El enfoque de la economía institucional”. En  
Revista Comercio Exterior de Mexico, vol.53, Num.10 Octubre 2002.

**MGAP- PRONAPPA.** Cuando los cambios son posibles. Montevideo 1998.

**MGAP-OPYPA.** “Estudio sobre ingresos, empleo, y condiciones de vida de  
los hogares rurales” Montevideo 2000.

**MGAP-Uruguay Rural** Pagina Web.

**Melgar, A y Vigorito, A.** Mapa de pobreza para las áreas rurales de  
Uruguay. Edición MGAP-FIDA Mercosur. 2002

**North,D.** “Instituciones, cambio institucional y funcionamiento  
económico”. Universidad de Cambridge 1990.

**North, D.** “Autobiography”. Nobel e- Museum 1993.

**OPYPA-MGAP.** Anuario 2005

**Otero, M.** El enfoque territorial como herramienta para el desarrollo rural: un acercamiento a la realidad del Uruguay. En: A. Ramos, op. cit.

**Poder legislativo.** Publicada D.O 22 mayo/ 007 N° 27241.

**Putnam, R. D.** Making Democracy Work. Civic traditions in modern Italy, Princeton, NJ: Princeton University.1993

**Ramos,A. (comp.).** Desarrollo Rural Sostenible con enfoque Territorial. Políticas y estrategias para Uruguay. IICA,2003

**Sepúlveda, S.** Desarrollo Rural Sostenible- enfoque territorial. IICA Marzo 2005.

**Stiglitz, J. E.** Whither socialism? Cambridge, 1994.

**Sumpsi, J.M.** “ Estrategias y políticas de Desarrollo rural de la Unión Europea” En E.Perez y M Farah ( comp.) Colombia.Universidad Javeriana. 2004

**Valles, M.S.** Técnicas cualitativas de investigación social. Editorial S.A. Madrid. 1997.

**Vassallo, M.** Desarrollo Rural. Teorías, enfoques y problemas Nacionales. Facultad de Agronomía. 2001

**Vassallo, M.** Claroscuros del desarrollo rural en el Uruguay a comienzos del siglo XXI. En .....

**Veblen Thorstein B.** The theory of the leisure class: An economic study in the evolution of institutions, New York: Macmillan, 1899.

**Vela Peón, F.** 2001 Un acto metodológico básico de la investigación social: la entrevista cualitativa.En: Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social. Tarrés, Maria Luisa (coord.). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. El Colegio de México. México. Pp. 63-94.

Anexo I

ries de las mesas de

den

ciones.

estable. MOA

la Colombia

Castillos.

Alcalde de Rocha.

peruan

ha.

municipa

ranjera

# Anexo 1.

## Listado de Entrevistados.

### *Representantes de Organizaciones y Grupos integrantes de las mesas de Desarrollo de Uruguay Rural.*

#### **Canelones.**

Pablo Umpierrez – Sociedad de Fomento Rural Santa Rosa.

Andrea Vidal- Grupo de Mujeres Rurales Resistire.

Ing. Agr. Carlos Reyes- Molino Santa Rosa.

Ing. Agr. Ricardo Rosa- Intendencia Municipal de Canelones.

Ing. Agr. Alejandro Arias- Proyecto Producción Responsable. MGAP.

Ing. Agr. Leticia Murdocco- Junta Nacional de la Granja.

Ing. Agr. Serrana Sollier- Cooperativa Agraria Limitada Colorado.

#### **Rocha.**

Marta González- Grupos Zona Este Castillos.

Raúl Servetto- Sociedad de Fomento Rural de Castillos.

Ing. Agr. Gabriel Taglianini- Intendencia Municipal de Rocha.

Ing Agr. Esther Acosta- Sociedad Agropecuaria de Rocha.

#### **Salto.**

Ing. Agr. Javier Texeira- Intendencia Municipal de Salto.

.Rosita Echevarria- Mesa Intercooperativa de Salto.

#### **Bella Unión.**

Ariel Sánchez- Gremial Granjera.

Carlos Di Paola- Junta Local Autónoma de Bella Unión.

Ing. Agr. Estela Ambrosioni- Junta Nacional de la Granja.

Juan Santana- Unión Trabajadores Azucareros de Artigas. (UTAA)

Ing. Agr. Juan Bertolini.- Instituto Nacional de colonización.

German Moraes- Sindicato único de CALAGUA y cooperativa de Plantadores de Caña.

Julio Olivera- Intersindical de Bella unión.

### **Artigas.**

Enrique Arbiza- Grupo de productores el Hornero.

Gustavo Sanchiz- Grupo apícola Artigas.

Delmar Suarez – Asociación Civil Chacras de Pintado.

Ing. Agr. Daniel Macias – PRODENOR-MEVIR.

### **Rivera.**

Jony Ferreira- MSP Masoller.

Jorge Rodríguez – Pequeños Productores Ganaderos Grupo Lunarejo.

Lujan Fernández – Comisión de género. Tranqueras.

Eugenio Antunez- Horticultores de Rivera.

Anibal Pacheco- Asociación departamental de Apicultores.

Ing. Agr. Pablo Sommer- DIPRODE.

Ing. Agr. Abilio Briz – intendencia Municipal de Rivera.

### **San José.**

Eduardo Curbelo – Asociación Productores de Leche de San José.

Zuñilda Casas – Red de Mujeres Rurales.

Mercedes Antía- Intendencia Municipal de San José.

### **Tacuarembó.**

Eduardo Puentes- Nutrisima.

Enrique Olivera- Fundación Partelli.

Ing. Agr. Carlos Olaizola- COPAYNOR

Juan Antonio Sastre- Apicultores.

Javier Rodríguez- Grupo Hortícola.

**Cerro Largo.**

Isabel Rohm- Sociedad de Fomento de Cerro Largo.

Ademar Silva- Asociación de Productores de Leche de Cerro Largo.

Lucy Larrosa- Intendencia Municipal de Cerro Largo.

Ana Maria de Mello- Grupo Artesanos de Cerro Largo (GAUCEL)

Alberto Castro- COLEME.

**Durazno.**

Graciela López- Grupos de Artesanos.

Enrique Báez- Sociedad Rural de Durazno.

Martín Ramos- Pymes y Centro Comercial.

Ing. Agr. Hugo Lescano- UTU Escuela Agraria.

Maria del Carmen Núñez- Grupos de Envasados.

***Representantes de Organizaciones y Grupos no integrantes de las mesas de Desarrollo de Uruguay Rural. (Como se aclaró no fueron incluidos)***

Juan Carlos Hemeneguel- SUPROSA Salto.

Sr Saravia- Asociación de Plantadores de Caña de Bella Unión.

Anibal Zampallo- Grupo de Pescadores de San José.

Ilario Muñoz- Lecheros de Tacuarembó.

Marisema Sención- Asociación Agropecuaria de Cerro Largo.

Alfredo Olivera- Horticultores de Cerro Largo.

*Integrantes de las Secretarías Técnicas de las Mesas de Desarrollo de Uruguay Rural.*

**Canelones.**

Ing. Agr. Fernando Sganga.

Psicóloga. Maria Fernanda Hernández.

**Rocha.**

Ing. Agr. Marcello Vaselli

**Salto. Bella Unión.**

Ing. Agr. Emily Baldassari.

**Artigas.**

Socióloga. Milka Panizza.

Psicólogo. Ricardo Perez.

**Rivera.**

Ing. Agr. Sergio Bettega.

Psicóloga Maria Elena Cámara.

**San José.**

Dr. Heber Sellanes.

Ing. Agr. Adriana Bazzani.

**Tacuarembó.**

Téc. Agrop. Bolivar Beloqui

**Cerro Largo.**

Ing. Agr. Pablo López.

Socióloga. Patricia Duarte

**Durazno.**

Ing. Agr. German Sainz.

*Presidentes de los Consejos Agropecuarios Departamentales.*

**Canelones.**

Ing. Agr. Fernando Rodriguez.

**Rocha.**

Ing. Agr. Mario Capurro.

**Salto.**

Ing Agr. Julio Cavasin.

**Artigas.**

Ing. Agr. Carlos Brum.

**Rivera.**

Ing. Agr. José Gomez.

**San José.**

Dra. Silvia Eiraldi.

**Tacuarembó.**

Dr. Ricardo Rosano.

**Cerro Largo.**

Ing. Agr. Julio Marrero.

**Durazno.**

Dr. José Queirolo.

## Anexo 2.

### Pauta de Entrevista para las organizaciones integrantes de las Mesas de Desarrollo.

#### Información General.

Institución-----

Colectivo Representado -----

1. Participa de la Mesa de Desarrollo. A. Asiduamente  
B. Muchas Veces.  
C. En forma esporádica.

Obs:-----  
-----

2. La mesa funciona. A. Regularmente.  
B. En forma esporádica.  
C. No Funciona.

Obs:-----  
-----

3. Considera que la participación en la mesa le aporta. (Motivo de integración a la Mesa de Desarrollo). A. Relacionamiento.  
B. Ámbito de coordinación de acciones.  
C. Oportunidades Económicas.  
D. Otros.

Obs:-----  
-----

4. ¿Entiende que participan todas las organizaciones que deberían participar?  
A. Si

B. No

Obs:-----  
-----

Si es B.

5. ¿ Por que motivo le parece que no participan? A. Falta de información.  
B. Poco interés.  
C. Aislamiento.  
D. Otras.

Obs:-----  
-----

- 6.** ¿ Su organización, coordina acciones con alguna otra organización? A. Si  
B. No  
C.

Parcialmente.

Obs:-----  
-----

Si es B.

- 7.** ¿ Por que motivo?

- a. No encuentra beneficios.
- b. No encuentra interlocutores.
- c. Falta información.
- d. Otros.

Obs:-----  
-----

Si en 6 es A.

- 8.** La coordinación se realiza:  
A. En el ámbito de la mesa.  
B. En otro ámbito.

Obs:-----  
-----

- 9.** Considera que la coordinación le aporta. A. Mayores posibilidades de  
Incidencia  
a nivel de autoridades.  
B. Menores costos.  
C. Maximización de recursos.  
D. Acceso a información.  
E. Otros aspectos.

Obs:-----  
-----

- 10.** Diría que el grado de coordinación de acciones entre las organizaciones  
integrantes de la mesa, para promover el desarrollo es:  
A. Muy Alto.  
B. Alto.  
C. Medio  
D. Bajo.  
E. Nulo.

Obs:-----  
-----

Si es B o C

**11.** ¿ A que lo atribuye ?

- A. No se aprecian beneficios.
- B. Falta de dialogo institucional.
- C. Falta de interés.
- D. Otros motivos.

Obs:-----  
-----

**12.** ¿ Considera que ese nivel de coordinación afecta los resultados de las acciones en pos del desarrollo territorial ?

- A. Si.
- B. No.
- C. Parcialmente.

Obs:-----  
-----

**13.** ¿ En que sentido?

Obs:-----  
-----  
-----

**14.** A su criterio ¿Que se debería hacer para mejorarlo?

Obs:-----  
-----  
-----

**15.** Cuales considera los principales logros de la Mesa de Desarrollo?

- A. Unificar información.
- B. Establecer coordinaciones.
- C. Facilitar el acceso a financiamiento.
- D. Otros.

Obs:-----  
-----

**16.** Cuales marcaría como las principales carencias?

- A. Grado de representatividad.
- B. Periodicidad de Funcionamiento.
- C. Niveles de coordinación.

D. Alcance de logros concretos.

E. Otros.

Obs:-----  
-----

17.

La ley N° 18126 y la creación de los Consejos Agropecuarios considera que contribuirán a resolver los problemas actuales de coordinación?

Obs:-----  
-----

18. Cuales son a su entender las principales acciones que deberían realizar para resolverlos?

Obs:-----  
-----

Octubre 2007.

Pauta de Entrevista para los coordinadores de las Mesas de Desarrollo.

1- ¿ Cual es el objetivo de la Mesa de Desarrollo?

Obs:-----  
-----  
-----  
-----

2- ¿ Quienes integran la Mesa de Desarrollo?

Obs:-----  
-----  
-----  
-----

3- ¿ Participan todas las instituciones vinculadas al desarrollo Rural en el territorio?

- A. Si.
- B. No.

Si no es así.

4- ¿ Por que razones entiende que no participan?

- A. Falta de información.
- B. Poco interés.
- C. Aislamiento.
- D. Otras.

Obs:-----  
-----

5- ¿ Que acciones desarrolla la misma?

Obs:-----  
-----  
-----

- 6-** Considera que la coordinación interinstitucional en acciones para el desarrollo aporta. Incidencia
- A. Mayores posibilidades de a nivel de autoridades.
  - B. Menores costos.
  - C. Maximización de recursos.
  - D. Acceso a información.
  - E. Otros aspectos.

Obs:-----  
-----

- 7-** Diría que el grado de coordinación de acciones entre las organizaciones integrantes de la mesa, para promover el desarrollo es:
- A. Muy Alto.
  - B. Alto.
  - C. Medio
  - D. Bajo.
  - E. Nulo.

Obs:-----  
-----

Si es B o C

- 8-** ¿ A que lo atribuye ?
- A. No se aprecian beneficios.
  - B. Falta de dialogo institucional.
  - C. Falta de interés.
  - D. Otros motivos.

Obs:-----  
-----

- 9-** ¿ Considera que ese nivel de coordinación afecta los resultados de las acciones en pos del desarrollo territorial ?

- A. Si.
- B. No.
- C. Parcialmente.

Obs:-----  
-----

- 10-** ¿ En que sentido?

Obs:-----  
-----  
-----  
-----

**11-** A su criterio ¿Que se debería hacer para mejorarlo?

Obs:-----  
-----  
-----  
-----

**12-** Cuales considera los principales logros de la Mesa de Desarrollo?

- A. Unificar información.
- B. Establecer coordinaciones.
- C. Facilitar el acceso a financiamiento.
- D. Otros.

Obs:-----  
-----

**13-** Cuales marcaría como las principales carencias?

- A. Grado de representatividad.
- B. Periodicidad de Funcionamiento.
- C. Niveles de coordinación.
- D. Alcance de logros concretos.
- E. Otros.

Obs:-----  
-----

**14-** La ley N° 18 126 y la creación de los Consejos Agropecuarios considera que contribuirán a resolver los problemas actuales de coordinación?

Obs:-----  
-----

**15-** Cuales son a su entender las principales acciones que deberían realizar para resolverlos?

Obs:-----  
-----  
-----  
-----

**Pauta de Entrevista para los coordinadores de los Consejos Agropecuarios.**

1-¿ Cual es el objetivo de los Consejos Agropecuarios?

Obs:-----  
-----  
-----

2-¿ Quienes integran el Consejo?

Obs:-----  
-----  
-----

3-¿ Están integradas todas las instituciones vinculadas al Sector Agropecuario en el territorio?

- A. Si.
- B. No.

Si no es así.

4-¿ Por que razones entiende que no se han vinculado?

- A. Falta de información.
- B. Poco interés.
- C. Aislamiento.
- D. Otras.

Obs:-----  
-----

5- ¿ Entiende que deberían integrarse otras instituciones de fuera del sector?

- 1. Si.
- 2. No.

Obs:-----  
-----

6-¿ Cuales por ejemplo?

Obs:-----  
-----

7-¿ Con que fin?

Obs:-----  
-----  
-----

8-Considera que la coordinación interinstitucional aporta.

Incidencia

- A. Mayores posibilidades de a nivel de autoridades.
- B. Menores costos.
- C. Maximización de recursos.
- D. Acceso a información.
- E. Otros aspectos.

Obs:-----  
-----

9-Piensa que el antecedente de las Mesas de Desarrollo favorecerá el funcionamiento de los Consejos ?

- A. Si.
- B. No.
- C. Parcialmente

Obs:-----  
-----

10-Por que razón?

Obs:-----  
-----

11-Diría que el grado de coordinación de acciones entre las organizaciones integrantes de la mesa, para promover el desarrollo ha sido:

- A. Muy Alto.
- B. Alto.
- C. Medio
- D. Bajo.
- E. Nulo.

Obs:-----  
-----

Si es B o C

12-¿ A que lo atribuye ?

- A. No se aprecian beneficios.
- B. Falta de dialogo institucional.
- C. Falta de interés.
- D. Otros motivos.

Obs:-----  
-----

13-¿ Considera que ese nivel de coordinación afecta los resultados de las acciones en pos del desarrollo territorial ?

- A. Si.
- B. No.
- C. Parcialmente.

Obs:-----  
-----

14-¿ En que sentido?

Obs:-----  
-----  
-----

15- A su criterio ¿Que se debería hacer para mejorarlo?

Obs:-----  
-----  
-----

16- Cuales considera los principales logros de la Mesa de Desarrollo?

- A. Unificar información.
- B. Establecer coordinaciones.
- C. Facilitar el acceso a financiamiento.
- D. Otros.

Obs:-----  
-----

17- Cuales marcaría como las principales carencias?

- A. Grado de representatividad.
- B. Periodicidad de Funcionamiento.
- C. Niveles de coordinación.
- D. Alcance de logros concretos.
- E. Otros.

Obs:-----  
-----

18- La ley N° 18 126 y la creación de los Consejos Agropecuarios considera que contribuirán a resolver los problemas actuales de coordinación?

Obs:-----  
-----

**19.** Cuales son a su entender las principales acciones que deberían realizar para resolverlos?

Obs:-----  
-----  
-----  
-----

**Pauta de Entrevista para las organizaciones que no integran las Mesas de Desarrollo.**

Información General.

Institución-----

Colectivo Representado -----

1-¿ Cual es el rol principal de su organización?

- A. Gremial.
- B. Técnica.
- C. Comercial.

2-¿ Considera que su organización lleva a cabo acciones en pro del desarrollo territorial?

- A. Si.
- B. No.

Si es A.

3-Cuales?

Obs:-----

4-¿ Para este fin, coordina acciones con alguna otra organización?

- A. Si
- B. No
- C. Parcialmente

Obs:-----

Si es A.

5-Considera que la coordinación le aporta. A. Mayores posibilidades de Incidencia

- a nivel de autoridades.
- B. Menores costos.
- C. Maximización de recursos.
- D. Acceso a información.
- E. Otros aspectos.

Obs:-----

Si en 4 es B

6-¿ Por que motivo?

- A. No encuentra beneficios.
- B. No encuentra interlocutores.
- C. Falta información.
- D. Otros.

Obs:-----  
-----

7-¿ Conoce la acción de la Mesa de Desarrollo?

- A. Si.
- B. No.
- C. Parcialmente

Obs:-----  
-----

8-¿Entiende que participan todas las organizaciones que deberían participar?

- A. Si
- B. No

Obs:-----  
-----

9-¿ Por que motivo su organización no la integra?

- A. Falta de información.
- B. Poco interés.
- C. Aislamiento.
- D. Otras.

Obs:-----  
-----

10-Diría que el grado de coordinación de acciones entre las organizaciones en la región para promover el desarrollo es:

- A. Muy Alto.
- B. Alto.
- C. Medio
- D. Bajo.
- E. Nulo.

Obs:-----  
-----

Si es B o C

11-¿ A que lo atribuye ?

- A. No se aprecian beneficios.
- B. Falta de dialogo institucional.
- C. Falta de interés.
- D. Otros motivos.

Obs:-----  
-----

12-¿ Considera que ese nivel de coordinación afecta los resultados de las acciones en pos del desarrollo territorial ?

- A. Si.
- B. No.
- C. Parcialmente.

Obs:-----  
-----

13-¿ En que sentido?

Obs:-----  
-----  
-----  
-----

14- La ley N° 18126 y la creación de los Consejos Agropecuarios considera que contribuirán a resolver los problemas actuales de coordinación?

- A. Si.
- B. No.
- C. Parcialmente.

15- Cuales son a su entender las principales acciones que deberían realizar para resolverlos?

Obs:-----  
-----

## Anexo 3.

### **PRODENOR.**

**Objetivo:** Contribuir a aliviar los graves problemas sociales de Uruguay ligados a la gran crisis económica en la que se encuentra sumido.

Reducir el desempleo especialmente entre los jóvenes y las mujeres, mediante su integración al mercado de trabajo.

**Estrategia:** Los resultados del proyecto se obtendrán mediante la ejecución de 8 acciones centrales: construcciones, energía, agua potable, comunicaciones, capacitación, crédito, fortalecimiento organizacional y la propia gestión. El enfoque metodológico se centra en la participación de los beneficiarios como modo de involucramiento, generación de responsabilidad y compromiso ciudadano y elemento de sostenibilidad de las acciones en el tiempo. Todas las acciones implican actividades específicas de organización, participación y gestión por parte de los vecinos participantes en ellas.

El sustento estratégico y conceptual básico del PRODENOR consiste en que el cambio en las condiciones de producción y de vida de las personas y familias no se logra únicamente con las intervenciones físicas y económicas: el fortalecimiento de las capacidades individuales, sociales y colectivas son fundamentales para que los cambios físicos tengan efectos reales en las condiciones de vida, producción e ingresos y sus sostenibilidad en el tiempo.

### **Uruguay Rural**

**Objetivo:** Luchar contra las causas que originan la pobreza. Por un País productivo con justicia social.

**Estrategia:** Mejorar la distribución de la riqueza generada por los procesos productivos iniciados en el campo; apostando a la organización de los productores económicamente más desfavorecidos; facilitando su ingreso a las cadenas

productivas con precios justos como estrategia de comercialización de sus productos y apoyando a los trabajadores rurales.

Algunos otros aspectos centrales del proyecto apuntan a :

Priorizar la población rural más excluida

Coordinar y articular con otras dependencias del Estado involucradas en el Desarrollo Rural.

El MGAP apuesta al apoyo a la base social en lo organizativo y al fortalecimiento de redes entre organizaciones, para consolidar un proceso de descentralización participativo y representativo.

El Proyecto Uruguay Rural (PUR) opera a través de convenios con organizaciones de productores / as y trabajadores / as rurales para la ejecución de proyectos de desarrollo y fortalecimiento institucional.

El PUR apoya la producción a través de herramientas financieras colectivas e individuales gestionadas por actores locales y asistencia técnica para el fortalecimiento de los sistemas productivos tipo familiar o emprendimientos colectivos.

A continuación se resumen algunas entrevistas realizadas a actores de ambos proyectos al respecto de la coordinación de acciones:

#### **Entrevista a Luis Silvera Director de Prodenor Mevir.**

##### **Problemas de la falta de coordinación.**

Uno de los hechos frecuentes en el país es que aún en los casos que exista voluntad política para la coordinación Interinstitucional, al momento de la definición de cada proyecto, las instituciones actúan independientemente y eso lleva a que se prevean actividades que no tienen en cuenta a las demás instituciones que actúan en el mismo ámbito. Este es el caso de la coordinación entre PRODENOR y Uruguay Rural, donde se manifestó la voluntad política de realizar

acciones conjuntas para sumar y no superponer esfuerzos en aquellos territorios en que se tenía acción común pero en los hechos no se cristalizó.

También se debe tener en cuenta que coordinar implica delegar en otro organismo y eso en nuestro medio es una dificultad por los mal entendidos celos institucionales. O dicho de otra forma el cuidado de las chacras.

En el caso específico de la coordinación con Uruguay Rural, Prodenor entregó su plan operativo a Uruguay Rural, Al Programa Ganadero, y a las Intendencias buscando generar ámbitos de coordinación y no recibió contrapropuestas.

El problema es que muchos organismos no tienen estructurado un plan operativo y por lo tanto no pueden compartir planes y a partir de ellos definir los puntos donde es posible coordinar acciones.

Como se manifestó los celos institucionales son difíciles de superar, a título de ejemplo en el Dpto de Cerro Largo PRODENOR propuso a Uruguay Rural fomentar la creación de grupos ya que estaba dentro de nuestros cometidos y una vez conformados pasarlos a Uruguay Rural para su apoyo. La respuesta recibida de un jerarca de dicho proyecto fue “ el proyecto no es 2º de nadie”.

En el caso de Proyecto Producción Responsable ( PPR ) , Prodenor se fue enterando de las acciones en el territorio por información de los productores. No se recibió ninguna participación del programa aunque se trabajaba en el mismo territorio, y así es muy difícil coordinar.

**La sensación institucional de propiedad de los territorios en los que se actúa atenta contra las posibilidades de coordinar.**

Consideramos que incluso es más grave, no solo no se coordina, sino que se actúa con enfoques muy disímiles de trabajo. Por ejemplo algunos proyectos exigen trabajo como contraparte del apoyo, y otros directamente regalan. Esto confunde a los productores y hace que busquen la forma más sencilla de obtener beneficios.

**Entendemos que la forma para tener una buena coordinación que nos permita ser eficientes potenciar nuestros trabajos y no superponer recursos, es poner en común entre las organizaciones que actuamos en un territorio las acciones que cada uno tiene previstas y a partir de ellas coordinar.**

También debemos tener en cuenta que las diferencias en cuanto a las exigencias de los distintos agentes que financian los proyectos, puede llevar a dificultades para coordinar.

La dirección de la coordinación debe estar en el ámbito local a partir de las Intendencias o las juntas locales.

El problema es que muchas veces la Intendencias y organismos locales no tienen recursos Técnicos, económicos y a veces peso político para coordinar.

Una ventaja de tener los ámbitos de coordinación a nivel local es tratar de evitar el hecho de que los pasos desde los mandos centrales hasta llegar al territorio muchas veces desdibujan lo acordado.

También debe tenerse en cuenta, que muchas veces las Intendencias tienen intereses políticos que las llevan a no dar continuidad a algunas acciones.

Las exigencias de las lógicas institucionales muchas veces atentan contra las posibilidades de coordinación.

Para lograr una buena coordinación es esencial construir confianza entre los actores, ya que existe un gran componente personal para lograr éxitos.

Para una buena coordinación lo primero es contar con buena información, luego de conocer la información acordar programas de trabajo concreto y realizar una evaluación periódica.

### **Emiliy Baldasarry Secretaria Técnica de Uruguay Rural Salto .**

El localismo que prima en muchos territorios, así como el celo por el accionar de las instituciones impide avanzar en la coordinación.

En el caso concreto de la Coordinación de Uruguay Rural y Prodenor, así como con otras instituciones, llegábamos todos a la misma zona cada uno por su lado y no realizábamos acciones conjuntas. Por lo tanto hacíamos cosas similares superponiendo recursos.

Recientemente el coordinador de Prodenor nos manifestó que nos va a entregar los diagnósticos realizados en una zona en la que trabajan hace por lo

menos 2 años. Nosotros llegamos después y pagamos U\$ 1000 por realizar el diagnóstico de la misma zona sin conocer que ellos ya lo había realizado.

Hemos llegado al extremo de contratar a la misma consultora para realizar prácticamente el mismo trabajo, por desconocer lo que hacía cada uno.

Si hubiésemos coordinado más habríamos hecho una utilización más eficiente de los recursos, ahorrado costos como los comentados y avanzado más rápidamente.

Las gestiones por separado nos dan resultados relativos.

Debe haber definiciones claras y directivas desde las direcciones orientadas a que en el campo se coordinen las acciones.

Hemos avanzado y ahora estamos actuando en conjunto en la misma zona con Prodenor, MSP, servicio social y desarrollo de la IMS, PPR, Proyecto ganadero y Plan Agropecuario, pero hemos perdido tiempo y recursos.

**Daniel Macias. Coordinador Asistencia Técnica Local Prodenor Artigas**

Ha sido muy difícil coordinar el centralismo es muy fuerte y se cuidan las chacras.

Muchas veces en lugar de contribuir al desarrollo endógeno, el trabajo se centra en cumplir mandatos centrales que no piensan en lo local.

Se duplican esfuerzos y recursos. Por ejemplo cada uno quiere su diagnóstico.

Para coordinar se debe planificar con la visión en el desarrollo local. Se deben establecer objetivos comunes y una estrategia de acción donde cada uno aporte lo que este a su alcance, y dejar de lado los celos por los espacios de actuación.

**También para la coordinación se debe tener especial atención en el nivel de relacionamiento humano, ya que para poder vencer los celos hay que tenerse confianza.**

Coronilla de Cebollati una experiencia exitosa de Coordinación.

*Como Surge la experiencia?*

Al asumir la dirección de Desarrollo de la Intendencia Municipal de Rocha, sus responsables se encontraron que no disponían prácticamente de ningún presupuesto dadas las condiciones en que se encontraban las arcas de la Comuna.

Sabían que una posible fuente de recursos la componían los programas y proyectos del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca.

Por otra parte tenían la convicción de que era necesario para una buena gestión, no superponer recursos y para ello debían articular lo que llegaba al territorio.

Uruguay Rural seleccionó un técnico para trabajar en el departamento y este comenzó a trabajar en el local de la dirección de Desarrollo de la IMR ya que en el local del MGAP no tenía cabida.

La dirección de Desarrollo y Uruguay Rural definieron y acordaron una metodología de trabajo y los que llegaban al territorio al decir del director de Desarrollo, “tenían que pasar por aquí”

Si bien se han logrado avances, es importante indicar que todos manifestaban en un inicio voluntad de coordinar, pero del dicho al hecho hay un abismo. **Se constató en la práctica que el éxito de la coordinación tiene una gran dependencia del relacionamiento personal y de la confianza.**

*Quien integra la experiencia?*

La Asociación Civil la Coronilla de Cebollati, surge a partir de la inquietud de los productores de la zona por la situación de los pequeños productores.

Se constituyo un equipo técnico con financiamiento de Uruguay Rural con un fuerte énfasis en desarrollo integrado por Agrónomo, Veterinario, Técnico Agropecuario, Sociólogo y Asistente Social.

El trabajo en la zona es coordinado por la IMR y Uruguay Rural, y se ha logrado integrar en la zona al Proyecto Ganadero y al LATÚ.

La sociedad civil actúa como operador del proyecto ganadero y el equipo técnico es el mismo constituido para el trabajo zonal. En el caso del LATU apoya el trabajo de los queseros y de las tejedoras de lana. Si bien esta institución tiene una estructura pesada, al haber una coordinación de base fuerte entre la IMR y UR se ha logrado integrarla.

*Cuales han sido los logros?*

Se ha conseguido un local para la Asociación a partir de un comodato con primaria para el uso de una escuela rural abandonada. Para su reconstrucción UR apporto los fondos.

Se esta apoyando a los queseros y tejedoras en temas de calidad con la participación del LATU.

Se firmó un convenio entre la Asociación Civil y la IMR para el abastecimiento del expendio municipal con capones. También se esta finalizando un acuerdo con la empresa de Chacinados La Serrana de Minas para la comercialización de cerdos, transfiriendo en comodato a la Asociación la faena para que los animales vayan faenados a la chacinería y no en pie como forma de mejorar los ingresos obtenidos.

Pero uno de los principales logros de este trabajo coordinado es ganar credibilidad entre los productores y hacer conciencia de que en forma grupal se pueden acceder a cosas que en forma individual no se logran.

Se esta construyendo institucionalidad que es una de las grandes carencias en el medio rural. Esta institucionalidad y la forma coordinada de trabajo, puede dar continuidad al proceso de desarrollo y que este no quede atado a los avatares políticos cada 5 años.

El consolidar la institucionalidad ha permitido por ejemplo canalizar fondos rotatorios y micro-créditos de UR y el Programa Ganadero.

*Como se consiguió realizar la coordinación interinstitucional?*

En un primer momento por necesidad. Nos cuestionamos incluso si en caso de que la Intendencia hubiera tenido fondos se habrían realizado las coordinaciones que se lograron.

Nos hemos respondido que sí, porque debemos ser coherentes con el discurso y si le pedimos a la gente que se agrupe para tener mejor acceso a los recursos y realizar una mejor utilización de estos, las instituciones debemos predicar con el ejemplo.

Trabajando con la institucionalidad local y desde la base se logran muchas cosas.

Partimos de un gran conocimiento del departamento y una metodología que permeo en los equipos técnicos y esto permitió avanzar.

**Mostrando resultados por menores que sean se gana credibilidad y se logra integración.**

Se intenta convencer a los que llegan al territorio, que la unión de las fuerzas potencia los recursos de c/u. Se dialoga y se acuerdan las acciones y si alguno aparece descolgado queda aislado.

El LATU por ej. podría por si solo apoyar a 3 o 4 queseros, hoy mediante la coordinación llega a 53, lo mismo en cuanto al apoyo a las artesanías.

Ante el problema de las inundaciones se articuló entre la IMR, la Asociación y el Programa Ganadero. Con la firma de 53 productores el Programa Ganadero aporta para construir los puentes necesarios, la IMR pone cominería y el relevamiento de los productores lo hizo el equipo técnico financiado por Uruguay Rural.

Hoy se está repicando el trabajo en otras zonas tratando de que el relacionamiento no sea técnicos grupo, sino técnicos zona para contribuir al desarrollo local.

Con esta práctica se ha logrado acordar un proyecto interdepartamental del que participan (Diprode, PPR, MVOTMA y las intendencias), para realizar un proyecto parecido al de apoyo a la sequía en el norte con fondos FDI, y financiamiento y asistencia técnica del PPR.

Sin recursos presupuestales propios y a través de la coordinación se han logrado hacer muchas cosas, aprovechando las fortalezas y aportes de cada uno. Hay muchos recursos que lamentablemente en no pocas ocasiones son mal

utilizados e incluso se superponen. A través de la coordinación logramos mejorar la eficiencia y evitar esta superposición.

2