

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

**CONSTRUCCIÓN TERRITORIAL EN LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL.**  
**El caso de la MDR Basalto Superficial**

**por**

**Maximiliano PIEDRACUEVA CORONEL**

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

MONTEVIDEO

URUGUAY

Junio de 2018

Tesis aprobada por el tribunal integrado por Dr. Ing. Agr. Pedro Arbeletche,  
Dr. Ing. Agr. Matías Carámbula, Dra. Lic. Ana Domínguez, el 20 de junio de 2018.  
Autor: Lic. Maximiliano Piedracueva. Director/a Dr. Lic. Mauricio Tubío.

## TABLA DE CONTENIDO

	página
PÁGINA DE APROBACIÓN.....	II
RESUMEN.....	VI
SUMMARY. ....	VII
<b>1 <u>INTRODUCCIÓN</u>.....</b>	<b>1</b>
<b>1.1 PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....</b>	<b>1</b>
<b>1.1.1 <u>Objetivo general del estudio</u> .....</b>	<b>3</b>
<b>1.1.2 <u>Objetivos específicos</u> .....</b>	<b>3</b>
<b>1.2 ANTECEDENTES.....</b>	<b>3</b>
<b>1.2.1 <u>La categoría territorio en las políticas públicas y su estudio en Uruguay</u>.....</b>	<b>5</b>
<b>1.2.1.1 Los estudios territoriales en el Uruguay.....</b>	<b>7</b>
<b>1.2.2 <u>Estudios de las Mesas de Desarrollo Rural (MDR) en el Uruguay</u> .....</b>	<b>10</b>
<b>1.3 MARCO TEÓRICO.....</b>	<b>23</b>
<b>1.3.1 <u>Teoría contemporánea sobre el territorio</u>.....</b>	<b>23</b>
<b>1.3.1.1 Ejes de debate en torno a la categoría de territorio...32</b>	
<b>1.3.1.2 Un concepto operativo de territorio.....33</b>	
<b>1.3.2 <u>Políticas Públicas territoriales</u>.....</b>	<b>35</b>
<b>1.3.2.1 Política territorial.....36</b>	
<b>1.3.2.2 Finalidad de la política territorial.....42</b>	
<b>1.3.2.3 Criterios de delimitación del territorio.....42</b>	
<b>1.3.2.4 Función del territorio en la política.....43</b>	
<b>1.3.2.5 Rol de la población local en el diseño e implementación de la política.....43</b>	

<b>2</b>	<b><u>METODOLOGÍA</u></b> .....	<b>45</b>
2.1	<b>DISEÑO</b>	
	<b>METODOLÓGICO</b> .....	<b>45</b>
2.1.1	<b><u>Unidad de análisis y selección de casos de estudio</u></b> .....	<b>46</b>
2.2	<b>INSTRUMENTOS Y TÉCNICAS</b> .....	<b>47</b>
2.2.1	<b><u>Análisis de documentos oficiales de la política pública MD</u></b> .....	<b>47</b>
2.2.2	<b><u>Análisis de contenido</u></b> .....	<b>48</b>
2.2.2.1	<b>Objeto de análisis</b> .....	<b>49</b>
2.2.2.2	<b>Reglas de codificación</b> .....	<b>49</b>
2.2.2.3	<b>Sistema de categorías</b> .....	<b>51</b>
2.2.2.4	<b>Unidades</b> .....	<b>52</b>
2.2.3	<b><u>Construcción participativa del territorio de la MDR Basalto Superficial</u></b> .....	<b>53</b>
2.2.4	<b><u>Observación</u></b> .....	<b>54</b>
2.2.5	<b><u>Documentos y registros de sesiones de MDR BS</u></b> .....	<b>55</b>
2.3	<b>OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES Y DIMENSIONES</b> .....	<b>55</b>
<b>3</b>	<b><u>RESULTADOS Y DISCUSIÓN</u></b> .....	<b>58</b>
3.1	<b>RESULTADOS GENERALES</b> .....	<b>58</b>
3.1.1	<b><u>Códigos emergentes</u></b> .....	<b>58</b>
3.1.2	<b><u>Códigos propuestos</u></b> .....	<b>59</b>
3.1.3	<b><u>El mapeo y la reflexión sobre el territorio</u></b> .....	<b>65</b>
3.2	<b>DISCUSIÓN DE RESULTADOS</b> .....	<b>66</b>
3.2.1	<b><u>Finalidad de la política</u></b> .....	<b>67</b>
3.2.2	<b><u>Criterios utilizados en la definición del territorio</u></b> .....	<b>69</b>
3.2.2.1	<b>El territorio de la MDR BS</b> .....	<b>73</b>
3.2.3	<b><u>Funcionalidad del concepto de territorio</u></b> .....	<b>78</b>
3.2.4	<b><u>Rol de la población en el diseño e implementación de la política</u></b> .....	<b>80</b>
<b>4</b>	<b><u>CONCLUSIONES</u></b> .....	<b>83</b>

4.1	ALGUNAS RESPUESTAS A LAS PREGUNTAS PLANTEADAS.....	83
4.1.1	<u>Ante la pregunta ¿a través de qué dimensiones incorpora la política MDR a la categoría de territorio?.....</u>	83
4.1.2	<u>Ante la pregunta ¿qué implicancias tiene incluir esa categoría en la MDR BS?.....</u>	84
4.1.3	<u>Ante el objetivo de identificar el concepto de territorio manejado en la política MDR.....</u>	85
4.1.4	<u>Ante el objetivo de analizar la construcción del territorio de la MDR BS.....</u>	86
4.2	DEFASAJE ENTRE TEORÍA DEL TERRITORIO Y POLÍTICAS DE DTR.....	87
4.3	LA FUNCIONALIDAD DE LA CATEGORÍA EN LAS POLÍTICAS ANALIZADAS.....	89
4.4	LA VISIÓN DEL TERRITORIO DE LAS ORGANIZACIONES DE LA MDR BS.....	91
4.5	NUEVAS PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN.....	94
5	<u>BIBLIOGRAFÍA.....</u>	95
6	<u>ANEXOS.....</u>	106
6.1	DISCUSIONES ONTOLÓGICAS SOBRE UNA TIPOLOGÍA DE TERRITORIO.	106

## RESUMEN

El presente trabajo aborda el estudio de las políticas de desarrollo rural y particularmente las políticas con enfoque territorial. Para ello se ha seleccionado el caso de la Mesa de Desarrollo Rural de Basalto Superficial en el departamento de Salto. El objetivo general de la investigación es contribuir a la comprensión de las políticas públicas de desarrollo rural con enfoque territorial y para ello se han definido dos objetivos específicos: Identificar los conceptos de territorio manejados en el diseño de la política pública MDR, y analizar la construcción del territorio de la Mesa de Desarrollo Rural de Basalto Superficial. A través de un análisis de contenido de la política MDR y de la aplicación de una metodología participativa con las organizaciones que participan en la MDR el presente estudio permite identificar el sentido que cobra la dimensión territorial en el diseño de la política, así como el sentido que cobra esa dimensión en la implementación de la MDR. El trabajo permite concluir que la política ha sido diseñada como una política que habilita la participación ciudadana. Junto ello se ha identificado que la política MDR no define un territorio ni una forma de delimitarlo, ni tampoco incorpora elementos que permitan integrar al diseño las características de un determinado territorio, por su parte, el trabajo de delimitación participativa del territorio permitió dar cuenta de la flexibilidad del diseño de la MDR. Se ha reafirmado con este trabajo que la delimitación territorial en un proceso de desarrollo es operativa y funcional a un determinado proyecto, y por tanto que los criterios no responden al “territorio” en sí mismo ni a sus características inmanentes, sino que responden a los objetivos del proyecto y a quiénes son las personas u organizaciones que participan en tal delimitación.

Palabras clave: política territorial, territorio, participación, Mesa de Desarrollo Rural

## **TERRITORIAL CONSTRUCTION IN RURAL DEVELOPMENT POLICIES.**

### **The case of the MDR Basalto Superficial**

#### SUMMARY

The present work deals with the study of rural development policies and particularly policies with a territorial approach. To this end, the case of the Mesa de Desarrollo Rural Basalto Superficial in the department of Salto has been selected. The general objective of the research is to contribute to the understanding of public policies of rural development with a territorial approach and for this, two specific objectives have been defined: Identify the concepts of territory managed in the design of public policy MDR, and analyze the construction of the territory of the MDR of Basalto Superficial. Through a content analysis of the MDR policy and the application of a participatory methodology with the organizations participating in the MDR the present study allows to identify the meaning that the territorial dimension take in the design of the policy as well as the sense that takes this dimension in the implementation of the MDR. The work allows to conclude that the MDR policy does not have a territorial approach design but is designed as a policy that enables citizen participation. In addition, it has been identified that the MDR policy does not define a territory or a way of delimiting it, nor does it incorporate elements that allow the integration of the design of the characteristics of a given territory. On the other hand, the participatory territorial delimitation work shows the flexibility of the MDR design. It has been reaffirmed with this work that the territorial delimitation in a process of development is operative and functional to a certain project, and therefore that the criteria do not respond to the "territory" in itself nor to its immanent characteristics but they respond to the objectives of the project and to whom are the persons or organizations that participate in such delimitation.

Keywords: territorial policy, territory, participation, Mesa de Desarrollo Rural

## **1 INTRODUCCIÓN**

### **1.1 PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN**

El concepto de Estado surge filosóficamente ligado al concepto de territorio. Los primeros Estados Modernos se generan a partir de la territorialización física y geográfica de un centro de poder. El sociólogo Max Weber definió al Estado como “aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el territorio es un elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima” (Weber, 2005). Para Weber la territorialización del Estado se daba en cuanto que el Príncipe expropiaba los recursos de los feudales y pasaban a ser administrados por la nueva institución. Esta construcción del Estado fue una acción política de resguardo del poder, se intentó mediante esta estrategia, delimitar un espacio físico sobre el cual imperaban determinadas relaciones de poder, donde imperaban determinadas relaciones de dominación.

Actualmente el concepto de territorio se ha desligado, en parte, de aquel uso original referido a un espacio físico, en este sentido se ha profundizado el análisis del concepto de territorio, principalmente el proceso de construcción del territorio y las dinámicas que conviven en él.

En las últimas décadas y tras la transformación del Estado en su versión Neoliberal distintos gobiernos alrededor del mundo (principalmente en Europa y en América) han diseñado y puesto en ejecución lo que se han dado a llamar políticas territoriales. Desde la academia y desde diferentes agencias internacionales se ha sugerido a los gobiernos la realización de políticas públicas que contemplen las particularidades de los territorios. De esta manera las políticas nacionales (homogéneas, sectoriales) han dado lugar a políticas que habilitan una ejecución heterogénea adaptada a cada territorio.

Ante este contexto en otros trabajos (Piedracueva 2016a, 2016b, 2012) se ha estudiado las diferentes conceptualizaciones de territorio a nivel académico concluyendo que, si bien en los últimos años es uno de los conceptos más utilizados

en lo que refiere a los estudios sociales agrarios, no existen definiciones concisas y operativas de territorio, y junto con ello, se han encontrado diferentes aproximaciones conceptuales sobre el mismo.

De cara a un estudio de las políticas públicas territoriales cobra interés, entonces, el análisis de la conceptualización de territorio en las esferas estatales. Debe suponerse que detrás del diseño de una política territorial existe, implícita o explícitamente, un concepto determinado de qué es territorio, cómo se construye y qué utilidad tiene el mismo para la ejecución de políticas públicas. La tesis que aquí se sostiene sugiere que en las políticas públicas territoriales en las que se ha encaminado el Estado uruguayo no cuentan con una unicidad en lo que refiere al concepto de territorio.

Por su parte, distintas visiones teóricas sobre el concepto de territorio postulan que la utilización de la categoría de territorio refiere, como se señaló anteriormente, a tomar en cuenta las particularidades de cada territorio, esto significa muchas veces, tomar al territorio como una construcción única y diferente. En tal sentido una política pública territorial debe, de manera lógica, definir el territorio con base en las particularidades del mismo. ¿Cuáles son estas particularidades? ¿Cuáles son los criterios utilizados para delimitar un territorio de cara a una política pública?

En tal contexto se plantea un problema teórico que resulta en conocer cuáles son las características de las Políticas Públicas Territoriales en el Uruguay. Este problema teórico refiere directamente a un concepto determinado de territorio y también a qué rol se le atribuye a esta categoría en el diseño e implementación de las políticas públicas. De modo de avanzar en el abordaje, el problema de investigación se construye en dos grandes niveles. En un primer lugar se aborda la conceptualización de territorio indagando si este es considerado como un hecho empírico o como una categoría analítica; en segundo lugar se indaga sobre las implicancias que tiene la incorporación del territorio en el diseño de una política pública.

Como aspectos operativos el problema se aterriza en una región que ha sido identificada como un territorio específico desde diversas políticas y programas (Cuchilla de Haedo), y dentro de ella, se tomará una región más concreta, el este del departamento de Salto. En esta región, la cual no cuenta con límites muy precisos, se analiza la política pública Mesas de Desarrollo Rural (MDR) del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP). Dado este encuadre las preguntas que guían este trabajo son: ¿a través de qué dimensiones se integra la categoría territorio al diseño e implementación de la política MDR? ¿Cuáles son las implicancias, en términos de diseño, de que el territorio sea un elemento sustantivo en la política pública señalada?

#### **1.1.1 Objetivo general del estudio**

Contribuir a la comprensión de las políticas públicas de desarrollo rural con enfoque territorial.

#### **1.1.2 Objetivos específicos**

- a) Analizar la funcionalidad del concepto de territorio en el diseño de la política pública MDR.
- b) Analizar la construcción del territorio de la Mesa de Desarrollo Rural de Basalto Superficial.

### **1.2 ANTECEDENTES**

El capítulo de antecedentes se estructura en tres apartados. En un primer lugar se presentan los antecedentes empíricos referidos a las Mesas de Desarrollo Rural como política pública con enfoque territorial. En segundo lugar, se realiza un breve recorrido sobre los diversos abordajes del objeto de estudio, esto es, de las políticas territoriales; en tercer lugar se reseñan algunos de los principales trabajos realizados en el país sobre las MDR.

Las MDR comienzan a funcionar en el año 2001 en el marco del convenio mantenido entre el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MAGP). Este convenio de cooperación dio origen al Proyecto Uruguay Rural (PUR. 2001-2011) y dentro de él surgen las MDR como un mecanismo de descentralización y fomento de la participación de la población beneficiaria. La definición original de las MDR refirió a:

Espacios locales de identificación, priorización y aprobación de acciones de desarrollo rural. Participan actores locales involucrados en el desarrollo rural en especial las organizaciones de productores representativas de los pequeños productores y pobres rurales, así como representantes del sector público de los organismos con competencia en el desarrollo rural” (Vadell, 2015).

La estructura inicial de las MDR (si bien fueron creadas con pretensiones de instrumento de Desarrollo Rural) respondía estrictamente al Proyecto Uruguay Rural. La integración de base social de las MDR durante el PUR era bastante amplia (no se restringía a personas jurídicas) sin embargo no contemplaba explícitamente la participación de las instituciones públicas. Cada MDR estaba integrada por tres componentes orgánicos: plenario, comité de aprobación de proyectos, secretaría técnica. En el año 2002 se crearon 21 Mesas de Desarrollo Rural que funcionaron en las capitales departamentales y en algunos casos en grandes centros urbanos (por ejemplo, Bella Unión, en Artigas)

En el año 2005, a partir del cambio de administración en el gobierno nacional, el PUR modifica su estrategia de intervención. Dentro de esta modificación se define la reducción del número de MDR en el país focalizando su existencia en las zonas que presentan mayores niveles de pobreza rural. En ese sentido se crearon 10 MDR: Laguna Merín (Rocha – Treinta y Tres), Litoral Norte (Salto – Bella Unión), Basalto Este (Artigas – Salto), Tacuarembó, Rivera, Cerro Largo, Paysandú, Región

Santa Lucía (Canelones, Florida –sureste– y Lavalleja –suroeste–), San José y Durazno.

En el año 2008 las MDR vuelven a cobrar un giro y ello se debe a dos procesos: la creación de la Dirección General de Desarrollo Rural (MGAP) y la promulgación de la Ley 18.126 de Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias de base Departamental. Según la Ley 18.126 la MDR es un espacio de participación política público-privado. Dicha Ley fue promovida desde el Poder Ejecutivo, en particular desde el MGAP, y dio creación al Consejo Nacional Agropecuario, a los Consejos Agropecuarios Departamentales y a las MDR. Según la Ley 18.126 existiría una MDR en cada departamento y estas “estarán integradas 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.” (Uruguay. MGAP, 2007)

En paralelo al proceso de reglamentación e implementación de la Ley 18.126 se crea dentro del MGAP la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) y en el año 2011 se crean los Equipos Territoriales de Desarrollo Rural (ETDR) quienes están integrados por los equipos técnicos de la DGDR, Dirección General de la Granja (DIGEGRA) y el/la directora/a Departamental del MGAP. Estos equipos territoriales tienen a su cargo la puesta en marcha de las MDR en cada departamento.

### **1.2.1 La categoría Territorio en las políticas públicas y su estudio en Uruguay**

Los estudios de las políticas territoriales en el Uruguay pueden identificarse en cuatro grandes ramas o corrientes. Una primera línea vinculada *ordenamiento del espacio*; una segunda línea vinculada a la *descentralización*; una tercera línea vinculada *desarrollo económico*; y una cuarta línea vinculada al desarrollo rural.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> La referencia de este apartado puede encontrarse en Piedracueva 2016b.

La primera línea de estudios se ha centrado principalmente en el estudio de las políticas de ordenamiento territorial y de planificación del uso del espacio con énfasis en el sector urbano. En los últimos años a partir de la creación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible estos estudios se han multiplicado en el país. Dentro de estos estudios el concepto de territorio es entendido o analizado como un espacio físico que moldea las relaciones humanas y que su vez es modificado por las relaciones sociales; toma al territorio como objeto de las políticas públicas, esto es que las políticas territoriales no son aquellas que se ejecutan en un determinado territorio, sino que son aquellas que tienen como objeto intervenir determinado territorio.

Una segunda corriente se aboca a los estudios de las políticas de descentralización y en los últimos años se han abocado a analizar la dimensión territorial de estos procesos políticos. En general tiene un fuerte vínculo con la Sociología y la Ciencia Política y con las teorías de la participación ciudadana y los modelos de gobernanza. Puede señalarse que el territorio dentro de estos estudios es una variable intermediaria, un medio en el cual se ejecutan diversas políticas públicas o un medio en el cual algunas medidas políticas pueden ser más eficientes.

Una tercera corriente se ha dedicado a analizar los procesos de desarrollo económico. Estos estudios se han implementado ya desde la década de 1960 cuando se estudiaban los procesos de desarrollo regional. En las últimas décadas se ha centrado el interés en los procesos de Desarrollo Económico Local y en los procesos de Equidad y Competitividad Territorial. Esta corriente toma en cuenta al territorio como medio y no como objeto. El objetivo de estas corrientes es la generación de políticas públicas de desarrollo económico, y entienden que éstas son más eficientes si se diseñan a nivel local. Por tanto, no entienden al territorio como un espacio que amerite políticas específicas, sino que lo incluyen como una variable más dentro de la política económica.

Una cuarta corriente se ha dedicado al estudio de los procesos de Desarrollo Rural (DR) y a las políticas de DR. Estos estudios se han profundizado a partir de la

década del año 2000 y ha incorporado a la dimensión territorial de los espacios rurales como un eje transversal en los estudios. El componente de estudios más fuerte en esta corriente toma como antecedentes los trabajos de Schjetman y Berdegú (2002) y la posterior construcción conceptual y técnica de organismos como el Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola (IICA), el FIDA y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). En los últimos años se han desarrollado con mayor cuantía trabajos que abordan el estudio de estos fenómenos con aportes de la geografía crítica y de la sociología del espacio. En esta corriente (aunque variada a su interna) el territorio es considerado como sujeto. El territorio rural es un objeto de intervención de la política pública y no solamente un medio para alcanzar el desarrollo, pero a su vez el territorio tiene vida propia y se integra como un agente más en la planificación política.

#### **1.2.1.1 Los estudios territoriales en el Uruguay**

La producción académica nacional sobre los estudios territoriales es bastante amplia y ha tenido un gran énfasis a partir de del año 2000. En un trabajo realizado en el año 2016 por Piedracueva (2016b), se realizó una revisión de 178<sup>2</sup> producciones académicas nacionales con el objetivo de identificar las diferentes acepciones que tiene el concepto de territorio. De estos 178 trabajos se hará mención a aquellos vinculados con los estudios de “lo rural.”

Un primer análisis de los trabajos seleccionados da cuenta de que la categoría “territorio” va acompañada de rural, de desarrollo y de grupos; tal vínculo abstracto permitiría inferir un marco analítico de las teorías del desarrollo rural. Es interesante también señalar que en los trabajos analizados no se menciona prácticamente la categoría región, como similar a territorio se encuentran menciones a “zonas”. Otro punto interesante de este primer análisis resultó ser el

---

<sup>2</sup> Se incluyeron en la selección trabajos considerados como “comunicaciones científicas.”

hecho que prácticamente muy pocos trabajos (10) definen conceptualmente qué entenderán por “territorio.”

En cuanto a la red semántica elaborada en el análisis se encontraron relaciones sumamente interesantes desde un punto de vista conceptual. Por una parte, se encontró que varias de las menciones a territorio van acompañadas a “territorio nacional” lo cual da cuenta de la dificultad de incorporar la palabra territorio como categoría analítica. Los trabajos que abordan los estudios territoriales sostienen, con o sin definición conceptual, que el territorio es un espacio particular y que por tanto los estudios deben analizar las características de dicho territorio. Si en el análisis del territorio como categoría se utiliza la misma palabra para referirse al espacio geográfico incluido en los límites político-administrativos del Estado uruguayo, resulta difícil identificar cuál es el significado conceptual de dicha categoría. Frases como “el uso del suelo en el territorio nacional” o “la forestación se ha expandido sobre una parte importante del territorio” le quitan sentido a la categoría cuando se la utiliza simultánea y seguidamente por “el territorio de Quebracho” o “los actores del territorio.” ¿Cuál es el territorio?

Otro de los vínculos importantes de la categoría territorio se da con la categoría de participación. En varios de los trabajos se asimila que lo territorial sucede cuando los actores locales participan. Esta idea se presenta de diversas formas ya sea en relación a políticas públicas donde éstas son territoriales si les dan participación a los actores locales, o sea en los trabajos de investigación donde la opinión relevada es la voz de los actores del territorio. La frase “desde el territorio” significa en la mayor parte de los casos que las personas que viven o habitan el espacio físico en el cual se hace el estudio, opinan.

Un tercer vínculo sostenido es el que se da entre el concepto de territorio y el de desarrollo. Esto responde en términos generales a un aspecto: los estudios parten de la teoría del desarrollo rural con enfoque territorial. La principal dificultad de esos trabajos es que si bien parten de esa teoría sus abordajes no son

territoriales dado que no analizan al territorio como un constructo social tal como lo definen, sino que vinculan la categoría a presentar datos que se pueden ubicar geográficamente.

Al momento de realizar un análisis más profundo y pormenorizado de los trabajos seleccionados se identificaron tres grandes acepciones de territorio. Una de ellas refiere a la idea de territorio en el sentido tradicional como propiedad y como apropiación de los recursos. En esta línea se encuentran trabajos de Piñeiro (2014, 2004), Riella y Mascheroni (2012, 2011), Riella y Andrioli (2004). Una segunda acepción es aquella que entiende al territorio como un espacio local, y en general utilizan indistintamente la palabra local o territorio. En esta línea se encuentran los trabajos de Guedes (2014), Noboa *et al.* (2013), Tubío y Lombardo (2013), Andrioli y Suárez (2013), De Giacomi *et al.* (2011), Vassallo (2008), Rossi (2007), Gallicchio y Winchester (2003), Chía *et al.* (2003), Marsiglia (1999), CLAEH (1963). Una siguiente acepción de la categoría territorio es un tanto más difusa y es la que refiere al concepto de territorio como espacio social en el sentido dado por la geografía crítica, la geografía cultural y la sociología del espacio. En esta línea se encuentran los trabajos de Rossi (2013), Medina (2013), Romero y Negrín (2013), Rossi *et al.* (2008), Riella y Vitelli (2005). Una última acepción o utilización de la categoría territorio refiere a una idea de espacio físico determinado, pero sin una definición concreta o un uso particular que permita inferir el concepto de territorio.

La revisión de estos antecedentes ha permitido reforzar la pertinencia del problema de investigación propuesto. La categoría de territorio si bien cuenta con abordajes teóricos complejos encuentra ciertas dificultades al momento de construir una categoría operativa u operacional (tal como señalan Schjetman y Berdegué, 2002). De esa forma la categoría "territorio" en su forma abstracta encuentra dificultades al ser operacionalizada en términos metodológicos (sería dificultad para los estudios académicos territoriales) y en términos técnicos (sería dificultad para el diseño de políticas públicas que intentan reconocer las particularidades de un territorio).

### **1.2.2 Estudios de las Mesas de Desarrollo Rural (MDR) en el Uruguay**

Desde los inicios de las MDR (2001) se han realizado trabajos de investigación en distintos sentidos, desde sistematizaciones hasta profundos análisis teóricos. En lo que sigue se reseñan algunos de los principales trabajos y que sirven como antecedente al problema de investigación de esta tesis.

El trabajo realizado por Vadell (2015) intenta dar cuenta del proceso histórico de conformación y reformulación de las MDR. En ese sentido identifica tres etapas. Una etapa de origen situada en el surgimiento del Proyecto Uruguay Rural en el año 2001; una etapa de “definición e inicios” ubicada en los años 2001-2005, una etapa de re estructuración ubicada en los años 2005-2008. Finalmente hace mención a lo que sería la etapa actual producto de la creación de la Ley 18.126. Las reflexiones de Vadell (2015) se centran en el cuestionamiento a la última etapa de las MDR a partir de la creación de la Ley 18.126. Según el autor esta última etapa desconoció algunas de las fortalezas del período de re estructuración de las MDR enmarcadas en el Proyecto Uruguay Rural. En términos generales sostiene que las MDR sufrieron un proceso de burocratización dejando de lado la participación popular del campo y al mismo tiempo que estos espacios perdieron su cuota descentralizadora al dejar de gestionar recursos propios.

Una manera de empantanar las iniciativas surgidas y promovidas en las MDR fue la rápida burocratización de las mismas, inundándolas de funcionarios de distintas dependencias de la institucionalidad agropecuaria, pero siempre bajo el mando del gobierno capitalino (Vadell, 2015).

En el año 2004 Tommasino *et al.* realizan un trabajo de sistematización de la experiencia de la MDR de Florida en el período “inicial” según las etapas propuestas por Vadell (2015). En este sentido se realiza una descripción del surgimiento de la

MDR, su estrategia de trabajo y los logros obtenidos. El eje de la sistematización fue dar respuesta a la siguiente pregunta: “¿Cómo ha sido el proceso seguido por la Mesa de Desarrollo Rural de Florida para la eficiente asignación de recursos?”.

El trabajo realizado por los consultores concluye en que el proceso de asignación de recursos ha sido eficiente y que ello se explica por:

Alto compromiso y responsabilidad de los integrantes del CAP;  
Credibilidad de los mismos; No generación de falsas expectativas;  
Autonomía en el manejo de los recursos; Representatividad de los diferentes sectores; Independencia de los poderes locales; Gestión del representante técnico (Tommasino *et al.*, 2004).

La consultoría rescata como efecto positivo de la MDR la organización de los sectores rurales y productivos. Señalan que las intervenciones de políticas públicas en el sector (a excepción del lechero) no abordaban los componentes organizacionales y que a través de la implementación de las MDR distintos sectores comenzaron a organizarse. La MDR de Florida era un único espacio a nivel departamental y en ella estaban representados diversos sectores productivos provenientes de distintos espacios geográficos. Esta dimensión no fue abordada en el trabajo de sistematización.

También el mismo año Fernández *et al.* (2004) realizan la sistematización de la MDR de Lavalleya. El trabajo de consultoría tomó como eje de sistematización a la pregunta “¿Cómo los integrantes de la Mesa de Lavalleya pueden mantener y aumentar la motivación?”. Para ello da cuenta del proceso inicial de la MDR de Lavalleya y señala tres componentes que impactan directamente en la motivación de las organizaciones. En primer lugar, definen que la MDR no surge a demanda de las organizaciones sino a propuesta del Estado. Esta propuesta del Estado se ampara en dos elementos seductores: asignación de recursos para proyectos (US\$250.000) y manejo autónomo por parte de la MDR. A este factor debe sumarse

el contexto económico de esos años (fiebre aftosa, crisis bancaria) lo cual también sirvió como motivación. Un tercer elemento fue de desmotivación; en primer lugar hubo un ajuste fiscal importante por parte del Estado lo que redujo los fondos que manejaría la MDR, y en segundo lugar si bien la MDR aprobaba proyectos los fondos los gestionaba el Estado, y los tiempos de gestión del Estado también impactaron en la motivación de las personas.

Las Mesas de Desarrollo Rural (MDR), fueron formadas de acuerdo a dos impulsos: por ser un componente estratégico en el diseño del Proyecto Uruguay Rural y por demanda de las instituciones locales. En el caso de Lavalleja la MDR se forma siguiendo la primera modalidad, ya que integraba el grupo de las cinco primeras mesas que el Proyecto se propuso implementar. Es decir, no hay una demanda local, sino una estrategia central para la implementación de la Mesa (Fernández *et al.*, 2004).

En el año 2010 el Servicio Central de Extensión de la Universidad de la República (Udelar) publica la sistematización del Programa de Formación para el Desarrollo Rural (convenio con MGAP) en el cual se presentan dos relatos de interés a los antecedentes de la presente tesis. El primer caso por reseñar es el trabajo realizado en la MDR del Santoral en el departamento de Canelones y el segundo es el realizado en la MDR de Basalto Superficial en el departamento de Salto.

El primer trabajo se propuso como ejes de análisis la participación de las organizaciones de la Sub Mesa de Desarrollo Rural del Santoral (Canelones) y el estado de situación en cuanto a la formación para el desarrollo rural. La metodología del trabajo recogió información a través de información primaria y secundaria y finalizó con un taller final con la MDR en modo de devolución y formación (Mañán *et al.*, 2009). Uno de los ejes que la consultoría rescata del proceso de análisis fue la aparente disyuntiva entre lo territorial y lo sectorial.

Según los/as autores/as las organizaciones manifestaron que existen algunos temas que son generales y que aplican a todos, mientras que hay otros temas que son particulares y refieren más a los rubros o sectores productivos. En este sentido lo “territorial” refiere a la representación zonal de algunas organizaciones (por ejemplo, SFR Santa Rosa) y lo sectorial a las organizaciones de rubros (Asociación de Façoneros de Pollos Unidos). No hay una problematización ni profundización de esta referencia “territorial” de la MDR. El trabajo arriba a algunas conclusiones bastante críticas con el diseño y con la implementación de la política, claro está, a partir del trabajo realizado y acotado a esta sub mesa. Señalan como debilidad lo novel del proceso de promoción de la participación por parte del Estado junto con la escasa autonomía de las organizaciones en este proceso ya que dependen del estímulo, muchas veces económico, del Estado para organizarse. Otra de las debilidades refiere al vínculo entre socios y delegados de las organizaciones lo que va atado al funcionamiento de la MDR, en términos generales los delegados no “representan” a las organizaciones por dificultades de trabajo previo a la sesión de la MDR. Una tercera que importa señalar aquí es la heterogeneidad de las instituciones públicas vinculadas a la MDR; se evidenciaron culturas organizacionales distintas, objetivos distintos y nociones de Desarrollo Rural y Descentralización distintas.

El segundo trabajo por reseñar se realiza en la MDR de Basalto Superficial. Esta participación de la Universidad se da en los primeros momentos (inicio de 2008) de cambio institucional, esto es, el traspaso de la Mesa del Este de Uruguay Rural a la Sub Mesa de Desarrollo del Basalto Superficial. El equipo logró evidenciar que más allá del cambio formal implementado a partir de la Ley 18.126, el funcionamiento de la MDR seguía siendo muy apegado a la lógica del PUR y por tanto no se habían apropiado (aún) de los nuevos objetivos de las MDR y la nueva lógica de funcionamiento.

Uno de los ejes de análisis del trabajo fue la participación en la MDR. En ese sentido el equipo de UdelaR reflexiona críticamente respecto a las dinámicas de la

MDR y a las posibilidades participación. Por una parte, sostienen que el orden del día es desconocido por las organizaciones de productores hasta que llegan a la sesión de la MDR, este hecho inhabilita la discusión previa y la formación de opinión. Por otra parte, sostienen que en ese momento la convocatoria era muy reducida y se dirigía personalmente a algunos referentes de las Sociedades de Fomento Rural. En cuanto a la dinámica sostenían que “la palabra muchas veces es monopolizada por quienes dirigen la mesa, en este caso, integrantes del PUR y del MGAP, o por personas, por lo general siempre las mismas, que se caracterizan por tener elocuencia discursiva” (Bandera *et al.*, 2010).

En términos generales el equipo de la consultoría cuestiona las bases fundamentales de la MDR en tanto espacio de participación. Sostienen que es un espacio dirigido por el MGAP y que induce los temas a tratar desde su lógica estatal; que generalmente es un espacio donde las instituciones públicas pasan revista, informan de sus actividades y hacen cierta propaganda de su accionar. Desde el lado de las organizaciones visualizan que son pocas, que tienen un rol pasivo, que no cuentan con información, y que muchos de los temas que han planteado no han sido tomados por las instituciones públicas lo que repercute en el interés en participar de dicho espacio.

Rodríguez y Vassallo (2010) realizan un trabajo dirigido a “corroborar la falta de coordinación entre las instituciones y organizaciones vinculadas al desarrollo rural en el país, y conocer las causas de la misma. Se espera, de esta forma, aportar a una mayor eficiencia en los procesos de Desarrollo Rural” (Rodríguez y Vassallo, 2010).

Este trabajo forma parte de la Tesis de Maestría de Norberto Rodríguez y el trabajo de campo se realizó principalmente en el año 2007. Se subraya el año puesto que aún no estaba en pleno funcionamiento la Ley 18.126. En ese sentido la información se recogió de entrevistas a organizaciones de las MDR de Uruguay Rural, a las Secretarías Técnicas de las mismas, y se entrevistó a los Directores Departamentales del MGAP de los departamentos en los cuales existían MDR (9).

El trabajo corrobora la primera hipótesis que sostenía una falta de coordinación interinstitucional de cara a procesos de desarrollo rural (aproximadamente un 67% de las entrevistas dan fundamento a esa visión). En segundo lugar, se intenta responder cuáles podrían ser los factores de esa descoordinación y en ese sentido surgen dos: falta de diálogo institucional y celos por espacios de acción. El eje del análisis se centra en la escasa capacidad de generar Capital Social entendiéndolo a este como un componente fundamental de los procesos de Desarrollo Rural. Surge de la investigación (realizada en 2007) una cierta esperanza de articulación depositada en los Consejos agropecuarios Departamentales, pero a su vez se observa la sectorialidad en la conformación de estos espacios, dejando entonces por fuera otras dimensiones del desarrollo rural. En el trabajo no se hace referencia explícita (pues no forma parte de los supuestos ni de los objetivos) a la dimensión territorial.

En el trabajo realizado sobre la MDR Laureles-Cañas del departamento de Tacuarembó Tommasino *et al.* (2011) realizan, principalmente, una investigación sobre la metodología utilizada por la MDR y la participación existente en la misma. Uno de los puntos interesantes (aunque lamentablemente no profundizados) es la afirmación del equipo de trabajo de que la zona geográfica de referencia de la MDR “incide notablemente en la conformación de los actores locales” (Tommasino *et al.*, 2011). Los/as autores/as parten de un objetivo político de descentralización y entienden que dicha descentralización implica una redistribución del poder en el cual los actores locales puedan definir sus propias políticas.

La explicación a este tipo de políticas (MDR y CAD) se basa en que se trata de partir desde la propia región, donde ahí surjan las principales acciones a llevar a cabo con el objetivo de mejorar la situación de la propia región. Se requiere por ello de un desarrollo regional participativo, entendiéndose por éste la participación activa de la población organizada de cada región. Se define la región como el espacio

socialmente construido y en construcción (Vasallo, citado por Tommasino *et al.*, 2011).

Posteriormente en el análisis de los resultados y en las conclusiones la dimensión territorial no cobra mayor interés. En algunos pasajes se reflexiona en la posible convocatoria de participación en la MDR a algunos actores que están presentes en el territorio (por ejemplo, empresas forestales) ya que desde una lógica de ETDR todos los actores deben estar convocados. Sin embargo, el equipo de trabajo no se define sobre tal aspecto. A su vez no delimita concretamente porqué esos actores son considerados *del territorio*, más allá de que fueran nombrados en los mapeos de actores realizados por las organizaciones que participan en la MDR.

El trabajo realizado por Brunel (2013) analiza a las MDR desde dos paradigmas territoriales (según la propuesta de Mançano Fernandes, 2009): el paradigma del Capitalismo Agrario y el de la Cuestión Agraria. Brunel, analizando los objetivos de las MDR identifica que las MDR se ajustan a los componentes institucionales señalados por Schjetman y Berdegú (2002) y que estos a su vez pueden identificarse con el paradigma del Capitalismo Agrario. La pretensión de integrar a todos los actores en un mismo espacio con el fin de alcanzar acuerdos desconoce las diferencias estructurales entre las distintas clases sociales. En este sentido, según Brunel (2013) las MDR cobran sentido dentro de un paradigma del capitalismo agrario. Descalzi, en un trabajo similar sostiene que “la política de descentralización de la institucionalidad agropecuaria del MGAP intenta contrarrestar el enfoque y las consecuencias de la aplicación del modelo de desarrollo capitalista aún dentro del sistema capitalista.” (Descalzi, 2013)

Otro de los aportes relevantes es el realizado por Riella, y Mascheroni (2012). El trabajo tiene por objetivo “aportar elementos a la discusión sobre la implementación de las políticas públicas y programas orientados al desarrollo rural que intentan utilizar el enfoque territorial como un instrumento renovado de acción

para afrontar los problemas sociales en el medio rural en Uruguay” (Riella y Mascheroni, 2012).

Identifican 5 componentes que ayudan a entender la incorporación de la categoría territorio en el diseño de las políticas públicas: a) re conceptualización del modelo de desarrollo, b) ascenso de las izquierdas en el continente latinoamericano, c) reaparición del espacio en los debates socioeconómicos, d) emergencia de la conceptualización de territorio como la expresión de una construcción colectiva históricamente determinada y como forma de expresión de un conjunto de fuerzas y relaciones de poder que pueden explicar las posibilidades de desarrollo futuro de los territorios”; e) re conceptualización de los espacios rurales en las sociedades globales.

A los intereses de este trabajo conviene rescatar la lectura que realizan los autores sobre la dimensión *territorio*. Entienden que el territorio comenzó a analizarse ya no como mero espacio físico sino como espacio social construido, y según los autores, el eje central de estos debates fue la incorporación de una dimensión analítica del poder. Las relaciones de poder en un territorio generan constantes procesos de territorialización, desterritorialización y reterritorialización.

Como se puede apreciar, el aporte decisivo de esta perspectiva al desarrollo territorial está en su énfasis en las relaciones de poder en sus múltiples escalas como eje principal para el análisis de los procesos de desarrollo. Tema que no es necesariamente fácil de incorporar, sobre todo para las instituciones que hoy han instrumentalizado y promovido el Desarrollo Territorial Rural (Riella y Mascheroni, 2012).

Proponen cuatro dimensiones de análisis de las políticas de desarrollo rural con enfoque territorial: una en el plano institucional que promueva la creación de nuevos espacios; multiplicidad y diversidad de actores; articulación urbano-rural y agrario-no agrario; temporalidad de los programas de DTR (Riella y Mascheroni,

2012). Las dimensiones de análisis propuestas intentan dar cuenta del enfoque territorial de una política pública, no obstante, estas dimensiones no problematizan la categoría de territorio. Si se observan las categorías propuestas puede inferirse que éstas aplican o resultan pertinentes para analizar una política pública de descentralización o una de desarrollo local. El territorio como categoría central no queda reflejado.

Los territorios de las MDR analizadas son muy diversos, algunos son el departamento y otros son zonas de un departamento. El trabajo de los/as autores/as no recoge de qué forma esta diversa delimitación del territorio impacta en la política pública. La dimensión que recoge colateralmente a la categoría de territorio es la cuarta (articulación de actividades), en este sentido identifican que “el territorio” juega un partido en la MDR si las temáticas tratadas exceden lo estrictamente agrario y si además integran aspectos que no sean estrictamente rurales. De esta forma la dimensión *territorial* de la política MDR (para los/as autores/as) puede verse reflejada en la fluidez espacial entre lo agrario y no agrario, y entre lo urbano y rural. Los/as autores/as reflexionan que las MDR cuentan con algunas fortalezas y potencialidades como políticas con enfoque territorial, no obstante, ello presenta también una serie de dificultades.

Pero en las MDR es posible encontrar aún una débil perspectiva territorial del desarrollo rural que se expresa en la visión sectorial; escasa descentralización de poder y de recursos; debilidad de las organizaciones participantes; baja o nula participación de actores no agropecuarios y de actores relevantes del territorio; baja articulación interinstitucional y diferentes niveles de compromiso e involucramiento, así como conceptualizaciones distintas del desarrollo rural y la descentralización y falta determinación de horizontes de mediano y largo plazo (Riella y Masscheroni, 2012).

El trabajo de Villalba (2015) recupera el proceso de construcción e implementación de las MDR como dispositivos institucionales innovadores e inclusivos. El marco interpretativo de base para este trabajo es el enfoque territorial del desarrollo rural con énfasis en los procesos de descentralización. Villalba sostiene que “las MDR son un instrumento de política pública que interviene la realidad influyendo sobre aspectos que hacen a la cohesión social y territorial y a las disputas en diferentes planos” (Villalba, 2015). La visión de territorio propuesta por la autora recoge algunos aportes de Milton Santos, Rogério Haesbaert, INTA, Madoery (Villalba, 2015). El concepto manejado es el de un espacio físico de escala local en el cual se dan relaciones entre naturaleza y humanos, y en donde parte de estas relaciones son de cohesión y conflictualidad. Este espacio físico local cuenta a su vez con un componente identitario que lo caracteriza. El vínculo con la propuesta de ETDR lo realiza a través del concepto de cohesión territorial entendida como:

La cohesión territorial es considerada como la conjunción entre el espacio físico, los recursos (naturales, económicos, culturales), las instituciones y las comunidades en un territorio determinado. Dicha cohesión implica integración social, cultural, económica e institucional de un territorio (Rozemblum, citado por Villalba, 2015).

Al momento de discutir los resultados de su investigación Villalba analiza a las MDR desde diversas perspectivas teóricas. Una de ellas, importante para este trabajo, es la lectura de las MDR como territorios inmateriales en el sentido dado por Mançano Fernandes (2009). Según Villalba la propuesta de territorio inmaterial de Mançano Fernandes tiene como área de actuación la construcción de conocimiento y la política. En ese sentido la autora sostiene que “las Mesas, interpretadas como un territorio inmaterial, reúnen las necesidades, intereses y demandas de la población vulnerable del medio rural, y permiten materializar

condiciones de accesibilidad y cambio en la vida de las personas habitantes del medio rural” (Villalba, 2015).

En otro apartado Villalba analiza las MDR como espacios de participación afirmando que las Mesas fomentan la participación ciudadana dado que los delegados en las Mesas deben necesariamente discutir y consensuar con sus organizaciones antes de asistir a la MDR. “Las organizaciones reciben, consensuan y envían señales de sus miembros sobre sus intereses y necesidades” (Villalba, 2015). Para este apartado utiliza como marco de referencia los trabajos de Robert Dahl, sobre democracia, instituciones y poliarquía. Debe señalarse que estas conclusiones a las que arriba Villalba difieren sustancialmente de las alcanzadas por los otros trabajos reseñados.

Siguiendo los aportes de Dahl en cuanto a la escala de las instituciones democráticas Villalba entiende que “el hecho de que las Mesas se hayan conformado con criterios territoriales definidos intuitivamente por sus propios participantes hace que la Mesa como unidad democrática tenga un tamaño que potencia la participación y la evaluación de políticas públicas” (Villalba, 2015). En esta afirmación interesan dos cuestiones. En primer lugar, la lectura de que el espacio micro local de las MDR favorecería la participación por lo que habría como una lectura atomista de la democracia. En segundo lugar, que la autora afirma que en las MDR los criterios territoriales fueron definidos intuitivamente. Lamentablemente la autora no se explaya sobre esta última afirmación.

El trabajo de Sayes (2013) se propone analizar al Consejo Agropecuario Departamental y a las Mesas de Desarrollo Rural como innovaciones institucionales. Para ello selecciona el caso del departamento de Tacuarembó y utiliza un marco interpretativo vinculado a la idea de gobernanza y con base en el neo institucionalismo de la economía. En relación a lo específico de esta tesis, se recupera la afirmación del autor en cuanto a la importancia del territorio en el proceso de gobernanza.

Es de destacar que el territorio es considerado como un factor fundamental del desarrollo económico y social (Abad y Aragón, 2010). Así el territorio es un espacio de construcción social y política, constituyéndose en una instancia organizadora del desarrollo (Sayes, 2013).

Las preguntas que intenta responder el trabajo son variadas y van desde qué aspectos fueron tenidos en cuenta al momento de diseñar las políticas a cómo perciben los actores la implementación y finalmente se pregunta si se logró efectuar una innovación institucional. Lamentablemente, a los efectos de este trabajo de tesis, el autor no recupera la dimensión territorial en la presentación de resultados ni en su análisis. Si bien describe el proceso de construcción de las Mesas de Desarrollo en el departamento de Tacuarembó no se detiene en analizar el hecho de que existan cinco MDR en el departamento (¿por qué 5?, ¿por qué en esos lugares?, ¿con qué criterios?, ¿qué implicancias tiene o tuvo esa división para la implementación?, etc.)

El trabajo de González (2014) intentó “identificar cuáles son las principales contribuciones y limitantes de las MDR al desarrollo rural, cuál es el espacio de acción de los actores en el marco de esta política, qué actores se ven fundamentalmente beneficiados y si son las MDR espacios capaces o potencialmente capaces de promover la acción colectiva en los espacios rurales” (González, 2014). El trabajo de investigación fue realizado entre los años 2007 y 2011 en los departamentos de San José y Cerro Largo. Al momento de reflexionar sobre la conformación y participación en las MDR analizadas la autora manifiesta la ausencia de algunos actores con y sin anclaje territorial.

Los actores agropecuarios sin anclaje territorial, pero que delinean los modelos de desarrollo en expansión en estos territorios, claramente están ausentes de las MDR. Junto con ellos, toda una serie de actores

vinculados a estos, que constituyen parte importante del mapa de actores territoriales (como los trabajadores por cuenta propia, las empresas tercerizadas, los profesionales ligados a estas, entre otros), no forman parte de los actores en interlocución, estableciéndose para las MDR un recorte muy específico del espacio social rural (González, 2014).

Si bien la autora no realiza un análisis pormenorizado de la dimensión territorial de las MDR, es interesante la reflexión de cuáles son los actores que participan en la MDR y cuentan con presencia en el territorio, y sobre todo cuáles son los actores que habitan y usan el territorio, pero quedan fuera de dicho espacio. En este mismo sentido la autora se plantea una hipótesis original que parece ser corroborada. “La segunda hipótesis planteada, con respecto a la instalación de las MDR como una política que habilita el desarrollo de improntas propias en cada territorio y con capacidad de adaptación a las condiciones locales, se corresponde con lo observado” (González, 2014). La autora reconoce que si bien el diseño de la política no apuntaba explícitamente a esta capacidad de adaptación, el diseño de las MDR es lo suficientemente laxo e indeterminado como para que en algunos territorios la política pueda adaptarse a los lógicas de funcionamiento local. Esta adaptación puede referirse a la forma de funcionamiento, el espacio, el lugar, la agenda, entre otros.

Finalmente, la autora refiere a que el territorio de la política MDR es un espacio local. Esta idea se infiere a partir de las afirmaciones sobre los actores que están dentro y fuera del territorio, y sobre todo a partir de la afirmación de que las políticas territoriales no pueden abordar o dar cuenta de fenómenos que se suceden fuera del territorio. “Así, aspectos políticos, económicos e institucionales que rigen la dinámica de la vida local quedan configurados sobre la base de asimetrías con los agentes externos del territorio” (González, 2014).

### **1.3 MARCO TEÓRICO**

El presente apartado recorre discusiones conceptuales de tres grandes categorías: territorio, política pública, política territorial. Se intenta poner de manifiesto las dificultades analíticas que se presentan al momento de estudiar las políticas públicas territoriales dado el nivel de heterogeneidad que se encuentra en la producción teórica sobre estos conceptos. Finalmente se realiza una propuesta integradora de algunas vertientes teóricas que permiten construir un esquema analítico de las políticas territoriales con base en la funcionalidad de la categoría de territorio en el diseño de las políticas públicas.

#### **1.3.1 Teoría contemporánea sobre el territorio**

La producción académica contemporánea sobre *el territorio*, si bien con sustanciales diferencias en el desarrollo teórico que realizan, comparten que el territorio es, en concreto, el espacio transformado por el accionar humano. Esta transformación del territorio no es un proceso natural, neutro y exógeno, sino que es básicamente el producto de determinadas relaciones de poder. Al decir de Haesbaert: “no se puede definir el territorio sin hablar del poder y sin precisar a qué tipo de poder nos estamos refiriendo. Dependiendo del concepto de poder que se maneja, también cambiará el concepto de territorio” (Haesbaert, 2013). En lo que sigue se realiza la presentación de los aportes teóricos que dan cuenta de la propuesta conceptual de este trabajo y que serán la guía analítica de los resultados.

Para Haesbaert, el concepto de poder es fundamental ya que si se analiza el territorio desde una noción clásica y tradicional de poder (aquella vinculada al Estado) solamente se observarán macro-territorios; sin embargo, si se incorporan otras miradas (tal como la idea de biopoder de Michel Foucault) se podrán observar micro-territorios. La referencia espacial y física es fundamental para el autor, sin embargo, reconoce la importancia de factores culturales y simbólicos. Haesbaert (2007) realiza un breve recorrido por diversas posturas sobre el concepto de

territorio presentándolas según dos ejes de análisis: aquellos conceptos que son materialistas y aquellos que son de base idealista. Las corrientes materialistas pueden ser de carácter económico (muchas veces economicistas) y de carácter jurídico-administrativo. El autor identifica las corrientes materialistas como escindidas entre líneas con énfasis en lo económico y otras con énfasis en lo jurídico – administrativo

Dentro de las corrientes idealistas Haesbaert, cita en primer lugar a los estudios provenientes de la antropología que se abocan, en términos generales, al estudio de los factores culturales que determinan la existencia de un territorio. Para los antropólogos, dice Haesbaert, el componente físico es un elemento consustancial del territorio el cual es interpretado, sino creado, por factores simbólicos y culturales. Un mismo espacio físico puede o no ser un territorio según los factores culturales de su entorno. Cita Haesbaert, a José Luis García cuando en 1976 sostuvo que:

Si el territorio es susceptible de un estudio antropológico, y no meramente geográfico o ecológico, es precisamente porque existen indicios para creer en el carácter subjetivo del mismo, o, dicho de otra forma, porque (...) entre el medio físico y un hombre se interpone siempre una idea, una concepción determinada (García, citado por Haesbaert, 2007).

Como punto intermedio entre materialistas e idealistas Haesbaert señala la visión relacional del territorio y cita como referentes a Robert Sack y a Claude Raffestin. Estos autores, con sus diferencias, señalan que el territorio no es algo concreto y dado, pasible de ser adquirido o dominado, sino que es un conjunto de relaciones, principalmente relaciones de poder. En palabras de Raffestin “el propio territorio pasa a trabajar más por las imágenes que de él producimos que por la realidad material-concreta, que en él construimos” (Raffestin, citado por Haesbaert,

2007). Por su parte Sack establece la creación de un territorio a partir del momento en que se controla el acceso a recursos, por tanto, un espacio físico o un lugar se transforma en un territorio cuando una persona o un grupo logra controlar los recursos que se encuentran en él al tiempo que controlan los recursos que ingresan o salen. A partir de estas lecturas, y tomando algunos componentes de cada una, Haesbaert ofrece una conceptualización de territorio:

El territorio envuelve siempre, al mismo tiempo (...), una dimensión simbólica, cultural, a través de una identidad territorial atribuida por los grupos sociales, como forma de “control simbólico” sobre el espacio donde viven (siendo también, por lo tanto, una forma de apropiación), y una dimensión más concreta, de carácter político-disciplinar [y político-económico, deberíamos sumar]: la apropiación y ordenación del espacio como forma de dominio y disciplinarización de los individuos (Haesbaert, 2007).

Esta conceptualización, como otras que se verán a continuación, es lo suficientemente abarcadora como para tornar imposible el estar en desacuerdo. En términos generales se rescatan tres puntos de interés: en cada territorio existe un *componente cultural* que conforma una determinada forma de *poder simbólico* y a su vez cuenta con una base material y con una acción de *ordenamiento del espacio como forma de dominio*.

En el año 1985 Milton Santos sostuvo que “la esencia del espacio es social. En ese caso, el espacio no puede estar formado únicamente por las cosas, los objetos geográficos, naturales o artificiales, cuyo conjunto nos ofrece la naturaleza. El espacio es todo eso más la sociedad: cada fracción de la naturaleza abriga una fracción de la sociedad actual” (Santos, 1985). El geógrafo brasileño entiende que todo proceso social está localizado entendiendo por ello que “cada localización es, pues, un momento del inmenso movimiento del mundo, aprehendido en un punto

geográfico, un lugar” (Santos, 1985). En estos términos Santos establece que los procesos sociales son funciones sociales mientras que el espacio físico es una forma, cuando ambos se confunden (función-forma) el espacio deja de ser una forma vacía y pasa a ser una forma-contenido.

Santos (1985) define el espacio a partir de los elementos que lo componen: los hombres, las empresas, las instituciones, el llamado medio ecológico y las infraestructuras. Estos componentes tienen como eje central a la categoría de trabajo y de producción, es por tanto, una definición de corte económico. El espacio es para Santos (1985) un sistema complejo integrado por sub sistemas (elementos). Cada elemento es un sistema en sí mismo, una estructura, e interactúa con los otros sistemas dando lugar a la existencia del sistema espacio. En ese sentido el análisis de alguno de los elementos del espacio es una abstracción:

La interdependencia y la mediación de la parte y del todo significan, al mismo tiempo, que los hechos aislados son abstracciones, elementos artificialmente separados del conjunto y que únicamente por su participación en el conjunto correspondiente adquieren veracidad y concreción. Del mismo modo, el conjunto en el cual los elementos no están diferenciados y determinados es un conjunto abstracto y vacío (Santos, 1985).

El abordaje del sistema espacio debe ser, por tanto, complejo. Analizar, por ejemplo, las relaciones causales entre empresas e infraestructuras es, para Santos, una abstracción sin sentido puesto que si existiese efectivamente una relación entre esos elementos los resultados deberían observarse en el conjunto del sistema. Todo sistema se modifica según tres principios: a) principio de acción externa, b) intercambio entre subsistemas, c) una evolución en cada parte del sistema tomado aisladamente. En este sentido el espacio puede modificarse por transformaciones

exógenas y endógenas. La conceptualización ofrecida por Santos es material-económica y epistemológica. Tal como el mismo Santos expresa:

El movimiento que estamos intentando explicitar nos lleva a admitir que el espacio total, que escapa a nuestra comprensión empírica y llega a nuestro entendimiento sobre todo como concepto, es lo que constituye lo *real*; en tanto que las partes del espacio, que nos parecen tanto más concretas cuanto menores son, constituyen lo *abstracto*, en la medida en que su valor sistémico no está en la cosa tal como la vemos, sino en su valor relativo dentro de un sistema más amplio (Santos, 1985).

Paul Claval (2002) presenta el sustento teórico y epistemológico de lo que se da a llamar como el enfoque cultural de la geografía. Para Claval el quiebre de la geografía cultural se da para con las corrientes naturalistas y funcionalistas. El quiebre, dice Claval, no es de lo real, no es del objeto, sino que es desde lo conceptual, es, en estos términos, una ruptura epistemológica más que cualquier otra cosa. La geografía es cultural dado que su objeto es un producto social, no en términos reales, sino en términos analíticos. “El enfoque es cultural en la medida en que las realidades de las que tratan las ciencias sociales estén, en primer lugar, compuestas por elementos percibidos por los individuos, la forma que utilizan para hablar de ellas y las prácticas que llevan a cabo” (Claval, 2002). El eje del enfoque cultural es romper con el supuesto epistemológico de la objetividad. Las corrientes naturalistas y funcionalistas sostenían que la naturaleza y el espacio eran objetos dados y que por tanto conocerlos implicaba obtener los datos desde el objeto dado. Las corrientes subjetivistas de la epistemología por el contrario sostienen que puede o no existir un objeto real sin embargo la posibilidad de conocerlo depende y atraviesa al sujeto con sus nociones, preconociones, significados y simbolismos.

Para Claval (1999) el espacio es producto de las interacciones sociales, lo físico cobra lugar en la mente de las personas a partir de sus interacciones y de los

significados que estos le atribuyen, por su parte las interacciones se modifican o se adaptan según sean las condiciones físicas pre existentes. En un trabajo de 1995 el geógrafo propone 5 elementos a ser analizados al momento de reconstruir la producción del espacio. Según Claval, “cuando un grupo social se instala en un espacio y establece un paisaje, tiene que cumplir las siguientes condiciones: 1. Debe reconocerse en el paisaje, 2. orientarse a partir de él, 3. marcar su territorio, 4. Nombrarlo y 5. Institucionalizarlo” (Claval, citado por Vargas, 2012).

A partir de las discusiones dentro de la geografía son muchas las corrientes que desde la economía, sociología, ciencia política, antropología y psicología han abordado el concepto de territorio en sus estudios. El modo en que ese concepto es incluido es un problema importante y quizás como sostiene Pfeilstetter (2011) es más fácil tomar el territorio como objeto de estudio debido a su facilidad de demarcación; es más sencillo delimitar un territorio que una relación social. El antropólogo alemán aborda el concepto de territorio desde una visión crítica en la cual sostiene que las ciencias sociales han incorporado el concepto desde la geografía sin ningún cuerpo teórico serio (sociológico o antropológico) que lo contenga.

Para definir límites de unidades sociales se han de construir discursos teóricos sofisticados. Eso se debe al hecho de que no existen marcadores físicos o materiales viables que correspondan a esos límites intangibles del mundo social y cultural. Límites para espacios geográficos, sin embargo, saltan más fácilmente a la vista y no requieren entrar en discusiones siempre conflictivas sobre variables intangibles en la percepción y auto percepción de grupos humanos (Pfeilstetter, 2011).

En esa postura el autor aborda el concepto de territorio desde la perspectiva de sistema social de Nicklas Luhmann. Un sistema social autopoiético es como define el antropólogo alemán al territorio, en este sentido, el sistema social

territorial se define en relación a su entorno, esto es, a partir de la diferenciación. La diferenciación es, en este contexto, simbólica y no material. “Estudiando el territorio, entendido como sistema social, se analizan los temas de comunicación que establecen una diferencia dentro/fuera del sistema: qué instituciones elaboran discursos sobre el territorio y cómo lo definen manifiesta o latentemente” (Pfeilstetter, 2011). La discursividad, entendida no sólo como palabra hablada sino como manifestación de comunicación, va definiendo y redefiniendo los territorios. Esta afirmación trae consigo la definición tácita de una multiplicidad de territorios. Las propias disciplinas científicas van demarcando territorios con sus postulados, el análisis de datos estadísticos de un lugar es una manera de delimitar un territorio, quienes habitan un territorio también lo delimitan a través de la elaboración de discursos referentes a su historia, su identidad, etc.

Brenna (2012) en similar actitud que la de Pfeilstetter, aborda el concepto de territorio retomando algunas ideas vertidas por el intelectual George Simmel. Tras la frase de Simmel “el límite no es un hecho espacial con efectos sociológicos sino un hecho sociológico con una forma espacial” (Simmel, citado por Brenna, 2012); recupera las nociones de *cualidades fundamentales del espacio y cualidades de las formaciones sociales que influyen en las determinaciones espaciales respectivas*. Simmel, si bien analizó el espacio como objeto sociológico, se interesó mayoritariamente por la delimitación de este por parte de los humanos. En este sentido el límite es el objeto sociológico más que el espacio en sí mismo. De hecho, sostiene Simmel, lo que tiene importancia social no es el espacio, sino el eslabonamiento y la conexión de las partes del espacio, producidos por factores espirituales” (Brenna, 2012) y agrega que es tan importante el límite en los seres humanos que el propio hombre se transforma en un límite significando con ello que la sola presencia del hombre es un indicador de un espacio diferente a aquel que no es habitado.

En este sentido, a juicio de Simmel, una de las características y/o atributos con los que cuenta el espacio –entre muchos otros como el exclusivismo, las fijaciones, las rotaciones, las proximidades y las distancias- es el que se relaciona con los límites –sociológicamente conformados- en cuanto dan pautas sobre la inclusión y/o exclusión de otros (Álvarez, 2010).

La sociología del espacio propuesta por Simmel tiene un fuerte componente kantiano y se enfrenta directamente con la geografía tradicional de Ratzel y con la sociología positivista de Emile Durkheim. A los efectos del trabajo de Ethington (2005), resulta de interés el análisis de la construcción social del límite y de la frontera, la idea de que el espacio solamente cobra sentido cuando interaccionan personas y que esa interacción construye límites que separan o fronteras que unen más allá de la distancia objetiva que se reconozca en el espacio físico.

El geógrafo argentino Horacio Bozzano ha incursionado en los últimos años en lo que se da a llamar *inteligencia territorial*. Esta producción académica es un esfuerzo de síntesis de diversas conceptualizaciones sobre el territorio desde una mirada pragmática y orientada hacia la planificación y transformación territorial. En un trabajo de 2012 el geógrafo nos adelanta que:

La siguiente definición provisoria de territorio, es puesta continuamente en crisis con investigaciones concretas y muy diferentes en alcance, naturaleza y complejidad: El territorio es un lugar de variada escala – micro, meso, macro- donde actores –públicos, privados, ciudadanos, otros– ponen en marcha procesos complejos de interacción – complementaria, contradictoria, conflictiva, cooperativa– entre sistemas de acciones y sistemas de objetos, constituidos éstos por un medio geográfico integrado por un sinnúmero de técnicas –híbridos naturales y artificiales– e identificables según instancias de un proceso de

organización territorial en particulares acontecimientos -en tiempo-espacio- y con diversos grados de inserción en las relaciones de poder local-meso-globales. El territorio se redefine siempre (Bozzano, *et al.* 2012).

El concepto de inteligencia territorial fue acuñado en el año 1998 en referencia al Programa Catalyse implementado en Besançon (Francia). Los postulados teóricos de esta corriente son: “el desarrollo sostenible como alternativa a una visión puramente económica del desarrollo; la importancia de los territorios como espacio de acción para su comunidad; las ciencias y tecnologías de la información y de la comunicación como vector del desarrollo y como herramientas de construcción de una inteligencia colectiva” (Girardot, 2010). La inteligencia territorial entonces, si bien toma al territorio como elemento sustancial, incluye también otros elementos teóricos como la idea de desarrollo, las transformaciones en las comunicaciones, las discusiones sobre lo global y lo local, y sobre todo la transformación y ordenación del espacio.

La conceptualización de territorio de Bozzano incorpora los elementos teóricos vertidos por Milton Santos en referencia al *territorio usado* y a su vez lo construye desde una lectura sociológica de *estructuración o constructivista*, tomando a Giddens y a Bourdieu. En ese marco Bozzano define cinco tipos de territorios: territorios reales, vividos, pensados, legales y posibles (Bozzano, 2009).

Finalmente se hará mención a la categoría de “territorios inmateriales” tras los aportes de Mançano Fernandes (2009) y De Souza Campos (2013). Según Mançano Fernandes “la construcción de un territorio material es el resultado de una relación de poder que está sustentada por el territorio inmaterial como conocimiento, teoría o ideología” (Mançano Fernandes, 2008). Ante esta definición teórica de Souza Campos (2013) señala que la materialidad y la inmaterialidad no son dos componentes aislados, sino que son dos componentes de cada territorio; en ese sentido se refiere al territorio (in)material. “O território (i)material é

caracterizado pelas relações de poder explicativo dos paradigmas que os grupos tomam para si.” (De Souza Campos, 2013). El poder explicativo de los paradigmas es aquel espacio de lucha a partir del cual se crearán nuevos territorios materiales, siempre a la luz del esquema de pensamiento hegemónico. A partir de esta lectura el abordaje de los territorios requiere del estudio de los cuerpos de teoría y conocimiento que construyen los límites discursivos y técnicos del espacio geográfico.

#### **1.3.1.1 Ejes de debate en torno a la categoría de territorio**

Las anteriores definiciones han mostrado que existe una polisemia del concepto de territorio que está atravesada por la diversidad disciplinar que acude a su uso, pero asimismo por debates ontológicos y epistemológicos subyacentes a los diversos usos del concepto. Entre estas acepciones recogidas pueden identificarse cuatro ejes principales de divergencia entre los cuales una concepción de territorio debe tomar posición, a saber: *La ontología*: ¿Existe el territorio? ¿Es una materialidad o es una idea? ¿Es una idea abstracta o es una idea concreta? ¿Es un universal? *La epistemología*: Un segundo eje refiere a si el territorio puede ser entendido como categoría analítica válida, esto es, si es posible “conocer” el territorio. ¿Qué se puede conocer del territorio? ¿De qué forma? *Los componentes materiales*: La discusión sobre la materialidad refiere al peso que tienen las condiciones materiales en la conformación del territorio. *Los componentes inmateriales*: del mismo modo la discusión sobre la inmaterialidad refiere al peso que tienen los componentes inmateriales en la conformación del territorio.

#### **1.3.1.2 Un concepto operativo de territorio**

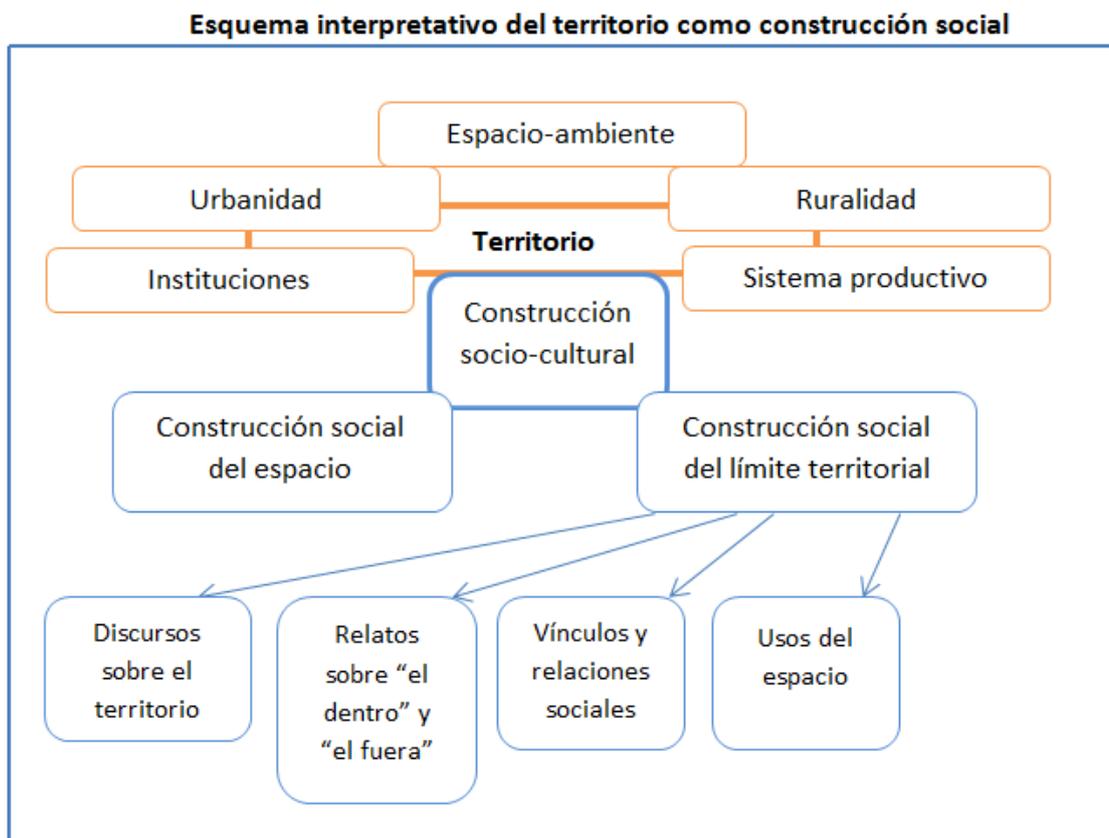
Se incorporan en esta propuesta la dimensión de poder presentada por Haesbaert (2007), la dimensión sistémica y relacional presentada por Santos (1985) junto con la propuesta epistemológica del mismo autor. Desde esta base el territorio es un espacio físico transformado por relaciones de poder, entendido

como un sistema y del cual se pueden conocer abstracciones. Se incorporan a su vez los aportes de Claval (2002) y la importancia de las percepciones y construcciones simbólicas sobre el espacio, y los aportes de Brenna (2012) y Pfeilstetter (2011) en cuanto a la importancia de la delimitación sistémica y la construcción social del límite. Como aporte a la comprensión de estas construcciones sociales de los límites se incorpora la noción de territorio inmaterial de Mançano Fernandes (2009) y De Souza Campos (2013) aunque no de forma pura; y a su vez se toma como referencia la construcción propuesta por Bozzano (2009) en cuanto a los tipos de territorios, cobrando especial interés en la categoría de territorio pensado.

Bajo este entramado teórico y conceptual el marco interpretativo de este trabajo pone el énfasis en la construcción social del espacio. Particularmente interesa abordar la dimensión social del espacio y en específico la construcción social del límite territorial. Se entiende que a los efectos de una política pública que intenta integrar en su diseño las características propias de un territorio es fundamental delimitar dicho territorio y para ello es necesario establecer cuáles son los criterios que se utilizarán. Es de esa forma que la construcción social del límite territorial es una clara expresión del componente *vivo* del espacio, es una manifestación de las relaciones sociales y de las relaciones de poder, es una manifestación de quiénes son quienes establecen los límites y con qué fines, objetivos o intereses lo hacen.

En este contexto se entenderá por territorio en este trabajo a un sistema de relaciones sociales que interactúan sobre un espacio físico el cual es reconocido en términos de significados simbólicos por parte de quienes habitan dicho espacio. El concepto clave en esta acepción es *reconocimiento* el cual implica a su vez identificación e identidad. El territorio se define por la construcción simbólica que realizan las personas que se identifican con dicho espacio. El eje es entonces conocer y analizar cuáles son esas construcciones simbólicas, de qué manera fijan los límites de un territorio, por qué y para qué lo hacen, quiénes participan en esa delimitación y quiénes participan en esa construcción social del límite. Por su parte,

y al momento de analizar una política territorial, debe conocerse si al momento del diseño de la política se han contemplado estos factores de construcción social del espacio, y en concreto, del límite del espacio. El diseño y las formaciones discursivas<sup>3</sup> a él vinculadas forman parte de la inmaterialidad del territorio y por tanto influyen directamente en la delimitación social del espacio.



### **1.3.2 Políticas Públicas territoriales**

“Quien quiere el gobierno, quiere políticas públicas” (Lahera, 2004). En un trabajo realizado para CEPAL, Eugenio Lahera propone la idea de que el gobierno es un medio para concretar políticas públicas, quien aspira al poder político aspira a la realización de políticas públicas. En este sentido el concepto de política pública está

<sup>3</sup> Formación discursiva en el sentido dado por Foucault ([1969] 2005).

directamente vinculado al concepto de política y al concepto de gobierno. Según Lahera, podría definirse a la política como la aspiración al poder para la realización de políticas públicas.

Una política pública de excelencia corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado (Lahera, 2004).

La definición de Lahera es suficientemente amplia en cuanto al proceso de construcción de la política pública, sin embargo, y tal como señala Velásquez (2009) en referencia a otras definiciones similares, deja por fuera aquellas políticas públicas que no cumplen con un proceso democrático y que, aunque no sean deseables, existen y deben ser abordadas.

Velásquez define a la política pública como:

Un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener (Velásquez, 2009).

La definición propuesta por Velásquez incorpora elementos de 29 definiciones que analizó en su trabajo y de las cuales se destacan la idea de inacción, la existencia de una situación problemática y la noción de modificación o mantenimiento. Cabe señalar también que la política pública no es una acción sino un conjunto de acciones, entendiendo aquí que la decisión de no intervenir en

determinado proceso es una acción política en el sentido otorgado por Weber (2005). Una cuestión restrictiva de esta definición es su limitación a resolver situaciones consideradas problemáticas, esto deja por fuera a aquellas acciones políticas del gobierno que se basan en un principio de oportunidad, e incluso presenta el desafío de definir para quién o quiénes es problemática determinada situación.

En este contexto la política territorial es un conjunto de acciones políticas que desde el sector gubernamental se orientan hacia la modificación o permanencia de determinada situación circunscrita *en un territorio concreto* para lo cual se utilizan instrumentos y medidas de orden político (coercitivos) que favorezcan la consecución del resultado esperado. Estas acciones políticas pueden configurarse de diversas formas, esto es, el cómo se hace la política territorial puede tomar diferentes modalidades, instrumentos, medidas, estrategias y métodos. ¿Qué es lo que la vuelve territorial? Existen tres grandes líneas de políticas territoriales: las políticas para el territorio, las políticas en el territorio, las políticas del territorio. Tal o cual modalidad dependerán de cuál sea el concepto de territorio que se contemple.

#### **1.3.2.1 Política territorial**

Las políticas con enfoque territorial son herederas de las políticas regionales, ambas políticas comparten, en sus inicios, un objetivo común: la equidad regional-la equidad territorial. Este objetivo responde a la constatación de que dentro de un mismo país existen regiones con mayores capacidades de desarrollo y que por tanto sus procesos de desarrollo son, en algún sentido, más exitosos. Tras esa situación problemática los gobiernos realizaron políticas públicas regionales con el fin de equiparar los niveles de vida entre regiones. La región significaba un área espacial adecuada para el diseño de políticas puesto que se podían generar regiones más homogéneas que un país en su totalidad (Elizalde, 2003).

La globalización financiera, la transformación de la sociedad rural, la transformación del Estado junto a la necesaria transformación de las políticas públicas pos neoliberalismo dieron paso a la incorporación de una nueva categoría en la formulación de políticas públicas. La complejidad de lo rural encontró en la categoría de territorio una liberación y una necesaria flexibilización. Esa liberación académica fue de recibo en las agencias internacionales y el Siglo XXI trajo consigo una serie de propuestas que re significaban el rol de los espacios rurales en las economías y junto con ello traían propuestas políticas vinculadas a la planificación, ahora llamada estratégica y participativa, y al territorio como espacio de ejecución de las mismas (Dirven *et al.* 2011, Echeverri y Sotomayor 2010, Montenegro 2008, Elizalde 2003, Schejtman y Berdegú 2002).

El enfoque territorial presentado por Schejtman y Berdegú (2002) reconoce y toma elementos de la teoría del desarrollo local. Los autores señalan como herencia de esta corriente, la cual a su vez es hija de la corriente de clústeres y distritos, las siguientes características: a) La competitividad, b) La innovación tecnológica, c) El carácter sistémico, d) La demanda externa al territorio, e) Los vínculos urbano-rurales, f) El desarrollo institucional, g) El territorio como construcción social. A partir de estas características los autores se embarcan en la difícil tarea de definir o conceptualizar el desarrollo territorial rural.

Los autores definen “el DTR como un proceso de transformación productiva e institucional de un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural” (Schejtman y Berdegú, 2002). Esta sencilla definición contiene tres grandes elementos conceptuales. En primer lugar, señala cuál es la normatividad de los procesos de desarrollo: reducir la pobreza rural. En segundo lugar, establece cuál es el camino para reducir la pobreza: transformación productiva. Y en tercer lugar señalan qué es necesario para la transformación productiva: la transformación institucional. El espacio sobre el cual se da este proceso es un territorio rural entendido este en forma amplia tomando en cuenta la multiplicidad de vínculos y factores que operan o pueden operar en un espacio determinado. Los autores

señalan la importancia de incluir la noción de territorio como manera de superar la dicotomía urbano-rural. Señalan que los espacios rurales están en un continuo que va desde lo rural a lo urbano volviéndose difícil poder delimitar lo que es estrictamente rural. A su vez el concepto de territorio tira por abajo la identificación de lo rural con lo agrícola pues al trabajar sobre un espacio rural se encontrarán actividades agrícolas y no agrícolas que aportan a la economía local.

Para los autores la competitividad no se da solamente por la existencia de empresas competitivas, sino que quienes son competitivos son los territorios. En ese sentido es que la visión de la economía institucional juega un rol fundamental. “La interacción continua entre instituciones y organizaciones en el contexto económico de escasez y por lo tanto de competencia, es la clave del cambio institucional” (North, citado por Schejtman y Berdegué, 2002).

Otro de los puntos señalados, y que es de sumo interés a los efectos de este trabajo, es la mención que realizan los autores sobre qué es un territorio en el marco de un programa de DTR. Si bien los autores no realizan una discusión profunda sobre qué debe entenderse por territorio, sostienen que la definición del mismo debe ser producto de una concertación social.

El territorio en cada proceso de desarrollo rural es una *construcción social*, y no un espacio ‘objetivamente existente’ y delimitable mediante un puro ejercicio técnico, en virtud de una u otra variable o conjunto de variables físicas o económicas. La definición *operacional* de territorio es puramente instrumental, es decir, funcional a los objetivos y alcances del proyecto que se proponen los agentes de los procesos de desarrollo territorial rural (Schejtman y Berdegué, 2002).

Se pueden señalar al respecto dos cuestiones. En primer lugar los autores refieren la definición del territorio a efectos del programa de DTR y no más allá de él, con ello se deslinda, quizás con acierto, de la necesidad de definir un territorio

en términos ontológicos, como una cosa en sí misma. Para los autores la definición de un territorio es necesaria para poder implementar un programa de DTR y no más allá. En segundo lugar, debe señalarse algo que en principio resulta contradictorio o al menos de una lógica compleja. Poder definir un territorio de manera concertada requiere de la capacidad instalada de poder concertar algo, sea la delimitación de un territorio o sea la concertación de un programa de desarrollo. ¿Es posible concertar un territorio y un proyecto de desarrollo en un espacio caracterizado por la fragmentación social y el conflicto?

Esta reflexión es mucho más amplia y refiere a la discusión de las teorías del desarrollo que abordan la problemática de si el desarrollo, como proceso, puede encaminarse en todos los espacios. Al respecto, Sumpsi se pregunta sobre cuáles son las interrelaciones que deben darse entre la dimensión económica y la dimensión institucional presentadas por Schejtman y Berdegué (2002). Su hipótesis es que “los programas de DTR solo serán efectivos en aquellos territorios donde exista una mínima dotación de recursos naturales, humanos y de capital” (Sumpsi, 2006). Esta postura aborda colateralmente la discusión sobre la generación de capacidades. Dado que un proceso de desarrollo requiere de un determinado nivel de concertación o consenso en algunos puntos (territorio, objetivos, población objetivo, estrategia) y que para alcanzar esos objetivos se requiere de un determinado caudal de capitales, se vuelve pertinente la noción de la *preparación del terreno*. Si técnicamente se identifica un territorio con escasez de dichos capitales (humano, físico, financiero, social) se pueden tomar dos decisiones: a) promover una estrategia para que las personas que allí habitan se trasladen hacia territorios más prósperos, b) intervenir en dicho territorio a modo de generar un proceso de desarrollo. En este último caso, y tal como señala Sumpsi (2006) se requiere un mínimo de capitales para poder intervenir. En ese contexto, y al no existir ese mínimo caudal, el primer paso de un programa de DTR es conducir procesos que permitan la generación de las capacidades necesarias para implementar un programa de DTR.

Sumpsi (2006) señala algunas cuestiones mínimas para tener en cuenta al momento de embarcarse en un programa de DTR: “a) Definición correcta del territorio objeto de intervención y dotación mínima de recursos naturales. B) Períodos de duración mayores a 5 años. C) Presencia de organizaciones productivas y de emprendedores. D) Acceso a recursos financieros para inversiones productivas y/o existencia de políticas públicas de fomento productivo. E) Instrumentos económicos adecuados para el desarrollo productivo.”

Para Sumpsi no es posible generar una transformación institucional en un territorio que no se encuentra correctamente delimitado. La transformación institucional se basa en redes y en el capital social que exista o pueda generarse, para ello, los actores locales deben reconocerse dentro de ese territorio. A su vez la transformación productiva requiere también de alianzas estratégicas a nivel territorial y en ese sentido “la identidad y homogeneidad natural y cultural del territorio es fundamental para que se puedan dar alianzas productivas” (Sumpsi, 2006).

Beduschi Filho, en un trabajo publicado en 2006 sostiene que:

El proceso de construcción social de los territorios, a través de la participación y negociación en espacios colectivos, permite explicitar los intereses y las habilidades sociales de los actores, al mismo tiempo en que estimula nuevas relaciones de cooperación entre ellos que pueden llevar a la concretización de acciones colectivas destinadas a la promoción del desarrollo (Beduschi Filho, 2006).

Esta hipótesis se asienta sobre la idea de que “es a través de la interacción y de la fuerza de argumentación socio-técnica que son alteradas las disposiciones de los actores a participar de un juego que puede contribuir a mejorar la calidad de vida en las localidades en que están insertos” (Beduschi Filho, 2006). En este sentido el paso previo a la implementación de un programa de DTR es la definición

del territorio a través de un proceso colectivo y con un componente de formación técnica.

Lo visto permite señalar algunas cuestiones básicas en cuanto a la implementación de una política territorial de desarrollo rural. En un primer término, se entiende que la política territorial debe definir previamente el territorio y que este se define colectivamente entre técnicos y habitantes. La definición de territorio tendrá en cuenta el sistema de relaciones sociales que interactúan sobre un espacio físico el cual es reconocido en términos de significados simbólicos por parte de quienes habitan dicho espacio. En segundo lugar, la política territorial deberá promover la generación de capacidades materiales y simbólicas que habiliten la implementación de un proceso de desarrollo. Esas capacidades, si bien algunas son genéricas, dependerán de cada territorio. En términos generales se entiende que el territorio definido debe contar con un mínimo de recursos naturales, de capital humano y de capital social, en ese sentido la política territorial deberá preparar el terreno para que esos capitales se generen o aumenten. En tercer lugar, se podrá dar paso a la elaboración colectiva de un Plan de Desarrollo Territorial.

A continuación, se presentan cuatro dimensiones que permiten analizar la funcionalidad que ocupa la categoría de territorio en una política con especial énfasis en la fase inicial de estas, esto es, la delimitación del territorio de la política. Estas cuatro dimensiones intentan dar cuenta e incorporar el esquema interpretativo planteado, esto es: sobre los discursos sobre el territorio, los relatos de “dentro y fuera”, el uso del espacio y los vínculos y relaciones establecidas.

### **1.3.2.2 Finalidad de la política territorial**

Una política territorial en sentido clásico refiere a aquella acción que pretende dominar los recursos existentes en un determinado espacio físico. Podemos entender, por ejemplo, a la política internacional colonizadora como una política territorial.

A su vez pueden encontrarse políticas territoriales en las cuales su finalidad es generar una equidad en el acceso de recursos en lo que se consideran distintos micro o meso territorios dentro de un macro territorio. Dentro de esta línea pueden encontrarse políticas territoriales regionales a nivel internacional o nacional, dependiendo cuál sea el macro territorio de referencia. Estas dos corrientes parten de una definición física y en general, político-administrativa de territorio. Esta sub dimensión incorpora elementos de uso del espacio en la delimitación.

Por otra parte, pueden encontrarse políticas territoriales en las cuales sus objetivos son reconocer un determinado territorio. En este sentido las políticas parten de una definición inmaterial del territorio. Por ejemplo, las políticas de conservación ambiental o aquellas que “reconocen” territorios ancestrales o de significación mística, cultural o identitaria en algunas poblaciones. Esta última sub dimensión aplica a las políticas que incorporan los discursos y relatos sobre el territorio.

### **1.3.2.3 Criterios de delimitación del territorio**

Otra de las dimensiones centrales refiere la forma en que se delimita el territorio. Congruentemente con lo anterior existen políticas que delimitarán territorios según aspectos físicos, económicos, productivos, político-administrativos y socioculturales. A su vez pueden diferenciarse aquellas políticas que reconocen los aspectos materiales e inmateriales del territorio. Transversalmente a estos criterios pueden identificarse las políticas que definen los criterios de delimitación de forma inclusiva y participativa, y aquellas que utilizan criterios estrictamente técnicos u objetivos. Los usos del suelo refieren a una dimensión objetivable que responde y repercute en aspectos culturales y sociales del territorio. Por su parte los relatos, discursos y relaciones responden directamente a aspectos inmateriales del territorio.

#### **1.3.2.4 Función del territorio en la política**

De manera un tanto más compleja pueden diferenciarse las políticas que son del territorio, en el territorio o para el territorio. Las políticas del territorio son, de modo general, aquellas que surgen a iniciativa de la población local y su diseño y ejecución está directamente ligado a los “agentes” locales. Por su parte las políticas en el territorio son aquellas que, concebidas externamente, cuentan con una participación activa de la población local, se ejecutan en el territorio, pero los resortes y decisiones políticas son, generalmente, externos. Finalmente, las políticas para el territorio son aquellas que concebidas externamente pueden tener su margen de acción por fuera del territorio objeto de intervención. Como ejemplo gráfico puede asumirse las políticas de protección comercial donde las mayores acciones se dan fuera del territorio, si bien el impacto esperado es a la interna del territorio. El eje en este debate es qué rol juega el territorio en la definición del objetivo de la política territorial.

#### **1.3.2.5 Rol de la población local en el diseño e implementación de la política**

El rol de la población local no es siempre una variable de interés en las políticas territoriales sino que, como se señaló, son de interés en las políticas del territorio y en el territorio. Según sea el grado de participación de la población local podrán encontrarse políticas que dan cabida a la población local como informantes calificados, como validación de propuestas, como decisores, como evaluadores, e incluso pueden existir políticas que le otorguen a la población la posibilidad de delimitar el territorio de intervención.

A los efectos de la *construcción social del territorio* se vuelve imprescindible un cierto grado o nivel de participación de las personas, grupos u organizaciones en el diseño de la política. La posibilidad de delimitar un territorio *ajustado* a la política pública implica el reconocimiento de los relatos, discursos y vínculos; y esas características solamente pueden ser recuperadas integrando a la población no sólo en la consulta sino en la definición del objetivo de la política, programa o proyecto.

<b>Dimensión</b>	<b>Operacionalización</b>
Finalidad	Apropiación de recursos Redistribución de recursos Reconocimiento de territorio
Criterios de delimitación	Físicos Sociales Económicos Productivos Político-administrativos
Función del territorio	Política en el territorio Política del territorio Política para el territorio
Rol de la población	Nivel consultivo Nivel deliberativo Nivel gestor-decisor

## **2 METODOLOGÍA**

En el presente apartado se señala brevemente el método de estudio utilizado, así como la metodología que ordena y da coherencia a la investigación. En un primer término se presenta el diseño, la unidad de análisis y la selección de caso; en segundo lugar, se da cuenta del proceso de operacionalización de las principales variables, en tercer lugar se presentan las técnicas y herramientas de recolección de la información, y finalmente se presenta la estrategia de análisis.

### **2.1 DISEÑO METODOLÓGICO**

El objeto de estudio es el diseño de las políticas públicas territoriales. Tal objeto requiere de un abordaje complejo dado que las variables y dimensiones que intervienen son de diversa índole y van desde aspectos administrativos, institucionales, políticos, socioeconómicos, y un gran número de etcéteras. En este trabajo, y a modo de aproximación, se ha abordado el objeto desde una mirada operativa, esto es, cómo se traduce en el diseño de la política pública la incorporación de la categoría “territorial”. Esta investigación no estuvo guiada por preguntas del tipo ¿Por qué?, no es posible en un único trabajo, y dado el estado del arte del objeto en el Uruguay, responder a preguntas como ¿por qué se incluyó la categoría territorio en el diseño de las MDR? En tal sentido el trabajo se abocó a conocer la finalidad de la política, qué rol le otorga al territorio y cuáles son los principales mecanismos de implementación.

El diseño se ha planteado como exploratorio y descriptivo. La calidad de exploratorio deviene de la escasez de trabajos académicos que aborden el problema de investigación planteado y la escasez se vuelve particular al momento de analizar la función del “territorio” en una política, así como también los criterios de delimitación del territorio. Por su parte, el componente descriptivo del diseño refiere al necesario análisis discursivo existente sobre “lo territorial” tanto en el diseño de la política MDR como en la producción académica nacional sobre los

estudios territoriales. La metodología empleada es de tipo cualitativa debido a que el problema de investigación planteado indaga sobre concepciones y significados de una categoría (territorio) tanto en una política pública como en las organizaciones que participan en la MDR BS.

### **2.1.1 Unidad de análisis y selección de casos de estudio**

La unidad de análisis es la política pública territorial. Con esto se significa que el nodo analítico del trabajo es la política pública como unidad y que para ello se han seleccionado diversas fuentes de información y diversas unidades de observación. Para el trabajo se seleccionó una política pública que se autodefine como una política que integra el enfoque territorial del desarrollo rural. A su vez esta política seleccionada (Mesa de Desarrollo Rural de Basalto Superficial) ha aterrizado en lo que en algún momento desde diversas instituciones públicas se denominó el territorio Cuchilla de Haedo.

En el departamento de Salto la Mesa de Desarrollo Rural (regida por la ley 18.126) se conforma en 2008 nucleando a representantes de varias organizaciones gremiales del agro de todo el departamento. Particularmente en el departamento pre existían dos MDR del PUR (la Mesa del litoral Norte y la Mesa del Este). Al poco tiempo de su creación, y a propuesta de los representantes gremiales, se define la creación de tres sub mesas: MDR Producciones Intensivas, MDR Basalto Profundo y MDR Basalto Superficial.

La MDR de Basalto Superficial se define, como su nombre lo refleja, en referencia a una zona geográfica, en concreto, a una formación de suelos, la zona de Basalto Superficial la cual está ubicada en el este del departamento. Esta zona al tiempo que es la más alejada de la capital departamental reúne diversas características vinculadas al acceso a servicios básicos (comunicación, transporte, vivienda, salud, enseñanza, etc.) que la vuelven la zona rural más vulnerable del departamento. Estas características significaron para la zona no sólo el poder formar una sub mesa particular, sino que habilitaron la llegada de diversos

programas y proyectos públicos de apoyo a la población rural. Entre ellos se destacan aquí cuatro programas que forman parte del argumento teórico de la selección del caso: el Proyecto FORTE y el Programa Uruguay Integra del Área de Políticas Territoriales de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), el Proyecto Uruguay Integra Cuchilla de Haedo dependiente del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el Ministerio de Salud Pública (MSP) y el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), y el Proyecto Cuchilla de Haedo dependiente del MGAP.

Estos programas se autodefinen como políticas de enfoque territorial y por lo tanto en sus formulaciones definieron un territorio de intervención, en el caso concreto, el territorio Cuchilla de Haedo definido por el MGAP fue tomado luego por los diversos programas. Esta intervención que se define explícitamente con enfoque territorial y que “construye” un territorio (Cuchilla de Haedo no existía como tal) transforman a la MDR de Basalto superficial en un objeto y sujeto de estudio de interés al momento de conocer cuáles son los criterios que se utilizan al momento de delimitar un territorio en concreto.

## **2.2 INSTRUMENTOS Y TÉCNICAS**

La recolección de información y su procesamiento se realizó utilizando técnicas que habilitan un proceso continuo de recolección y análisis. Para dar cuenta del primer objetivo específico de este trabajo se utilizó la técnica de análisis documental y análisis de contenido mientras que para dar cuenta del segundo objetivo específico se utilizó el mapeo participativo, observación participante y análisis documental-de contenido de los registros de la MDR Basalto Superficial.

### **2.2.1 Análisis de documentos oficiales de la política pública MDR**

Se puede definir el análisis documental como la operación, o conjunto de operaciones, tendientes a representar el contenido de un documento bajo una

forma diferente de la suya original a fin de facilitar su consulta o localización en un estudio ulterior (Andreu, 2002).

El eje del análisis documental es, precisamente, el documento y no tanto su estructura o sus mensajes, algo que se analiza a través del análisis de contenido. En ese sentido en este trabajo se seleccionaron los siguientes tipos de documentos:

- Leyes y decretos vinculados a las Mesas de Desarrollo Rural y Documentos de trabajo del MGAP sobre las Mesas de Desarrollo Rural (55 documentos).
- Documentos y registros de la MDR BS (22 registros)

### **2.2.2 Análisis de contenido**

El análisis de contenido puede ser entendido, en términos generales, como una técnica de interpretación de textos. Bardin (1996) definió al análisis de contenido como “el conjunto de técnicas de análisis de las comunicaciones tendentes a obtener indicadores (cuantitativos o no) por procedimientos sistemáticos y objetivos de descripción del contenido de los mensajes permitiendo la inferencia de conocimientos relativos a las condiciones de producción/recepción (contexto social) de estos mensajes” (Bardin, citado por Andreu, 2002).

La particularidad de esta técnica es que se conjugan en el mismo acto la recolección de datos, la construcción y el análisis de la información. Como el mismo nombre de la técnica lo sugiere, los textos a ser analizados presentan determinada información y esconden algunos contenidos, esos contenidos son los buscados mediante la aplicación sistemática de determinadas características. El análisis de contenido no se remite solamente al texto explícito sino que quien investiga debe enmarcar los textos a ser analizados en un contexto determinado. El contexto, o la construcción de información sobre el contexto, es tarea de quien investiga y puede tomar otras producciones escritas, discursos, noticias sobre el tema, aspectos históricos, estadísticos, etc.

En el caso concreto de este trabajo parte del contexto puesto sobre la mesa es la particularidad del léxico utilizado en los documentos analizados. Se abordó a los documentos de políticas públicas bajo la visión de que son “discursos profesionales.” Estos tipos de discursos pueden darse de tres grandes formas: discurso intraprofesional, discurso interprofesional, discurso profesional-lego (López, 2002).

La revisión documental realizada como primera etapa del diseño metodológico permitió identificar cierta hibridez en este aspecto encontrándose documentos con discursos estrictamente intraprofesionales (en muchos casos Jurídicos y económicos), algunos documentos con discursos profesionales-lego, y muchos documentos que con, cierta pretensión de rigurosidad técnica, utilizaban un discurso casi propagandístico. Este elemento, al realizar el análisis profundo del sentido dado a una categoría conceptual, jugó un papel central generando ciertas dificultades.

#### **2.2.2.1 Objeto de análisis**

El objeto de análisis es la significación que obtiene el concepto de territorio y de política territorial en el conjunto de documentos de la política Mesa de Desarrollo Rural. El diseño es de un análisis de contenido mixto presentando elementos temáticos y semánticos. “El análisis de contenido temático, sólo considera la presencia de términos o conceptos, con independencia de las relaciones surgidas entre ellos.” Mientras que “el análisis semántico pretende ante todo estudiar las relaciones entre temas tratados en un texto. Para ello se han de definir los patrones de relaciones que se tomarán en cuenta, como por ejemplo, expresiones de posición favorables a tal o cual decisión” (Andreu, 2002).

#### **2.2.2.2 Reglas de codificación**

La codificación se realizó de dos maneras. En primer lugar, se realizó una codificación de categorías emergentes y luego se realizó una codificación mediante

un análisis contextual. El análisis de contenido de los documentos de la política pública seleccionada tuvo por objetivo general la identificación de sentido dado a los siguientes códigos:

*Territorio; Desarrollo; Descentralización; Participación de Población objetivo; Agencia-agentes-actores; Espacio físico-espacio geográfico*

El sentido de dichos códigos fue identificado a partir de la codificación cuantificada y de un análisis contextual a nivel de micro-texto, en este caso, el párrafo. La cuantificación se realizó a partir de la presencia-ausencia, y de la frecuencia. El análisis contextual se realizó a través de la contingencia (cuando confluyen dos o más categorías).

El trabajo de recolección y análisis se realizó a través de la plataforma Atlas.Ti. A través de este instrumento se realizó un recuento general de las palabras utilizadas (118.621) generando, como primer paso, 22 grandes códigos. Estas categorías fueron creadas a partir de los postulados teóricos de las diferentes corrientes que abordan las Políticas Territoriales, y algunas de ellas fueron creadas como emergentes del propio universo de análisis. El vínculo entre estos primeros 22 códigos con los códigos propuestos para el análisis de contenido fue realizado a través del análisis contextual, tomando como unidad de registro el párrafo, generando con ello una red semántica entre los códigos utilizados y las citas.

El análisis de contingencia se realizó mediante la función co-ocurrencia de Atlas.Ti. Esta función permite identificar aquellos códigos que comparten una o más citas. En ese sentido, por ejemplo, si la cita señala “la descentralización debe ser territorial” la función vincula los códigos “Territorio” y “Descentralización.”

**Tabla 1. Palabras asociadas a códigos**

<b>Código</b>	<b>Palabras asociadas</b>
Territorio	Territorio, territorialidad, territoriales, territorialización, región, regiones, regionalización, zona, zonal.
Desarrollo	Desarrollo, desarrollado, local, económico, social, sustentable, sostenible, evolución, crecimiento
Descentralización	Municipal, descentralización, descentralizado, descentralizar, centro, periferia, autonomía, autogestión, gobernanza, distribución, equidad, inequidad
Participación	Participación, participa, participan, participativo/a, organizaciones, civil, política
Agencia	Agencia, agente, notable, empoderamiento,
Espacio físico-geográfico	Físico, geográfico, geografía, recursos naturales, tierra, límite, delimitación

### **2.2.2.3 Sistema de categorías**

Las categorías de análisis propuestas son: *Finalidad de la política territorial; Criterios de delimitación del territorio; Función del territorio en la política; Rol de la población local en el diseño e implementación de la política.* Estas categorías son nominales ya que no guardan una relación jerárquica ni ordinal entre ellas. El vínculo entre las categorías de análisis y los códigos se realizó a través de la elaboración de un análisis semántico en el cual se clasificó a los códigos por categorías, y a su vez se los clasificó por los indicadores de las categorías. Por ejemplo, el código participación se encuentra ligado a una expresión concreta de un párrafo, esta expresión fue catalogada en vínculo con la categoría “rol de la población” y a su vez con el indicador “nivel deliberativo.”

#### 2.2.2.4 Unidades

El Universo de estudio constó de los documentos de libre disponibilidad de la política seleccionada incluyendo propuestas iniciales del Poder Ejecutivo, Leyes, Decretos, Resoluciones, Informes, Informes de Consultorías contratadas, publicaciones periódicas de las políticas sumando un total de 55 documentos. Las Unidades muestreadas fueron aquellas que, mediante la revisión documental, cumplían con el requisito de ser elaboradas directamente desde el sector dirigente del Estado y que reflejaran una línea político-conceptual. En ese caso fueron descartados para el análisis de contenido semántico aquellos documentos que referían a informes contratados, notas o publicaciones de prensa, entre otras. Del total de 55 documentos considerados en el universo fueron seleccionados 7 documentos para realizar el análisis de contenido. La Unidad de contexto del análisis fue el párrafo y la unidad de registro fue la oración que contuviera alguno de los códigos prefijados.

**Tabla 2. Documentos considerados para el análisis de contenido**

Nº Ref.	Documento
13	Baldassary E. 2009. El camino conquistado por la descentralización. En: OPYPA (Oficina de Programación y Política Agropecuaria) Anuario. MGAP (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca). 275-278.
16	Uruguay. Poder Legislativo. Ley Nº 18.126. 2007. Descentralización y coordinación de políticas agropecuarias de base departamental. [En línea] 15/05/2013 <a href="https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp6007723.htm">https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp6007723.htm</a>
41	Uruguay. MGAP (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca) 2011a. Resolución Nº 466. Creación de Equipos Territoriales de

	Desarrollo Rural [En línea] 25/04/2018 <a href="http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/multimedia/279_Equipos_DesRural.pdf">www.mgap.gub.uy/sites/default/files/multimedia/279_Equipos_DesRural.pdf</a>
42	Uruguay. MGAP (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca) 2011b. Resolución N° 363. Creación de Dirección Departamental. [En línea] 25/04/2018 <a href="http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/multimedia/284_albtitos.pdf">http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/multimedia/284_albtitos.pdf</a>
44	Uruguay. MGAP (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca) 2007a. Decreto 217/007. [En línea] 25/04/2018 <a href="http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/multimedia/1272_Decreto_Presidencial__Reglamentario_de_la_Ley.pdf">http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/multimedia/1272_Decreto_Presidencial__Reglamentario_de_la_Ley.pdf</a>
47	Martínez, J. 2008. Descentralización para el desarrollo rural. En: OPYPA (Oficina de Planificación y Políticas Agropecuarias) "Anuario." Montevideo. MGAP (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca). 261-265
56	Martínez, J. 2007. La descentralización agropecuaria. En: OPYPA (Oficina de Planificación y Políticas Agropecuarias) Anuario. Montevideo. MGAP (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca). 253-258

### **2.2.3 Construcción participativa del territorio de la MDR Basalto Superficial**

El concepto de territorio manejado en este trabajo cuenta con un componente simbólico e identitario fuerte. Es por ese motivo que se seleccionó como técnica de construcción de información al mapeo participativo. “La construcción de nuevos relatos y narraciones territoriales requiere de herramientas que promuevan la participación y que alienten la reflexión a partir de miradas dialógicas” (Risler y Ares, 2013).

Las técnicas de mapeo son herramientas que facilitan la participación de las personas involucradas en la construcción de información. No se remiten solamente al relevamiento, sino que posibilitan una posterior discusión y reflexión sobre los datos brindados. Junto a ello el mapeo es una técnica gráfica y hablada por lo que facilita la intervención de diversos tipos de personas.

La técnica se implementó en dos sesiones ordinarias de la Mesa de Desarrollo Rural de Basalto Superficial y participaron en ellas representantes de todas las organizaciones que habitualmente concurren a la MDR. El mapeo se realizó con el objetivo de delimitar la zona de influencia de la MDR de cara a la elaboración de un Plan de Trabajo de la misma. A partir de esa consigna general se solicitó a las organizaciones que señalaran en un mapa cuál era la zona de influencia de sus organizaciones, cuáles eran los criterios que tomaban en cuenta para la delimitación y porqué utilizaron esos criterios. Luego de ese trabajo se reflexionó en conjunto si esa delimitación se ajustaba a la consigna general planteada, esta es: si ese era el territorio de referencia para la implementación del Plan de Trabajo.<sup>4</sup>

#### **2.2.4 Observación**

La observación del trabajo de la MDR de Basalto Superficial se realizó durante los años 2015-2016 y se aplicó en todas las sesiones ordinarias de las MDR. La técnica se orientó al análisis de dos componentes. En primer lugar, observar los relatos y discursos relativos a la dimensión territorial de las políticas públicas. En segundo lugar, analizar las referencias realizadas en la MDR a la categoría de territorio en sus diversas acepciones y denominaciones (zonas, espacio, jurisdicción, territorio, región, entre otras.) El marco de la observación se dio a través del acompañamiento de quien investiga en la elaboración de un Plan de Trabajo de la

---

<sup>4</sup> El Plan de Trabajo fue elaborado por la MDR en el marco de una convocatoria del MGAP, actualmente se encuentra en ejecución.

MDR a ejecutarse en el año 2017 y 2018. En ese sentido la observación es considerada como *observación participante*.

### **2.2.5 Documentos y registros de sesiones de MDR BS**

Se tomaron como insumo para el análisis de la inclusión de la categoría territorio en la implementación de la MDR BS 22 registros de las sesiones ordinarias de la MDR entre el período de febrero 2015-diciembre 2016. Durante este período la MDR se encontró diseñando e implementado su Plan de Trabajo Territorial. La revisión de documentos se realizó a través de una pauta de registro y análisis que se refirió a las discusiones relativas a la categoría “territorio” vinculada a las políticas públicas. El registro se encuentra en el Anexo N° 3. Este análisis de los registros se complementó con las observaciones realizadas en cada una de las sesiones ordinarias de la MDR.

## **2.3 OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES Y DIMENSIONES**

<b>Dimensión</b>	<b>Operacionalización</b>
Finalidad de la política territorial	<i>Objetivo de la política: apropiación de recursos</i> en un espacio físico. Son aquellas medidas políticas de corte coercitivo, generalmente amparadas en instituciones legales, que determinan el uso, usufructo y apropiación de determinados recursos naturales existentes en un determinado espacio geográfico.
	<i>Objetivo de la política: redistribución de recursos</i> a nivel territorial. Son aquellas medidas políticas de corte coercitivo que determinan la redistribución y flujo de recursos dentro de un determinado espacio geográfico. Generalmente proceden a través de instituciones legales, políticas impositivas y políticas de asignación de recursos financieros.

	<i>Objetivo de la política: reconocimiento de territorio.</i> Son medidas tomadas desde el Poder Ejecutivo, no siempre de carácter coercitivo, que a través de la asignación de recursos económicos delimitan un espacio geográfico a partir de variables socioculturales, socioeconómicas y productivas con fines de reconocimiento y distinción de territorios.
Criterios de delimitación del territorio	<i>Criterios físicos:</i> tipos de suelos, cursos de aguas, topografía.
	<i>Criterios sociales:</i> comunidades que habitan un espacio, construcciones históricas del uso del espacio.
	<i>Criterios económicos:</i> potencialidades económicas según recursos disponibles, criterios logísticos.
	<i>Criterios productivos:</i> principales actividades económicas de un espacio, presencia de recursos naturales con fines de explotación, construcciones históricas de uso del suelo con fines productivos.
	<i>Criterios político-administrativos:</i> jurisdicciones legales, límites político-administrativos reconocidos (departamentos, etc.); jurisdicciones electorales.
Función del territorio en la política	<i>Política en el territorio:</i> iniciativa de poder ejecutivo central, asignación de recursos al territorio, agentes locales.
	<i>Política del territorio:</i> iniciativa de poder ejecutivo local, gestión local, agentes locales
	<i>Política para el territorio:</i> iniciativa de poder ejecutivo central, medidas que impactan en el territorio sin necesidad de asignación directa de recursos al mismo.
Rol de la población local en el diseño e	<i>Nivel consultivo:</i> población local es consultada para validar una propuesta, población es consultada en la elaboración de un diagnóstico de una propuesta.
	<i>Nivel deliberativo:</i> población local es consultada para validar una

implementación de la política	propuesta, población es consultada en la elaboración de un diagnóstico de una propuesta, población participa en el diseño de la propuesta.
	<i>Nivel gestor-decisor:</i> población local es consultada para validar una propuesta, población es consultada en la elaboración de un diagnóstico de una propuesta, población participa en el diseño de la propuesta a través de espacios formales, existen espacios formales de cogestión con población local.

### **3 RESULTADOS Y DISCUSIÓN**

#### **3.1 RESULTADOS GENERALES**

Como se señaló anteriormente en el apartado metodológico los documentos analizados fueron un total de 55. Estos documentos se clasificaron en cuatro categorías: consultorías, difusión, institucionales y fundacionales. Los documentos fundacionales fueron aquellos que se referían explícitamente al surgimiento de las Mesas de Desarrollo Rural y aquellos que se referían explícitamente a la dimensión territorial de las políticas de desarrollo rural. Estos documentos fundacionales fueron seleccionados para su posterior análisis de contenido.

##### **3.1.1 Códigos emergentes**

El universo de documentos cuenta con 118.621 palabras de las cuales 13.420 son vocablos distintos entre sí. De la primera codificación, a partir de un conteo de frecuencias, se obtuvieron 22 códigos. La elaboración de estos códigos cumplió con la regla de exclusividad según la cual una misma referencia no puede ser adjudicada a más de un código. El cumplimiento de esta regla, no obstante, implica que algunas palabras fueron arbitrariamente asignadas a un código dado que en sí misma podían referenciar a más de uno, por ejemplo, la palabra capitalizarse podría haberse adjudicado al código Economía y al código Capital. En los hechos fue asignada al código Capital.

**Tabla 3. Códigos emergentes de Universo de documentos**

Instituciones	Economía	Participación	Trabajo
Política	Autonomía	Agropecuario	Pobreza
Desarrollo	Descentralización	Complejidad	Territorio
Equidad	Rural	Evolución	Región
Ordenamiento	Urbano	Inmaterialidad	
Organizaciones	Proyección-	Capital	

	Planificación		
--	---------------	--	--

Fuente: Elaboración propia, procesamiento Atlas.ti

### **3.1.2 Códigos propuestos**

Los códigos propuestos en la metodología fueron seis: *Territorio; Desarrollo; Descentralización; Participación de Población objetivo; Agencia-agentes-actores; Espacio físico-espacio geográfico*. Su propuesta se basa en el marco brindado por las teorías del Enfoque Territorial, principalmente aquellas vinculadas al Desarrollo Económico Local, a la Descentralización y al Desarrollo Territorial Rural. Los códigos propuestos permiten identificar en qué magnitud se encuentran esos conceptos en los documentos seleccionados en la muestra y su posterior análisis permite identificar dichos códigos con los emergentes en el universo de estudio. En este sentido el procedimiento utilizado fue la carga de los documentos al software Atlas.Ti asignándoles a cada uno de ellos un número de referencia. El primer paso de análisis fue, como se señaló, una codificación emergente. Estos códigos fueron listados en una tabla de modo de poder manejarlos de manera práctica durante el análisis. Posteriormente se realizó una codificación con los seis códigos propuestos a través de dos mecanismos. Como primer paso se realizó un recuento de palabras con aquellas que se consideran vinculadas al concepto referido por el código y que en la lectura teórica suelen asociarse, como también con las palabras asociadas en los códigos emergentes.

Seguidamente se realizó una lectura de cada uno de los documentos identificando, ya a nivel de oración (y no de palabra) alguna referencia directa a los códigos propuestos. Habiendo codificado cada documento, tanto a nivel de recuento de palabras como de oración, se procedió a la codificación tomando como unidad al párrafo. En este sentido se adjudicaron códigos a cada documento en aquellos casos en los cuales el párrafo presentaba una referencia directa, ya fuera en palabras o en oraciones, a los códigos propuestos.

La codificación realizada de esta forma permite realizar un análisis de redes de vínculos entre los distintos códigos utilizados en el documento al tiempo que permite realizar un análisis semántico a nivel de cada párrafo. Contando con ese tipo de análisis se realizó un esquema de red de códigos entre los distintos documentos que refieren a una misma política.

A través de este mecanismo se pudieron identificar los siguientes aspectos: a) qué uso semántico le otorga cada documento a los códigos propuestos; b) de qué manera los códigos propuestos mantienen una coherencia interna en el documento, esto es por ejemplo, si el código “territorio” siempre es utilizado con el mismo sentido; c) de qué manera se vinculan los códigos dentro de cada documento pudiendo entonces identificar cuáles son las principales acepciones del concepto de “territorio” dentro del documento (por ejemplo si siempre se lo vincula con descentralización, con participación, con agencia, etc.; esto se realiza a su vez teniendo en cuenta las palabras asociadas a cada código, por ejemplo, descentralización con gobernanza o con autonomía); y d) permite a su vez identificar el grado de coherencia entre los distintos documentos permitiendo inferir cuál es el concepto de territorio que se maneja en la política pública analizada.

**Tabla 4. Tabla de coocurrencia: códigos propuestos y emergentes para la política MDR**

<b>Nº doc.</b>	<b>Código propuesto/nº de presencias</b>	<b>Códigos emergentes</b> <i>El resaltado en <b>negrita</b> es el código que cuenta con mayor presencia</i>
13	Territorio (4)	<b>Descentralización</b> , Urbano, Rural, Poder, Participación, Organizaciones, Agencia, Desarrollo
	Desarrollo (1)	Descentralización, Territorio
	Descentralización (5)	<b>Territorio</b> , Agencia, Poder, Organizaciones, Desarrollo, Participación, Rural, Urbano, Región

	Participación población objetivo (3)	Organizaciones, Poder, Rural, Urbano, Descentralización, Agencia, Territorio
	Agencia-agentes- actores (2)	Territorio, Participación, Organizaciones, Poder, Rural, Urbano, Descentralización
	Espacio físico- espacio geográfico (0)	
16	Territorio (4)	<b>Instituciones, Desarrollo</b> , Capital, Organizaciones, Descentralización, Participación, Economía, Política, Proyección, Rural, Trabajo.
	Desarrollo (3)	<b>Territorio</b> , Instituciones, Capital, Organizaciones, Descentralización, Participación, Economía, Política, Proyección, Rural, Trabajo.
	Descentralización (3)	<b>Instituciones</b> , Desarrollo, Capital, Organizaciones, Descentralización, Economía, Política, Rural, Trabajo.
	Participación población objetivo (1)	Proyección, Organizaciones, Rural, Desarrollo, Territorio, Instituciones.
	Agencia-agentes- actores (0)	
	Espacio físico- espacio geográfico (0)	
44	Territorio (2)	Política, Desarrollo, Proyección, Descentralización, Rural, Región, Organizaciones
	Desarrollo (1)	Región, Rural, Organizaciones, Política, Territorio
	Descentralización	Territorio

	(1)	
	Participación población objetivo (1)	Organizaciones, Instituciones
	Agencia-agentes-actores (0)	
	Espacio físico-espacio geográfico (0)	
42	Territorio (3)	Desarrollo, Descentralización, Política, Rural
	Desarrollo (2)	Territorio, Descentralización, Política, Rural
	Descentralización (2)	Territorio, Desarrollo, Política, Rural, Participación, Instituciones, Organizaciones
	Participación población objetivo (1)	Instituciones, Organizaciones, Descentralización
	Agencia-agentes-actores (0)	
	Espacio físico-espacio geográfico (0)	
41	Territorio (7)	<b>Desarrollo, Instituciones, Rural,</b> Descentralización, Proyección, Política, Inmaterialidad, Físico-geográfico, participación.
	Desarrollo (4)	<b>Territorio, Rural, Instituciones,</b> Política, Proyección.
	Descentralización (1)	Territorio, Instituciones, Participación
	Participación	Instituciones, Descentralización, Territorio

	población objetivo (1)	
	Agencia-agentes-actores	
	Espacio físico-espacio geográfico (1)	Territorio, Instituciones, Inmaterialidad
47	Territorio (10)	<b>Desarrollo, Participación, Organizaciones,</b> Trabajo, Rural, Proyección, Instituciones, Inmaterialidad, Economía, Equidad, Descentralización, Agropecuario, Complejidad
	Desarrollo (12)	<b>Territorio, Participación, Organizaciones, Descentralización, Rural, Instituciones, Complejidad,</b> Proyección, Inmaterialidad, Equidad, Economía, Agropecuario,
	Descentralización (9)	<b>Participación, Desarrollo,</b> Territorio, Complejidad, Instituciones, Rural, Proyección, Trabajo, Equidad, Complejidad, Agropecuario, Economía
	Participación población objetivo (7)	<b>Territorio, Desarrollo, Descentralización, Organizaciones, Rural,</b> Instituciones, Inmaterialidad, Complejidad, Equidad, Economía
	Agencia-agentes-actores (0)	
	Espacio físico-espacio geográfico (0)	
	Territorio (3)	Descentralización, Participación, Política, Economía, Equidad, Desarrollo, Agencia
	Desarrollo (3)	<b>Economía,</b> Descentralización, Participación, Política,

56		Economía, Equidad, Agencia, Territorio, Trabajo, Organizaciones, Agropecuario, Instituciones,
	Descentralización (9)	<b>Participación, Instituciones,</b> Desarrollo, Territorio, Agropecuaria, Organizaciones, Trabajo, Economía, Proyección, Política, Agencia
	Participación población objetivo (6)	<b>Descentralización,</b> Instituciones, Proyección, Economía, Política, Equidad, Trabajo, Organizaciones, Agencia, Agropecuario, Desarrollo, Territorio
	Agencia-agentes-actores (2)	Descentralización, Territorio, Desarrollo, Participación, Economía, Política, Equidad
	Espacio físico-espacio geográfico (0)	

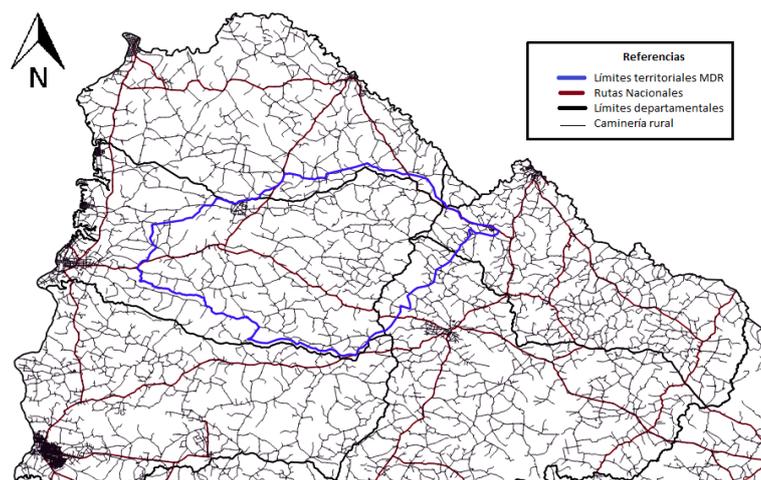
### **3.1.3 El mapeo y la reflexión sobre el territorio**

La dinámica de delimitación del territorio de la MDR aportó elementos interesantes a la discusión conceptual de la categoría como herramienta de una política pública. Un primer punto que debe señalarse es que al momento de fijar límites se trabajó con la MDR BS más de 17 formas de delimitación territorial que existen hoy en día en la zona, esas formas van desde los departamentos, regiones, municipios, hasta seccionales policiales, secciones censales, unidades de paisaje, cuencas, entre otras. El eje de esa presentación fue trabajar una de las dimensiones de la política territorial: la funcionalidad del territorio. Como se ha señalado la delimitación de un territorio refiere directamente al objetivo de la política o del proyecto, es por esa razón que en un mismo espacio físico se pueden delinear varios territorios. La reflexión en este sentido apunta a cuál es el territorio de la MDR y de qué forma se cruza con otras delimitaciones.

El primer paso en el trabajo de mapeo fue pedirle a cada organización que delimitara su zona de influencia. La primera reacción de las personas fue utilizar los criterios administrativos conocidos y utilizados por ellos con frecuencia, en ese sentido los territorios se delimitaban por las seccionales policiales, en un caso por el municipio, y los límites departamentales. Cuando se reflexionó sobre cuáles eran las personas que quedaban integradas con esa delimitación se llegó a la conclusión que muchas personas socias de las organizaciones quedaban por fuera como así también que una seccional policial resultaba ser territorio de influencia de más de una organización. Dada esa reflexión se procedió a modificar el criterio de delimitación. Finalmente, el criterio utilizado fue el lugar de residencia de los socios, los lugares que frecuentaban y en algunos casos accidentes geográficos o grandes establecimientos agropecuarios. Los límites finalmente fijados no coinciden con la sumatoria de las zonas de influencia de las organizaciones, el territorio de la MDR para el proyecto en el que se trabajaba incluyó nuevos criterios; con estos criterios el territorio de la MDR, dibujado en un mapa, excede los límites departamentales.

El territorio de la MDR BS comienza por el oeste en el arroyo Itapebí Grande, al norte llega hasta la localidad de Sequeira (Artigas), al este llega a la localidad de Tranqueras (Rivera), al sur llega a la localidad de Paso de las Piedras y hasta la Ruta Nacional N° 26.

**Mapa 1 Delimitación aproximada del territorio de la MDR de Basalto  
Superficial realizada por las organizaciones (2016)**



**Fuente: Elaboración propia en base a mapeo participativo**

### **3.2 DISCUSIÓN DE RESULTADOS**

En el presente apartado se aborda en profundidad el análisis de los resultados de la investigación. Para ello se toman como referencia las categorías analíticas propuestas entendiendo que con esa estructura el texto logra transmitir los principales resultados. De esta forma los apartados del capítulo refieren a: la *finalidad de la política* MDR en referencia a la categoría *territorio*; a los *criterios utilizados* por la política MDR para delimitar su territorio de influencia; a cuál es la *función de la categoría* territorio en dicha política pública; y a cuál es el *rol de la población*.

### **3.2.1 Finalidad de la política**

Las MDR se crean por Ley 18.126 (Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias con base Departamental) con el objetivo de mejorar la coordinación entre las instituciones agropecuarias y mejorar el vínculo con la sociedad agropecuaria.<sup>5</sup> El decreto reglamentario de la Ley establece que “se aprecia una carencia notoria de integración con la sociedad agropecuaria como una marcada ausencia de articulación dentro de la institucionalidad agropecuaria y pesquera.” (Decreto Reglamentario 217/007, Uruguay. MGAP, 2007a) En este sentido la Ley crea, por una parte, el Consejo Agropecuario Nacional y el Consejo Agropecuario Departamental; y por otro lado crea las MDR. El artículo 17 del Decreto establece las funciones y cometidos de las MDR siendo estas proponer acciones y políticas de desarrollo rural en su jurisdicción, promover un mayor involucramiento del sector agropecuario detectando demandas de la población y organizaciones rurales.

En este sentido la población objetivo de la política “Ley 18.126” son las instituciones públicas vinculadas al agro y la sociedad agropecuaria organizada. El impacto esperado sobre esa población es la generación de un sistema integrado, con base departamental, y desconcentrado en la propuesta y diseño de políticas públicas hacia el sector. Las MDR, en su creación, debieran jugar un rol de “termómetro” de las necesidades del sector agropecuario y de la población rural, transmitirles esas sensaciones a las instituciones públicas y conjuntamente realizar propuestas de acciones y/o políticas de desarrollo rural. Para tal fin la MDR está integrada por el Consejo Agropecuario Departamental, un representante de las

---

<sup>5</sup> Si bien el antecedente directo de esta política son las Mesas de Desarrollo implementadas por Uruguay Rural a partir del año 2001, la creación a partir de la Ley 18.126 modifica sustancialmente el objetivo de estos espacios y su institucionalización. Por eso motivo en este trabajo se toma como punto de partida la Ley del año 2007

Cooperativas Agropecuarias locales, representantes de las organizaciones gremiales agropecuarias locales que cuenten con personería jurídica, y por un representante de la Comisión de Agro de las Juntas Departamentales (Decreto Reglamentario 217/007, Uruguay. MGAP, 2007a).

La Ley 18.719 crea, dentro del MGAP, la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR). Esta Unidad Ejecutora tiene dentro de sus cometidos “elaborar y financiar los planes y proyectos de desarrollo rural,” y “financiar el fortalecimiento institucional público y privado, fomentando el asociativismo rural y el apoyo a las organizaciones rurales.”

En ese contexto la puesta en funcionamiento de las MDR encuentra un aliado fundamental en la conformación de la DGDR principalmente en la creación, dentro de esta, de los Equipos Territoriales de Desarrollo Rural (ETDR). La Resolución N° 466, además de crear los ETDR, resulta de sumo interés para este trabajo puesto que define el concepto de territorio. Esta definición será analizada en los siguientes apartados, aquí se señalarán cuáles son los cometidos de estos equipos a modo de establecer el directo vínculo entre las MDR y los ETDR. Son responsables estos equipos de la ejecución, en territorio, de las políticas de desarrollo rural del MGAP; de la promoción de políticas y herramientas de desarrollo rural; realizar el seguimiento y control en el territorio de referencia de las políticas y programas de desarrollo rural; son responsables del funcionamiento de las MDR y del CAD.

Estrictamente y a partir del análisis de contenido la política MDR no tiene una finalidad como política territorial puesto que al momento del diseño esta dimensión no es central. A partir de la revisión documental y de antecedentes puede estimarse que la inclusión de la finalidad territorial se incorpora con la implementación de esta política a cargo de los ETDR. De esta forma, y atendiendo a las dimensiones propuestas, las MDR integran al territorio como espacio de referencia, no definen territorios con fines de redistribuir recursos ni de generar una equidad territorial en un macro territorio.

De esta forma se entiende que la dimensión de finalidad de la política que más se ajusta a la política MDR es la del tipo **reconocimiento del territorio**: “Son medidas tomadas desde el Poder Ejecutivo, no siempre de carácter coercitivo, que a través de la asignación de recursos económicos delimitan un espacio geográfico a partir de variables socioculturales, socioeconómicas y productivas con fines de reconocimiento y distinción de territorios.” Es “la que más se ajusta” puesto que estrictamente las MDR definen sus territorios a través de los límites departamentales, aunque son flexibles a la delimitación de sub territorios.

### **3.2.2 Criterios utilizados en la definición del territorio**

Para dar inicio a la reflexión sobre la delimitación del territorio de la MDR Basalto Superficial es necesario presentar previamente las diversas formas de delimitar el espacio que coexisten de forma un tanto desarticulada en la zona de trabajo analizada. El territorio Cuchilla de Haedo comprende en parte el espacio físico de referencia de la MDR de Basalto Superficial y por tanto merece una atención particular, principalmente en lo que hace a los criterios de su delimitación. Por una parte, porque es un “territorio” creado desde el Estado pero con “perspectiva territorial” y en segundo lugar porque dicho territorio no coincide estrictamente con el espacio definido como referencia por la MDR de Basalto Superficial.

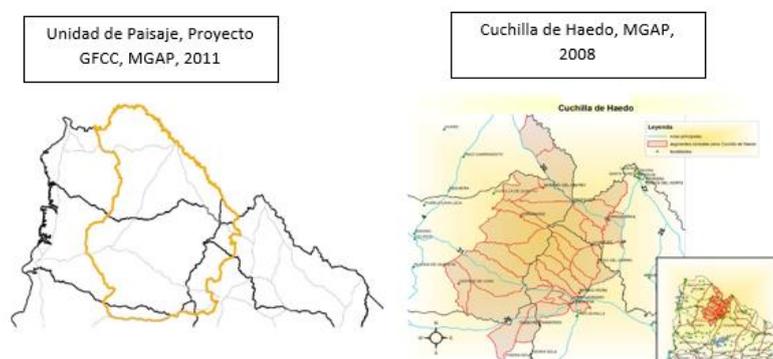
EL territorio Cuchilla de Haedo surge a iniciativa del MGAP con el objetivo de coordinar acciones, proyectos y programas que atiendan un sector vulnerable del país. Al momento de la delimitación de dicho territorio éste representaba al sector rural más pobre del Uruguay. En ese sentido los criterios de delimitación fueron indicadores socioeconómicos y el límite gráfico fueron segmentos censales.

A través de esta delimitación el MGAP pudo articular y coordinar acciones junto al Instituto Nacional de Colonización (2008), el Ministerio de Salud Pública y El Ministerio de Desarrollo Social (Programa Uruguay Integra Cuchilla de Haedo [2012]), con el Área de Políticas Territoriales de OPP a través del Proyecto FORTE

(2011), entre otras acciones. Es interesante señalar que en el año 2011 la OPP realiza un estudio de cara a la elaboración de un Plan Estratégico para el territorio Cuchilla de Haedo. Este estudio realizado por FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales), modifica los límites del territorio en cuestión. Tal modificación pretende exceder la delimitación previa referenciada al Basalto Superficial y responde a la posibilidad de incluir a otras zonas y otras poblaciones dentro de un futuro Plan Estratégico. Junto con ello es relevante compartir la reflexión realizada por el equipo de FLACSO respecto al componente identitario del territorio Cuchilla de Haedo:

El territorio delimitado para este estudio está lejos de ser considerado como una región. La visión de los actores que allí habitan y/o inciden con acciones no tiene impregnada una referencia al basalto superficial como elemento aglutinador identitario y *concatenador* de su acción, más allá del reconocimiento generalizado acerca del atraso relativo de la zona (FLACSO, 2011).

### Gráfico 1. Mapas de Unidad de Paisaje (MGAP) y Cuchilla de Haedo (MGAP)



Fuente: MGAP, 2018; MGAP 2011

En el año 2011 el Estado uruguayo formula un proyecto de Adaptación al Cambio Climático para la ganadería familiar del país el cual comienza a ejecutarse

en el año 2013. Este proyecto cuenta en su diseño con una impronta territorial la cual es ideada con base en dos variables: vulnerabilidad a la sequía (suelos de basalto), presencia de productores/as familiares registrados. El Proyecto Ganaderos Familiares y Cambio Climático<sup>6</sup> define entonces Unidades de Paisaje en donde concentrará sus intervenciones.

Otras formas de delimitar este espacio en referencia a políticas públicas fue la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana. Los municipios fueron creados en el año 2010 y para crearlos la Ley 18.567 sostiene que:

Cada Municipio tendrá una población de al menos dos mil habitantes y su circunscripción territorial urbana y suburbana deberá conformar una unidad, con personalidad social y cultural, con intereses comunes que justifiquen la existencia de estructuras políticas representativas y que faciliten la participación ciudadana (Art. 1º. Ley 18.567).

Lo interesante de este artículo es la cualidad requerida de conformar *una unidad con personalidad social y cultural*. El trabajo presentado por FLACSO (2011) señaló que Cuchilla de Haedo no cumplía con ese requisito, pero agrega que se identifican varias microrregiones que puedan contener un componente de identidad colectiva. Quizás estas microrregiones pudieran ser los municipios. Como es sabido, la creación de los municipios en el Uruguay no contó con la participación ciudadana en la fijación de sus límites, no obstante, es un criterio utilizado al momento de diseñar e implementar políticas públicas, incluso aquellas con enfoque territorial (Ver Alvarado, 2014)<sup>7</sup>. La delimitación de los municipios se realizó con

---

<sup>6</sup> Proyecto financiado por el Fondo de Adaptación al Cambio Climático.

<sup>7</sup> Para el caso de Salto es también interesante destacar, como puede observarse en el mapa N° 4, que el extremo noroeste del departamento se encuentra

base en las series electorales. Esto responde a que en términos abstractos el municipio no es creado como una entidad espacial o como una microrregión sino como un nuevo espacio de gobierno, por tal motivo el requisito de la cantidad de personas se ajusta según el número de personas habilitadas para votar y no tanto por el número de personas que residen en dicho espacio.

Una nueva delimitación territorial surge en el año 2017 a través del Programa Uruguay Integra de la OPP. En este caso OPP identifica seis microrregiones en el país con base en cuatro variables que incluyen índice relativo de desarrollo; infraestructura, conectividad y acceso a servicios, y validación de instituciones locales. Es por tanto también una propuesta de micro regionalización que se superpone con otras pero que al igual que las demás no contempla un proceso colectivo de delimitación del territorio. A este respecto es interesante rescatar lo concluido por Baldoira en 2014 respecto a los procesos de microrregionalizaciones del Uruguay y a la debilidad de los procesos analizados en cuanto a la construcción colectiva de las mismas.

La identidad microrregional no es un dato del territorio, menos aún en la etapa inicial, sino que exige un proceso consciente y deliberado de construcción de una identidad común en medio de una diversidad de identidades preexistentes (locales, departamentales, barriales, etc.) que también deben ser preservadas (Baldoira, 2014).

---

municipalizado a excepción de una “pequeña isla”, casualmente coincide con el recurso turístico Termas del Arapey.

**Gráfico 2. Mapas con delimitaciones de Municipios, Cuchilla de Haedo (OPP), Microrregiones (OPP)**



**Fuente: Observatorio MVOTMA, FLACSO (2011), OPP-Uruguay Integra 2017.**

A las delimitaciones ya señaladas e ilustradas deben agregarse las de aquellas instituciones, programas y políticas públicas que utilizan como criterio de delimitación de sus intervenciones a los departamentos: seguridad interna, salud, educación, intendencias, entre otras que incluyen secciones policiales, judiciales, zonas y segmentos censales, regiones de administrativas de educación, regiones productivas, cuencas, etc.

### **3.2.2.1 El territorio de la MDR BS**

La Resolución N° 466 del MGAP define al territorio como:

Una unidad espacial integrada a través de un tejido social, asentada sobre la base de recursos naturales, articulada por las formas de producción, consumo e intercambio, y armonizada por sus instituciones y formas de organización. Éste podrá ser acotado a los límites departamentales, así como otros integrados por áreas donde se adviertan identidades, donde se generen procesos productivos semejantes (Uruguay. MGAP, 2011a).

La definición precedente puede encontrarse en el trabajo de Rafael Echeverri *et al.* (2003); a la definición de Echeverri el MGAP agrega los criterios de delimitación que pueden utilizarse siendo estos límites departamentales, donde se “adviertan identidades” o donde existan semejanzas productivas. Estos territorios, según el Art. Nº 3 del Decreto, serán definidos por la DGDR la cual en principio define 21 territorios de referencia para los ETDR (18 departamentos, Cuchilla de Haedo, Canelones Oeste y Canelones Este)

En paralelo a la definición de territorio del MGAP la Ley 18.126 establece que cada MDR tiene una jurisdicción y junto con ello establece que cada departamento tendrá una MDR. En principio la jurisdicción de la MDR es entonces el departamento. No obstante esta definición, la puesta en práctica de la política determinó la creación de sub Mesas de Desarrollo Rural; en la actualidad existen cuarenta MDR en todo el país por lo que es claro que la jurisdicción de estos espacios no es la unidad administrativa Departamento.

La MDR de Basalto Superficial surge en línea con lo expuesto por la Ley que la crea y de esa forma el inicio es una MDR para el departamento de Salto. En los inicios de la MDR de Salto las organizaciones de productores plantean la posibilidad de crear sub mesas que se adecuen a los rubros productivos del departamento. Es de esa forma que en Salto se crean tres MDR: la de Producciones Intensivas, la de Basalto Profundo (lechería, agricultura y ganadería intensiva) y la de Basalto Superficial (ganadería extensiva). En este sentido el criterio de delimitación del territorio fue el sistema productivo imperante, empero, esta definición de criterios las MDR no delimitaron su territorio.

En los inicios la MDR BS se encontraba fuertemente vinculada al territorio Cuchilla de Haedo y por tanto las organizaciones que participaban eran aquellas vinculadas principalmente al Proyecto Uruguay Rural del MGAP. Estas organizaciones eran la Sociedad Rural Guaviyú de Arapey, la Sociedad de Fomento

Rural de Masoller (Rivera<sup>8</sup>), la Sociedad de Fomento Rural Basalto Ruta 31, la Sociedad de Fomento Rural Vera y Cañas, la Asociación de Fomento Rural Mataojo Grande y la Cooperativa Agraria Manuel Oribe. Con el paso del tiempo se fueron incluyendo nuevos colectivos que expandieron el territorio de influencia: la Cooperativa San Diego de Itapebí, la SFR Colonia Lavalleja, Comisión Vecinal de Pueblo Biassini, Colonia Arerunguá.

Como se señaló anteriormente, en el trabajo de mapeo participativo la primera delimitación realizada fue a partir de la zona de influencia de cada organización. Esta zona la delimitaron en principio por seccionales policiales y posteriormente utilizaron el criterio de lugar de residencia de sus asociados. Esta identificación del lugar de residencia de los asociados llevó a reflexionar sobre el uso del espacio y por tanto en la movilidad de las personas sobre ese territorio. En ese sentido en algunos casos marcaron los límites del territorio en las localidades que eran frecuentadas por los socios de la organización. A modo de ejemplo, un socio de la Sociedad Rural de Guaviyú de Arapey que vive en Pueblo Olivera se vincula frecuentemente con la localidad de Sequeira de Artigas. En ese sentido la zona de influencia llega hasta Sequeira y no solamente hasta Pueblo Olivera.

Luego de que cada organización delimitó su zona de influencia se procedió a delimitar el territorio de la MDR, planteado en principio como la sumatoria de las zonas de influencia de las organizaciones. Al momento de vincular esta sumatoria de zonas de influencia a un proyecto concreto de trabajo la MDR BS consideró que el territorio debía ser más amplio. Este se debió a la consideración de que el territorio de la MDR tenía que ver no sólo con el lugar concreto en el que residen sino con los espacios físicos de referencia para las problemáticas que se iban a abordar en el Plan de Trabajo.

La diversidad de integrantes de la MDR BS junto con algunas características socioeconómicas de la zona han delineado sus principales temáticas de interés las

---

<sup>8</sup> Actualmente participa en la MDR de Rivera de las Rutas 5 y 30

cuales a su vez repercuten en la participación de nuevas personas y nuevas instituciones, y lo que a su vez influye al momento de delimitar el territorio. Un elemento importante del proceso de delimitación del territorio de la MDR BS es la sugerencia de que al momento de realizar este tipo de trabajos existen dos principios rectores en la delimitación: el criterio de para qué, y el criterio de quiénes.

Las problemáticas abordadas desde la MDR BS fueron un elemento tenido en cuenta al momento de pensar en la delimitación del territorio. Por ejemplo, en el área de la Salud se perciben ciertas contradicciones administrativas en la zona debido a que las personas residen en Salto pero, por su identidad territorial (cercanía, infraestructura, vínculos familiares, etc.) son usuarios de efectores de Salud de Artigas, Rivera o Tacuarembó. La problemática consiste en que en caso de tener una emergencia la persona que es socia de un efector de salud privada en Rivera no cuenta con ese nivel de atención si se encuentra en Salto. De similar forma las problemáticas de caminaría, de educación, entre otras, fueron insumos en la reflexión al momento de definir cuál era el territorio de referencia para la elaboración del Plan de trabajo de la MDR BS.

Imágenes de las instancias de planificación y delimitación



Fuente: MGAP, registros de MDR

Estas problemáticas, a su vez, fueron insumos por quiénes fueron las personas que participaron en la delimitación. La variedad de participantes (ocupación, edad, sexo, lugar de residencia, etc.) influyó en la colocación de estas temáticas al momento de delimitar el espacio. A modo de ejemplo: si el Plan de Trabajo se propone abordar las dificultades de atención en salud rural

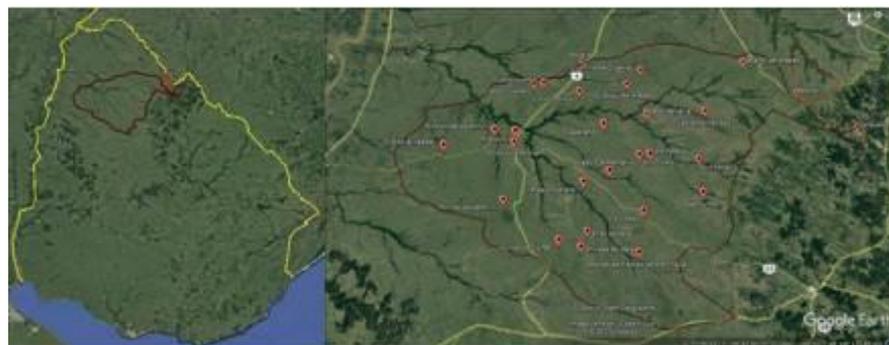
pues entonces el territorio de influencia debe contemplar a la ciudad de Tranqueras

y la de Tacuarembó porque allí concurren muchas personas vinculadas a las organizaciones de la MDR. Las delimitaciones de las políticas de Salud que no contemplan la participación de los usuarios seguramente no coincidan en la fijación de este tipo de criterios.

Otro de los criterios, ya señalado pero no desarrollado, es el de corte productivo. Este criterio se vincula en algunos aspectos con el criterio físico geográfico, sin embargo, lo que prevalece es la construcción social del uso del suelo con fines productivos. El territorio de la MDR BS se define también, entonces, como una zona de “suelos duros” y característicamente “ovejera”. El origen de la MDR BS se debió a este criterio, lo identitario en ese momento fue el Basalto Superficial.

A modo de síntesis del apartado debe señalarse entonces que los criterios utilizados por la MDR para la delimitación de su territorio fueron dos: **Criterios sociales:** comunidades que habitan un espacio, construcciones históricas del uso del espacio. **Criterios productivos:** principales actividades económicas de un espacio, presencia de recursos naturales con fines de explotación, construcciones históricas de uso del suelo con fines productivos. Junto con estas dos dimensiones es importante señalar que el territorio a delimitarse fue el del Plan de Trabajo de la MDR y no un territorio abstracto de la MDR BS.

**Gráfico 3. Delimitación aproximada del territorio realizado con la MDR Basalto Superficial para su Plan de Trabajo.**



**Fuente: Elaboración propia en base a talleres con MDR BS**

### **3.2.3 Funcionalidad del concepto de territorio**

El concepto de territorio en la creación de las MDR se encuentra en la definición de sus cometidos y no en la definición de su conformación. El Artículo 13 del Decreto Reglamentario de la Ley 18.126, el cual establece la conformación, hace referencia a organizaciones locales y no a organizaciones territoriales. Sin embargo, el Artículo 17, el cual establece los cometidos, hace mención a “jurisdicción” de la MDR la cual debe “identificar zonas o rubros de interés estratégico para el desarrollo de su territorio.” La función del territorio en la política pública MDR refiere a la descentralización y en concreto a la participación ciudadana. Al momento de realizar el análisis de contenido de los documentos referentes a las MDR se encontró que las menciones que existen del código “territorio” se utilizan generalmente junto a los de Participación, Descentralización y Organizaciones.

De esta forma la política MDR es considerada como una política territorial con el objetivo de promover la participación ciudadana. La categoría *territorio* lo que permite, en ese sentido, es dar lugar a que las organizaciones de base, las organizaciones locales y las instituciones locales participen en el diseño y en la implementación de las políticas públicas.

Planteado en esos términos la política MDR podría ser considerada como una política participativa más no necesariamente sería una política con enfoque territorial. Las políticas participativas son aquellos espacios en los cuales interactúa la sociedad civil y el gobierno en el diseño, implementación y/o evaluación de las políticas y programas. La participación de la sociedad civil puede darse de diversas formas, en diversas intensidades y con diferentes objetivos.

La MDR BS trae un planteo histórico de que las características de su zona de influencia no son iguales que las del resto del departamento y que por tanto necesitan de un espacio particular que permita abordar sus problemáticas particulares. Seguramente este planteo por parte de las organizaciones tiene mucho que ver con el enfoque territorial de la MDR. Debe tenerse en cuenta que ante este planteo el MGAP podría haberse ceñido a lo planteado explícitamente en la Ley

18.126 y por tanto haber negado la solicitud de crear sub mesas y por ende negaría la posibilidad de la que la MDR BS y sus organizaciones pudieran realizar planteos de políticas que exceden lo estrictamente agropecuario y que se refieren a las características propias de su territorio.<sup>9</sup>

La política pública MDR es considerada territorial entonces en el sentido de que la categoría territorio le otorga la condición de “**Política en el territorio:** iniciativa del poder ejecutivo central, asignación de recursos al territorio, participación de agentes locales.”

La MDR no es una política *del territorio* pues no surge a iniciativa de la población local<sup>10</sup>, y tampoco es una política *para el territorio* puesto que no se han tomado medidas de asignación concreta de recursos para un territorio determinado (algo que sucedió por ejemplo con el proyecto Cuchilla de Haedo). La MDR es una política pública que se ejecuta *en el territorio* y que el espacio de debate e implementación depende de la participación de los agentes locales. La dificultad de esta condición de *política en el territorio* es la débil delimitación del territorio, la

---

<sup>9</sup> La MDR BS ha seleccionado desde el año 2013 cinco líneas estratégicas de trabajo: acceso a tierra, electrificación rural, caminería rural, salud rural y educación rural. Estas líneas difieren sustancialmente con las trabajadas por las otras dos MDR del departamento de Salto: asistencia técnica, financiamiento, trabajo rural, seguros, riego.

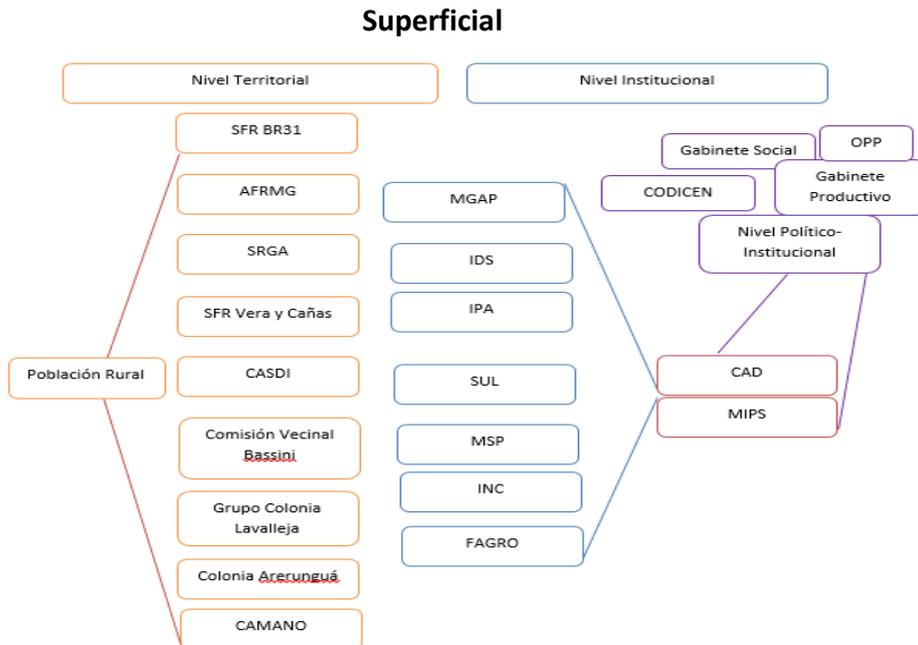
<sup>10</sup> Debe señalarse que desde la MDR BS han surgido políticas públicas territoriales de este tipo, por ejemplo, la implementación del Plan RUMBO del CODICEN en el territorio de la MDR. Si bien el Plan existía no se había implementado en zonas rurales dispersas y fue a solicitud de la MDR que el Plan Rumbo generó el Plan RUMBO Itinerante que permite su implementación en este tipo de zonas. La MDR no solamente hizo la solicitud, sino que participó en toda la etapa de diseño e implementación de la política.

misma política se ejecuta en el territorio pudiendo ser este un departamento, una zona, una región o un rubro.

### **3.2.4 Rol de la población en el diseño e implementación de la política**

En los documentos analizados la referencia a la participación de la población es escueta y en términos generales se la vincula con la descentralización, con las organizaciones y con las instituciones. Es claro que la política MDR percibe como población objetivo a la sociedad civil organizada y no a las personas en tanto individuos.<sup>11</sup> Las personas que participan en la MDR van en calidad de representantes tanto de organizaciones de la sociedad civil como de instituciones públicas. Un posible esquema interpretativo del modelo de participación de la MDR BS sería el siguiente.

**Gráfico 4. Esquema de participación y representación de la MDR Basalto**



**Fuente: elaboración propia**

<sup>11</sup> La planilla de asistencias de la MDR requiere nombre y organización o institución a la que representa.

El esquema anterior es ilustrativo y responde a un modelo de política territorial que contempla tres niveles: el territorial, el institucional y el político. El eje de este modelo es que la política territorial cuenta con esos tres niveles en su diseño, implementación y evaluación. Cada decisión política requiere de acciones a nivel territorial, acciones a nivel institucional y acciones a nivel político. Claro es que no todas las acciones políticas vinculadas a la MDR BS funcionan en base a ese modelo.

Al momento de analizar el trabajo realizado por la MDR en los últimos años (en base a registros y documentos de la MDR) se pudieron identificar tres políticas que cumplieron con este modelo de funcionamiento: Plan RUMBO de UTU, Programa de Electrificación Rural, Proyecto GFCC. No todas estas políticas se diseñaron ni ejecutaron de la misma forma, y por tanto tampoco tuvieron el mismo nivel de impacto. Sin embargo, son políticas o programas que contaron con una idea compartida y con responsabilidades claras en los tres niveles.

El rol de las organizaciones rurales en estas tres políticas implicó siempre una tarea concreta, una responsabilidad. No es posible pensar en una política con enfoque territorial *en el territorio* donde la población local no asuma responsabilidades. Ahora bien, estas responsabilidades tienen un límite, y ahí comienza el campo institucional el cual también tiene un límite dando paso al campo político.

En términos generales puede identificarse al rol de la población en la MDR BS en un “**Nivel gestor-decisor:** población local es consultada para validar una propuesta, población es consultada en la elaboración de un diagnóstico de una propuesta, población participa en el diseño de la propuesta a través de espacios formales, existen espacios formales de cogestión con población local.”

La política MDR en sí misma, en el caso de la MDR BS, cumple con estas características desde su origen. Debe recordarse que el surgimiento de esta sub mesa es a solicitud de las organizaciones, y que cuenta como antecedente con la Mesa del Este del PUR la cual tenía actividades de decisión y adjudicación de

fondos. La MDR cuenta con un espacio formal de participación (es reconocido en una Ley), existen espacios formales de gestión (ejecución de GFCC, ejecución de RUMBO), en algunos casos participa formalmente en el diseño de otras políticas y programas (Propuestas de Fortalecimiento Institucional de DGDR-MGAP, Caminería Rural IDS), participa en la validación de propuestas (GFCC, Avaes sociales de DGDR, Consejo Social MIDES).

## **4 CONCLUSIONES**

El trabajo de investigación realizado permite alcanzar a algunas conclusiones respecto a las preguntas iniciales planteadas y con relación a los objetivos. El presente capítulo se ordena en 4 puntos. En un primer punto sobre las respuestas alcanzadas a las preguntas de investigación. Un segundo punto reflexiona sobre la inadecuación de la categoría territorio propuesta en las políticas públicas territoriales y la categoría territorio propuesta en los estudios multidisciplinarios territoriales. Un tercer punto reflexiona sobre la funcionalidad de la categoría territorio en las políticas públicas territoriales analizadas en la región seleccionada en el presente trabajo. Un cuarto punto presenta las reflexiones en torno a la pertinencia y funcionalidad de la categoría al momento de construir un territorio concreto relacionado a un proyecto de Desarrollo Rural. Finalmente se esbozan algunas posibles líneas de investigación en continuidad con el problema planteado.

### **4.1 ALGUNAS RESPUESTAS A LAS PREGUNTAS PLANTEADAS**

#### **4.1.1 Ante la pregunta ¿a través de qué dimensiones incorpora la política MDR a la categoría de territorio?**

En términos de diseño la política pública MDR, como parte de la política de descentralización agropecuaria, no incorpora la dimensión territorial. Como se ha mostrado la veta territorial de las MDR surge no de la Ley 18.126 sino a partir de la creación de la DGDR-MGAP y principalmente a partir de la creación en el año 2011 de los Equipos Territoriales de Desarrollo Rural (ETDR). Las líneas de trabajo de la DGDR, al menos en términos discursivos, contemplan al territorio como un eje fundamental en el diseño e implementación de las políticas de Desarrollo Rural. Debe recordarse que el decreto ministerial que da creación a los ETDR esboza una definición conceptual de territorio y sugiere algunas de las formas que éstos podrán tomar para definir sus límites.

A pesar de esta conclusión, la puesta en práctica de las MDR en sus períodos 2008-2011 y 2012-2017 no han incorporado a la categoría territorio ni en su definición conceptual abstracta ni en su definición operativa. Esto es que la política, en términos de diseño, no ha establecido criterios formales de definición de territorios referidos al espacio MDR.

#### **4.1.2 Ante la pregunta ¿qué implicancias tiene incluir esa categoría en la MDR BS?**

La MDR BS surge como sub mesa de desarrollo a partir de identificar algunas diferencias estructurales a la interna del departamento lo que ameritó la generación de tres sub mesas. Esta división se realizó con una referencia geográfica y productiva. Sin embargo, el proceso específico de delimitación no se ajustó a los lineamientos de una Política Territorial.

En primer lugar, pues la definición de un territorio debe referirse a un proyecto, plan o política concreta, y la investigación ha permitido señalar que el inicio de la MDR BS no tenía tan en claro cuál era el proyecto ya que se encontraba en una transición entre las Mesas de Uruguay Rural y las Mesas de la Ley de Descentralización. En segundo lugar, porque el proceso de delimitación no convocó a todos los actores de la zona pues en ese momento la participación estaba un tanto restringida a las organizaciones que venían trabajando con el PUR. Otros estudios han señalado que tanto los empresarios medianos y grandes, la agroindustria, los asalariados y el sector comunitario no estaban presentes en el inicio (González 2014, Tommasino *et al.*, 2011, Bandera *et al.*, 2010). En tercer lugar, la definición del territorio de la MDR BS no se realizó. En algún momento se amalgamó la zona de la MDR BS con el territorio denominado “Cuchilla de Haedo”, posteriormente ese territorio técnicamente construido perdió vigencia y pertinencia para las políticas públicas, y la MDR BS se centró en el este del

departamento de Salto.<sup>12</sup> Aun estando circunscripta al departamento de Salto no se realizó una delimitación del territorio con las organizaciones y grupos que participaban; la MDR BS tenía como zona de referencia el “este” del departamento, pero no estaba claro cuál era el límite de esa zona.<sup>13</sup>

En este contexto las implicancias de que en el discurso la política MDR tenga un enfoque territorial no tuvo impactos concretos en la implementación de la MDR BS. Quizás el eje del análisis refiera a la flexibilidad de la política y de cómo a partir de esa flexibilidad algunas MDR pudieron sub dividirse (no siempre con criterios territoriales) y en el caso de la MDR BS pudiera tomar como una dimensión de interés la dimensión territorial de las políticas.

#### **4.1.3 Ante el objetivo de identificar la funcionalidad del concepto de territorio manejado en la política MDR**

Como se señaló anteriormente en términos de diseño de la política MDR no se tuvo en cuenta la categoría de territorio, esta categoría ingresa posteriormente en el año 2011 y en la definición de las líneas estratégicas de la DGDR-MGAP. Pese a esta apreciación de la incorporación positiva<sup>14</sup> de la categoría es posible inferir una funcionalidad de la categoría dentro de la política pública analizada.

---

<sup>12</sup> Debe recordarse que al inicio participaba la SFR Masoller con referencia en el departamento de Rivera

<sup>13</sup> Como ejemplo de esa indefinición puede citarse la participación en la MDR BS del Grupo San Diego de Itapebí (hoy Cooperativa) el que geográficamente y productivamente debía participar en la MDR de Basalto Profundo, pero por diversos motivos se unió a participar en la MDR de BS, aún reconociendo que muchas de las problemáticas que se trataban en ese espacio no coincidían con los de su zona (Colonia Itapebí).

<sup>14</sup> Positiva en términos jurídicos (escrito en una norma).

A partir del análisis de contenido realizado, de la revisión documental y la revisión de antecedentes es posible identificar que la categoría territorio en las MDR se incorpora en términos de un “territorio como espacio local.” Esta lectura sugiere que el territorio lo que permite es la participación de las personas directamente involucradas en los problemas que se tratan de resolver y por su parte que estas personas deben transformarse en agentes de cambio. Las características propias del territorio (relaciones, poder, etc.) no son tenidas en cuenta por la política MDR.

En ese contexto la política MDR, como se desarrolla más adelante, es más bien una política de desarrollo rural local más que una política de desarrollo rural territorial. El énfasis de la política está en la participación y en la diversidad temática de los problemas que aborda. Aún persiste la herencia del PUR en cuanto a que las MDR no traten estrictamente problemáticas de orden agrario y/o productivo, sino que incorporen otras dimensiones del Desarrollo Rural. Así planteada y así entendida entonces la MDR es una política que promueve la participación en una jurisdicción determinada la cual en principio es determinada externamente y no tras un proceso de negociación y/o acuerdo.

#### **4.1.4 Ante el objetivo de analizar la construcción del territorio de la MDR BS**

El proceso de trabajo de construcción de los límites de la MDR BS permitió indagar sobre la percepción que tenían las organizaciones sobre su territorio, la percepción que tenían sobre la delimitación de territorios de otras políticas públicas, y sobre la interpretación que hicieron en cuanto a la utilidad de definir un territorio de referencia para un proyecto. En este proceso de trabajo la MDR pudo visualizar las diferentes delimitaciones que realiza el Estado sobre un espacio geográfico determinado (desde una zona censal, una seccional policial, departamentos, regiones, territorios, etc.) y a su vez comprender qué implica en términos de diseño y ejecución que se realicen esas delimitaciones. Junto con esto se pudo problematizar con la MDR el exceso de delimitaciones.

El resultado concreto alcanzado en relación con este objetivo fue la identificación de los criterios que utilizan las personas, o en concreto que utilizó la MDR, para delimitar su territorio. Fue particularmente interesante el hecho de no poder identificar un territorio inmanente para la zona. La única referencia colectiva y compartida sobre la zona era la de “zona ovejera y aislada”, pero al trabajar sobre ese criterio surgieron muchas diferencias y heterogeneidades por lo que se decidió no utilizar ese criterio como límite.

El proceso dialógico de construcción de límites permitió abordar el trabajo con cierta cautela y permitió integrar diversas opiniones y visiones. El producto final del mapa se logró con tres sesiones directas de trabajo sobre el mismo, pero contó con varias instancias previas de problematización sobre la dimensión territorial de una política pública. De igual forma, y aún con este trabajo, las organizaciones de la MDR consideran que el mapa final puede igualmente ser modificado si se integra a nuevos aceros y/o si se revén los objetivos del Plan.

Esta etapa de la investigación permitió a su vez analizar y comparar otros territorios coexistentes en la misma zona referentes a otras políticas públicas y que en principio incorporan el enfoque territorial en su diseño. Estos territorios cumplen el mismo rol o función que los territorios de las MDR, son territorios construidos técnica y externamente, no habiendo existido un proceso de discusión, negociación o acuerdo con los actores, grupos o instituciones de la zona.

#### **4.2 DESFASAJE ENTRE TEORÍA DEL TERRITORIO Y POLÍTICAS DE DTR**

El estudio de los marcos de referencia de las teorías del territorio y de las teorías de las políticas territoriales ha permitido evidenciar un desfase o inadecuación en la construcción conceptual de la categoría territorio. Al analizar ambas propuestas (diversas a su interna) pudo evidenciarse que la aplicación de la categoría territorio en las políticas territoriales cobra un sentido operacional y funcional, y en ese intento deja por fuera el entramado sociopolítico del territorio como ente o como esencia. Las características materiales, inmateriales, sociales, de

relaciones de poder, el vínculo entre sociedad y naturaleza, la construcción simbólica, entre otras, no se ven reflejadas en la utilización de la categoría territorio en la jerga teórica de las políticas territoriales.

Si bien en muchas de esas propuestas se presentan definiciones densas y abstractas del territorio como construcción social, al momento de volverlas operativas no contemplan tal caracterización. Tal como sostienen Schejtman y Berdugué:

La definición *operacional* de territorio es puramente instrumental, es decir, funcional a los objetivos y alcances del proyecto que se proponen los agentes de los procesos de desarrollo territorial rural (Schejtman y Berdugué, 2002).

Este desfasaje representa un problema, tal como se advirtió anteriormente, tanto para la producción académica pues tiende a desvirtuar la categoría como elemento de análisis; y también para las políticas públicas ya que utiliza una categoría, con similar construcción conceptual pero con usos y fines muy disímiles. En el año 2008 Jorge Montenegro en un artículo crítico sobre las teorías del desarrollo territorial con base en teorías del pensamiento crítico latinoamericano llegaba a la siguiente reflexión:

El territorio del desarrollo territorial rural es una categoría aplanada, reducida a un instrumento técnico de planificación. La multiplicidad de sentidos que el territorio tiene y que hace de él una categoría analíticamente rica y compleja (...) resulta una categoría problemática para la elaboración e implementación de políticas públicas (Montenegro, 2008).

Montenegro (2008) no sólo cuestiona la aplicabilidad o utilidad de la categoría territorio en las perspectivas del DTR, sino que afirma que “el territorio” de estas propuestas es un territorio del acuerdo y del consenso desconociendo las características estructurales de los territorios. En este contexto, y como primera conclusión se entiende que la categoría territorio aplicada a las políticas públicas, y en concreto al diseño de estas, presenta dificultades y debilidades.

#### **4.3 LA FUNCIONALIDAD DE LA CATEGORÍA EN LAS POLÍTICAS ANALIZADAS**

En el presente trabajo se propusieron cuatro dimensiones que permitieron analizar qué rol y qué función tenía “el territorio” en las políticas públicas territoriales de la zona este del departamento de Salto. Para ello se realizó un análisis profundo de la política MDR y se realizó una revisión de los diferentes “territorios” que coexisten en la misma zona geográfica. Todos estos territorios analizados contemplan directa o indirectamente un componente de enfoque territorial, esto es, que en sus argumentos sostienen que la delimitación realizada responde a las características propias del territorio y contempla las particularidades o identidades de las personas que habitan en ella.

A pesar de estas declaraciones, las políticas analizadas no delimitaron el territorio contemplando a las personas, actores e instituciones de la zona, sino que los límites fueron fijados de forma externa, técnica y arbitraria.

La MDR como política nacional no fija los límites de una forma participativa. En términos de diseño los límites son fijados a nivel externo, técnico y arbitrario, esto es: los límites del territorio de cada MDR son los departamentos. Posteriormente en la puesta en práctica, el diseño de las MDR permitió que se fueran generando sub mesas de desarrollo y en ese contexto se sub dividió el territorio departamental.

De igual forma estos nuevos territorios no fueron estrictamente delimitados con un enfoque territorial. Debe recordarse que las políticas de DTR proponen una delimitación funcional con base en acuerdos y consensos locales (Sumpsi, 2006). Si

bien esta definición operacional de territorio deja por fuera la riqueza analítica de la categoría, al menos reconoce la necesaria participación de las personas, grupos e instituciones vinculadas a esa zona o esa política en la delimitación del territorio. Esta característica de las políticas territoriales no se cumple, ni en el diseño de la MDR ni en la creación de la sub mesa de Basalto Superficial.

Esta delimitación sin acuerdo o consenso debilita la posibilidad del DTR de alcanzar la transformación institucional, la generación de redes productivas, la promoción de la participación y el fomento de la competitividad del territorio en cuestión.

Tras este análisis se entiende que las MDR son políticas integradoras que promueven la participación en una determinada jurisdicción. Son “integradoras o integrales” en el sentido de que pretenden romper con la sectorialidad de las políticas públicas. Las MDR parten de una concepción integral del desarrollo rural dentro de la cual lo productivo, lo social y lo ambiental están relacionados entre sí y por tanto una política de DR debe abordar estas tres dimensiones. Son promotoras de la participación pues entienden que sin la sociedad civil organizada, sin la voz de los actores presentes en el territorio, la política pierde legitimidad, pierde transparencia, pierde efectividad y eficiencia. Entienden a su vez que el desarrollo no puede darse sin una fuerte presencia del Estado, y por tanto las MDR promueven un modelo de gobernanza.

Estas dimensiones de integralidad y de participación se aplican en una jurisdicción determinada, pero no se proponen delimitar ni participativa ni integralmente un territorio. En el trabajo realizado por María Noel González en las MDR de Cerro Largo y San José la autora alcanza a una conclusión similar.

Respecto de esto, se observó que la formulación de la política de descentralización agropecuaria que se analiza no se propone, en términos explícitos, ser una herramienta del desarrollo territorial, sino que más fuertemente se presenta como una propuesta de

racionalización y reordenamiento administrativo con pretensión de “involucrar a la sociedad agropecuaria en la definición de las políticas y en la instrumentación de las mismas” (Martínez, citado por González 2014).

La segunda conclusión a la que se arriba sugiere que aún dentro de la propia lógica de las políticas de desarrollo territorial rural las MDR no integran al territorio como una categoría sustancial. Si bien la categoría está presente en los documentos y en los discursos (principalmente vinculados a la DGDR y a la creación de los Equipos Territoriales), en la práctica no se ha implementado un proceso de delimitación del territorio de influencia de la MDR con participación de la población. Riella y Mascheroni (2015) al analizar la dimensión territorial de las MDR concluyen que la política cuenta con potencialidades y ha significado algunos avances en cuanto a descentralización, participación y multidimensionalidad del desarrollo rural, sin embargo la implementación de esta política cuenta con debilidades en cuanto a la re significación del territorio como espacio de acción y de poder. “Los distintos participantes realizan su trabajo desde sus propias experiencias profesionales, no habiendo herramientas conceptuales y operacionales comunes” (Riella y Mascheroni, 2015).

#### **4.4 LA VISIÓN DEL TERRITORIO DE LAS ORGANIZACIONES DE LA MDR BS**

Al trabajar la dimensión territorial de una política pública en la MDR BS se encontraron elementos interesantes de análisis. En un primer lugar las personas que asisten a la MDR en representación de las organizaciones cuentan con un fuerte imaginario de que la realidad material sobre la que viven influye directamente en sus prácticas cotidianas y en la ejecución de las políticas públicas que llegan o no llegan a la zona. En muchos de los discursos de la MDR BS se hace presente la crítica a la homogeneidad de las políticas públicas y cómo esta homogeneidad resulta ineficiente para aterrizar en la zona de influencia de la MDR BS.

Es de esta forma que la MDR BS reclama un espacio de participación e incidencia en el diseño de las políticas públicas de modo que estas contemplen las características de la zona y puedan implementarse de forma adecuada. El discurso de fondo ante estas impresiones es la idea de que las políticas son formuladas por personas que están “detrás de un escritorio”, que no conocen la realidad de la zona y que por tanto no sufren las consecuencias. Ante este contexto la MDR BS reclama su lugar de incidencia, pretende ser escuchada y que sus opiniones sean acatadas ya que “ellos/as” son quienes conocen la zona y la realidad que se vive.

Con relación a la MDR como política territorial las organizaciones la perciben como un espacio de articulación que permite la participación y opinión, no obstante, consideran que las principales políticas públicas son otras y que esas otras políticas no están presentes en el territorio y por tanto no contemplan la participación u opinión de las personas. La MDR BS permite canalizar demandas y genera un espacio de escucha, pero eso aún no repercute directamente en la solución de los problemas estructurales de la zona; en algunos casos el reclamo es que “las otras políticas o instituciones” comiencen a participar en la MDR.

Por otro lado, al momento de trabajar la dimensión territorial de la MDR BS y la posible delimitación de un territorio de este espacio la visión manifestada por las organizaciones fue contundente. En primer lugar, se identificó que el primer criterio que debiera tenerse en cuenta al momento de delimitar un territorio es el “¿para qué?”. Los límites del territorio de la MDR no existen en tanto elementos objetivos o sustanciales, esto es, abstractamente no existe un territorio de la MDR. Los límites se fijaron en relación con los objetivos concretos del Plan de Trabajo que se estaba realizando y según variaran los objetivos así variarían los límites del territorio. Esta variación de límites refería a quiénes quedaban dentro y fuera del territorio.

El segundo criterio entonces es el ¿quiénes? Los límites del territorio dependen de quiénes son las personas que participan en la fijación de los límites ya que la MDR BS estableció que los límites fijados debían ser consultados con otras organizaciones u otros delegados de las mismas. Y en segundo lugar el quiénes

repercute en las personas, grupos o instituciones que quedan dentro o fuera del territorio en cuestión y por tanto dentro o fuera del plan o de la zona de incidencia del Plan.

En estos términos el territorio del Plan de la MDR BS se movía según fueran los objetivos que se plantearan ya que según fuera el objetivo cobraba interés que estuviera contemplado tal o cual grupo, localidad o institución<sup>15</sup>. De tal forma la delimitación de un territorio, en términos de jurisdicción, se ajusta a la propuesta del DTR (Sumpsi 2006, Besduschi 2006, Schejtman y Berdegué 2002) de que el primer paso de una política de DTR es delimitar el territorio de forma acordada y que este territorio es funcional a ese proyecto o plan concreto. Al tener realizada esa primera delimitación se podrá seguramente problematizar algunas de las características del territorio: identificación de actores, mapeo de actores según afinidad al proyecto, hitos estratégicos del territorio con relación al Plan, estimación de recursos y capacidades, etc. Sin la delimitación estas características, que hacen a los objetivos del DTR, no podrán ser incorporadas, al menos dentro de la lógica de transformación institucional.

Como reflexión final en este apartado y dados los criterios de delimitación identificados se estima que la delimitación acordada del territorio con relación a un plan o proyecto concreto puede ser una ardua tarea. Para seguir estrictamente las recomendaciones del DTR en el proceso de delimitación debieran estar representadas una diversidad grande de grupos, actores e instituciones. Esta diversidad se abocaría a definir límites de un territorio bajo el criterio ¿para qué?; en ese marco la heterogeneidad social dificultaría mucho el definir un “para qué” de forma colectiva ya que se evidenciarían las contradicciones de intereses. De tal

---

<sup>15</sup> El trabajo realizado con la MDR BS en la delimitación fue sesgado a las organizaciones que participan habitualmente en la MDR. En ese trabajo no se amplió la participación a otros actores relevantes del territorio o de la zona, algo que en un Plan con perspectiva de DTR debiera ser realizado.

forma se entiende que la delimitación difícilmente pueda ser estrictamente inclusiva, y esta exclusividad seguramente acarreará problemas en la formulación e implementación del plan o proyecto. Tal como señala Sumpsi (2006) la construcción acordada de un territorio y de un proyecto de DTR requiere de un cierto cúmulo de capitales, sobre todo de capital social para poder llegar a esos acuerdos. Un “territorio” con un capital social bajo o con débiles redes difícilmente podrá integrar a todos los actores y llegar a algún acuerdo mínimo, por ejemplo, delimitar el espacio de intervención o incidencia de un proyecto de DTR.

#### **4.5 NUEVAS PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN**

Las conclusiones a la que se arriba con este trabajo generan nuevas interrogantes y abren nuevas líneas de trabajo. En términos de vacíos de conocimiento es interesante poder profundizar sobre la concepción de territorio y de territorial con que cuentan las personas *hacedoras de políticas* de desarrollo rural. La política, entendida como acción social, cuenta con un determinante subjetivo y colectivo importante que, dadas las conclusiones arribadas en este trabajo, resultan de interés conocer. Junto con ello el presente trabajo no permitió abordar en profundidad la construcción inmaterial del territorio entendida como producción teórica y de conocimiento, sin embargo, se encontraron elementos que sugieren que la construcción teórico-discursiva con fuerte base agronómica sobre “la zona ovejera” y de “suelos duros” (“suelos de CONEAT bajo”) es un componente fuerte en la construcción social del territorio. Por otra parte, queda la cita obligada a realizar un estudio similar con otras MDR del país y también con otras políticas públicas territoriales. Finalmente, y en términos de investigación-acción se abre un camino interesante para el aporte al diseño e implementación de este tipo de políticas públicas y a sus programas y proyectos concretos. Queda en el tintero la posibilidad de diseñar y mejorar metodologías de definición de un territorio enmarcado en propuestas de desarrollo rural. Una herramienta de este tipo sería un insumo interesante para futuros diseños y planificaciones.

## **5 BIBLIOGRAFÍA**

- Alvarado R. 2014. Reflexiones en torno al manejo de la dimensión territorial en la formulación e implementación de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana. En: XIII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, 2014, Montevideo. 20 p.
- Álvarez G. 2010. George Simmel: notas sociológicas para la discusión sobre la naturaleza del espacio y la cultura de la metrópolis. Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía. 8: 35-51
- Andreu J. 2002. Las técnicas de análisis de contenido: una revisión actualizada. Fundación Centro Estudios Andaluces, Universidad de Granada, v.10, n. 2, p. 1-34, 2000. [En línea]. 10 de julio de 2016 <<http://public.centrodeestudiosandaluces.es/pdfs/S200103.pdf>>.
- Andrioli A, Suárez M. 2013. Desarrollo regional y descentralización, ¿una relación (in)separable? En: Leal J. Transformaciones recientes y desafíos para el Desarrollo Regional Montevideo: Departamento de Ciencias Sociales, Centro Universitario Litoral Norte, Udelar. 184-199.
- Baldassary E. 2009. El camino conquistado por la descentralización. En: OPYPA (Oficina de Programación y Política Agropecuaria) Anuario. MGAP (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca). 275-278.
- Baldoira C. 2014. Microrregionalización en el Uruguay. Heterogeneidad de contextos y diferenciación de políticas de planeamiento. Tesis Máster en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Montevideo, Uruguay. Facultad de Arquitectura, Udelar. 117 p.
- Bandera G, Herrmann G, Irabuena O, Milán S, Pereira Castro M, Pigurina V, Ríos W, Viggian A. 2010. La intervención en el este de Salto. En: Moraes A, Oreggioni W, Picos G. (Coord.) Formación para el desarrollo Rural. Experiencias desde extensión universitaria en la construcción de nuevas estrategias. Montevideo. Extensión Libros. Comisión Sectorial de Extensión y Actividades en el Medio, Udelar. [En línea]. 27 Agosto 2017. 111-127

[www.extension.edu.uy/system/files.../FormacionDesarrolloRural\\_web.pdf](http://www.extension.edu.uy/system/files.../FormacionDesarrolloRural_web.pdf)

- Beduschi Filho L. 2006. Los desafíos de la investigación en territorios rurales: actores, intereses y habilidades sociales. En: Bengoa J. (ed). Territorios rurales. Movimientos sociales y desarrollo territorial rural en América Latina. Santiago de Chile: RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. 112-124.
- Bozzano H, Gustavo A, Escudero L, Oggero C, Núñez R, García V. 2012. Una iniciativa con Inteligencia Territorial: OPyD-OIDTe (Oficina de Promoción y Desarrollo-Observatorio de Inteligencia y Desarrollo Territorial) en Lavalleja, Uruguay. En: 11th Annual International Conference of Territorial intelligence of INTI, Territorial Intelligence and Globalization Tensions, Transition and Transformation, 2012, La Plata. 10 p.
- Bozzano H. 2009. Territorios: el método territorio. Una mirada territorial a proyectos e investigaciones no siempre territoriales. En: 8th International Conference of Territorial Intelligence. ENTI (Estudio Nacional de Tecnologías de Información), 2009, Salerno. INTI-International Network of Territorial Intelligence. 10 p.
- Brenna J. 2012. Espacio y territorio: una mirada sociológica. 23 p. [En línea]. 18 de mayo 2016.  
[148.206.107.15/biblioteca\\_digital/capitulos/459-6214orn.pdf](http://148.206.107.15/biblioteca_digital/capitulos/459-6214orn.pdf)
- Brunel M. 2013. Mesas de desarrollo rural en Uruguay: herramientas del desarrollo rural territorial. Boletim DATALUTA. Artículo del mes, mayo de 2013. 6 p. [En línea]. 18 de mayo 2016.  
[http://www2.fct.unesp.br/nera/artigodomes/5artigodomes\\_2013.pdf](http://www2.fct.unesp.br/nera/artigodomes/5artigodomes_2013.pdf)
- Chía E, Testut M, Figari M, Rossi V. 2003. Comprender, dialogar, coproducir: reflexiones sobre el asesoramiento en el sector agropecuario. Agrociencia. VII (1): 77-91.
- CLAEH (Centro Latinoamericano de Economía Humana). 1963. Interpretación del Uruguay rural: extracto del estudio situación económica y social del Uruguay rural. Montevideo: CLAEH. 182 p.

- Claval P. 2002. El enfoque cultural y las concepciones geográficas del espacio. Boletín de la AGE (Asociación de Geógrafos Españoles) (34): 21-39.
- Claval P. 1999. Los fundamentos actuales de la geografía cultural. Documents d'anàlisi geogràfica. (34): 25-40.
- De Giacomi B, Kühlsen B, Pérez V, Rehermann M. 2011. Desarrollo local: una búsqueda de estrategias colectivas. Caracterización de las funciones de la Economía Social en Totoral del Sauce. Revista de Estudios Cooperativos, SCEAM (Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio). 16 (1): 60-74.
- Descalzi E. 2013. Reflexiones sobre la conflictividad territorial y el desarrollo rural en Uruguay. Boletim DATALUTA, Artículo del mes. Marzo de 2013. [En línea]. 18 de mayo 2016. 7 p. [http://www2.fct.unesp.br/nera/artigodomes/3artigodomes\\_2013.pdf](http://www2.fct.unesp.br/nera/artigodomes/3artigodomes_2013.pdf)
- De Souza Campos J. 2013. Território (i)material e Geografia Agrária: paradigmas em questão. NERA. Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária. 16 (23): 27-42.
- Dirven M, Echeverri R, Sabalain C, Candia Baeza D, Faiguenbaum S, Rodríguez A, Peña C. 2011. Hacia una nueva definición de "rural" con fines estadísticos en América Latina. Santiago de Chile: CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), Naciones Unidas. Serie: Documentos de Proyectos N° 397. 109 p.
- Echeverri R, Sotomayor O. 2010. Estrategias de gestión territorial rural en las políticas públicas en Iberoamérica. Santiago de Chile: CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). Serie: Documentos de Proyectos N° 376. 93 p.
- Echeverri R, Sepúlveda S, Rodríguez A, Portilla M. 2003. El enfoque territorial del desarrollo rural. San José, Costa Rica: IICA (Instituto Interamericano para la Cooperación y la Agricultura). 90 p.

- Elizalde A. 2003. Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local. Santiago de Chile: ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social), Naciones Unidas. ). Serie: gestión Pública N° 29. 67 p.
- Ethington P. J. 2005. Georg Simmel y la cuestión de la espacialidad. Trayectorias. VII (19): 46-58.
- Fernández M, González M, Lago A, Larrosa A, Ramírez E, Recalde E. 2004. Sistematización de la experiencia de la mesa de desarrollo de Lavelleja. Montevideo: FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola) Uruguay Rural, MGAP. ). Documento de trabajo. 15 p.
- FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales). 2011. Plan estratégico territorial. Basalto superficial-Cuchilla de Haedo. Montevideo. 154 p.
- Foucault M. 2005. La arqueología del saber. Ciudad de México: Siglo XXI. 50-65
- Gallicchio E, Winchester L. 2003. Territorio local y desarrollo. En Gallicchio E, Winchester L (Ed). Territorio local y desarrollo. Experiencias en Chile y Uruguay. Santiago de Chile. Ediciones SUR. Pp. 15-24.
- Girardot J. 2010. Inteligencia territorial y transición socio-ecológica. Revista Trabajo, Universidad de Huelva. 23. 16-39.
- González M. 2014. Políticas de desarrollo rural en Uruguay. Mesas de desarrollo rural, actores y territorios en transformación. Montevideo: Extensión Libros. Colección Cassina. 123 p.
- Guedes E. 2014. Agricultura familiar, organizaciones y políticas públicas. Monografía final curso. Herramientas para el trabajo con colectivos en el campo. Maestría en Extensión y Educación Rural, Facultad de Veterinaria, Udelar. 20 p.
- Haesbaert R. 2013. Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad. Cultura y Representaciones sociales, Vol. 8 (15): 9-42
- Haesbaert R. 2007. El mito de la desterritorialización: del fin de los territorios a la multiterritorialidad. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 400 p.

- Lahera E. 2004. Política y políticas públicas. Serie Políticas Sociales N° 95, Santiago de Chile: CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe).
- López C. 2002. Aproximación al análisis de los discursos profesionales. Signos. 35(51-52): 195-215
- Magri A. 2011. Un quinquenio cargado de futuro: la descentralización y el ordenamiento territorial en Uruguay. Revista de Ciencias Sociales 24 (28): 77-104. [En línea]. 14 de marzo de 2015.  
[cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/.../RevCienSoc%2028-5.pdf](http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/.../RevCienSoc%2028-5.pdf)
- Mañano Fernandes B. 2009. Acerca de la tipología de los territorios. 22 p. [En línea] 23 agosto 2017.  
[http://acciontierra.org/IMG/pdf/BERNARDO\\_TIPOLOGIA\\_DE\\_TERRITORIOS.pdf](http://acciontierra.org/IMG/pdf/BERNARDO_TIPOLOGIA_DE_TERRITORIOS.pdf)
- Mañano Fernandes B. 2008. Território, teoria y política. 22 p. [En línea] 23 agosto 2017. <https://problemasrurales.files.wordpress.com/2008/12/territorio-teoria-y-politica-bernardo.pdf>
- Mañán O, Martínez A, Oyhançabal G, Weisz B. 2009. Construyendo institucionalidad para el desarrollo rural: el caso de la sub mesa del santoral. En: X Congreso Iberoamericano de Extensión Universitaria. EXTENSO, 2009, Montevideo. 15 p.
- Marsiglia J. 1999. La construcción del desarrollo local como marco metodológico. En: Marsiglia, J (Comp.) Desarrollo local en la globalización. CLAEH (Centro Latinoamericano de Economía Humana), Montevideo. 1-9 [En línea]. 12 de febrero de 2014  
[https://desarrolloregional.org.uy/.../construccion\\_del\\_desarrollo\\_local.pdf](https://desarrolloregional.org.uy/.../construccion_del_desarrollo_local.pdf)
- Martínez, J. 2008. Descentralización para el desarrollo rural. En: OPYPA (Oficina de Planificación y Políticas Agropecuarias) "Anuario." Montevideo. MGAP (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca). 261-265

- Martínez, J. 2007. La descentralización agropecuaria. En: OPYPA (Oficina de Planificación y Políticas Agropecuarias) Anuario. Montevideo. MGAP (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca). 253-258
- Martínez J. 2005. La descentralización en el MGAP. En: OPYPA (Oficina de Planificación y Política Agropecuaria) Anuario. Montevideo. MGAP (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca). [En línea] 25/04/2018 [www.mgap.gub.uy/sites/default/files/multimedia/1221\\_J\\_Martinez\\_la\\_descentracion\\_en\\_el\\_MGAP.pdf](http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/multimedia/1221_J_Martinez_la_descentracion_en_el_MGAP.pdf)
- Medina M. 2013. El bajo Río Uruguay: dos naciones ¿un territorio? Tesis de Doctorado en Urbanismo de la Universidad Politécnica de Cataluña. Departament d'Urbanisme i Ordenació del Territori; Barcelona, 381 p.
- MGAP. (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca) 2018. Sitio web institucional: <http://www.mgap.gub.uy/institucional/proyectos>
- MGAP. (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca) 2011. Presentación Institucional del Proyecto Cuchilla de Haedo, Programa Uruguay rural. Dato sin publicar.
- Montenegro J. 2008. Los límites del consenso. La propuesta de desarrollo territorial rural en América Latina. En: Mançano Fernandes (Coord.) Campesinato a agronegocio na América Latina: a questao agrária atual. Expressao Popular. Sao Paulo: CLACSO. 249-274
- Noboa A, Pagani R, Da Silva J. 2013. La participación en los presupuestos participativos: gestión pública + innovación social. En: Leal, J. Transformaciones recientes y desafíos para el Desarrollo Regional. Montevideo: Departamento de Ciencias Sociales, Centro Universitario Litoral Norte, Udelar. 200-229.
- Pfeilstetter R. 2011. El territorio como sistema social autopoiético. Pensando en alternativas teóricas al “espacio administrativo” y a la “comunidad local”. Perifèria: revista de recerca i formació en antropologia. 14: 1-17.

- Piedracueva M. 2016a. Discusiones ontológicas sobre una tipología de territorios. Revista NERA. Núcleo de Estudios, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária. 19 (30): 10-30.
- Piedracueva M. 2016b. La construcción teórica del territorio rural y su vínculo con las políticas públicas. En: Anales XI bienal del coloquio transformaciones territoriales: Repensando políticas y estrategias. Salto, Uruguay, agosto de 2016. 1358-1385
- Piedracueva M. 2012. Aportes metodológicos de la teoría del desarrollo territorial. Revista NERA. Núcleo de Estudios, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária. Año 15 (21): 69-78.
- Piñeiro D. 2014. Asalto a la tierra: el capital financiero descubre el campo uruguayo. En: Almeyra G, Concheiro L, Mendes Pereira M J, Porto-Gonçalves C W (Eds). Capitalismo: tierra y poder en América Latina (1982-2012) Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay. Ciudad de México: Ediciones Continente. 215-264.
- Piñeiro D. 2004. Movimientos sociales, gobernanza ambiental y desarrollo territorial rural. Montevideo: RIMISP (Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural), Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. 47 p.
- Riella A, Mascheroni P. 2015. En búsqueda de una política territorial para el desarrollo rural: reflexiones sobre las mesas de desarrollo rural. En: Riella A, Mascheroni P. Las políticas públicas y las organizaciones agrarias en el Uruguay progresista. Montevideo: Ediciones Universitarias, Universidad de la República. Pp. 45-62
- Riella A, Mascheroni P. 2012. Desarrollo rural territorial: una aproximación para el análisis de la experiencia de las mesas de desarrollo rural en Uruguay. En: Facultad de Ciencias Sociales, El Uruguay desde la sociología. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Udelar. 233-258

- Riella A, Mascheroni P. 2011. Desigualdades sociales y territorios rurales en Uruguay. Pampa. Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales. 7(7). 39-63
- Riella A, Vitelli R. 2005. Desarrollo territorial, ciudadanía y escuelas rurales: una reflexión para el caso uruguayo. Pampa, Revista Universitaria de Estudios Territoriales. 1(1): 131-146.
- Riella A, Andrioli A. 2004. El poder simbólico de las gremiales ganaderas en el Uruguay contemporáneo. Porto Alegre, Sociologias. 6(11): 184-218
- Risler J, Ares P. 2013 Talleres de mapeo y territorio. En Risler J, Ares P. 2013. Manual de mapeo colectivo: recursos cartográficos críticos para procesos territoriales de creación colaborativa. Buenos Aires: Tinta Limón. Pp. 11-36
- Rodríguez N, Vassallo M. 2010. Coordinación interinstitucional para construir capital social que favorezca procesos de desarrollo rural. Agrocienca Uruguay. 14 (2):103-114.
- Romero J, Negrin R. 2013. El territorio como herramienta analítica del desarrollo rural. En: Leal, J. Transformaciones recientes y desafíos para el Desarrollo Regional. Montevideo: Departamento de Ciencias Sociales, Centro Universitario Litoral Norte, Udelar. 131-156.
- Rossi V. 2013. La cuestión agraria uruguaya en diálogo con Pierre Bourdieu y Bernardo Mançano Fernandes. Boletim DATALUTA. Artículo del mes. Enero de 2013. 18 p. [En línea] 16 de mayo de 2016 [http://www2.fct.unesp.br/nera/artigodomes/3artigodomes\\_2013.pdf](http://www2.fct.unesp.br/nera/artigodomes/3artigodomes_2013.pdf)
- Rossi V, Morales S, Figari M, de Hegëdus P. 2008. Proceso metodológico de elección de zona. Nueva localización territorial del Programa Integral de Extensión Universitaria en Paysandú, Uruguay. Pampa. Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales. 4 (4) 201-228.
- Rossi V. 2007. Multifuncionalidad y desarrollo rural sustentable: oportunidades y desafíos del agro uruguayo. En: XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología,

- Guadalajara, México, 2007. [En línea] 25/04/2018 [cdsa.academica.org/000-066/354.pdf](https://cdsa.academica.org/000-066/354.pdf) 14 p.
- Santos M. 1985. Espaço e Método, São Paulo: Livraria-editora Nobel. 292 p.
- Sayes J. 2013. Innovaciones institucionales. El caso de Consejo Agropecuario Departamental y mesas de desarrollo rural en el departamento de Tacuarembó. Tesis Magíster en Ciencias Agrarias opción Ciencias Sociales. Montevideo, Uruguay. Facultad de Agronomía, Udelar. 100 p.
- Schjetman A, Berdegú J. 2002. En: RIMISP (Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural). Desarrollo Territorial Rural. Debates y Temas rurales (1) 55.
- Sumpsi J. 2006. Relaciones entre las transformaciones institucionales y productivas en el marco del desarrollo territorial rural. En: Bengoa J. (ed). Territorios rurales. Movimientos sociales y desarrollo territorial rural en América Latina. Santiago de Chile: RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. 85-110
- Tommasino H, Cazzuli F, Ferreira-Chaves E, de Hegëdus P, Bertollini J, Brunel M, Duarte P, Fernández A, Rodríguez H, Sayes J, Seijo G. 2011. Metodología de trabajo y funcionamiento de la Mesa de Desarrollo de Laureles-Cañas (Tacuarembó): un estudio de caso. Revista Estudios Cooperativos. 16 (2): 42-61.
- Tommasino H, Correa C, Garrido M, Pereyra M, Sarno R, Taranto V, Zeballos M. 2004. Sistematización de la experiencia de la mesa de desarrollo de Florida. Montevideo: FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola) Uruguay Rural, MGAP. Documento de trabajo. 20 p.
- Tubío M, Lombardo R. 2013. La agroindustria del arándano en Uruguay: ¿una estrategia para el desarrollo? En: Leal, J. Transformaciones recientes y desafíos para el Desarrollo Regional. Montevideo: Departamento de Ciencias Sociales, Centro Universitario Regional Litoral Norte, Udelar. 77-102.
- Uruguay. MGAP (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca) 2011a. Resolución N° 466. Creación de Equipos Territoriales de Desarrollo Rural [En línea]

25/04/2018

[www.mgap.gub.uy/sites/default/files/multimedia/279\\_Equipos\\_DesRural.pdf](http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/multimedia/279_Equipos_DesRural.pdf)

Uruguay. MGAP (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca) 2011b. Resolución N° 363. Creación de Dirección Departamental. [En línea] 25/04/2018

[http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/multimedia/284\\_albtitos.pdf](http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/multimedia/284_albtitos.pdf)

Uruguay. Poder Legislativo. 2009. Ley N° 18.567. Descentralización Política Participación Ciudadana. [En línea] 13/01/2016

<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp7943040.htm>

Uruguay. MGAP (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca) 2007a. Decreto 217/007. [En línea] 25/04/2018

[http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/multimedia/1272\\_Decreto\\_Presidencial\\_Reglamentario\\_de\\_la\\_Ley.pdf](http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/multimedia/1272_Decreto_Presidencial_Reglamentario_de_la_Ley.pdf)

Uruguay. Poder Legislativo. Ley N° 18.126. 2007. Descentralización y coordinación de políticas agropecuarias de base departamental. [En línea] 15/05/2013

<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp6007723.htm>

Vadell A. 2015. Las mesas de desarrollo rural. La experiencia en Uruguay (2001-2011). Programa Regional FIDA MERCOSUR, CLAEH, (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, Mercado Común del Sur, Centro Latinoamericano de Economía Humana) Montevideo. [En línea] 27 agosto 2017.

[http://fidamercosur.org/claeh/images/BIBLIOTECA/2015/Eventos/Taller\\_Mesas\\_de\\_Diálogo\\_Rural/FIDAMERCOSUR\\_MDR\\_InformeVadell.pdf](http://fidamercosur.org/claeh/images/BIBLIOTECA/2015/Eventos/Taller_Mesas_de_Diálogo_Rural/FIDAMERCOSUR_MDR_InformeVadell.pdf) 18 p.

Vargas G. 2012. Espacio y territorio en el análisis geográfico. Reflexiones. 91(1): 313-326.

Vassallo M. 2008. Claro-oscuros del desarrollo rural en el Uruguay a comienzos del S. XXI. Montevideo. Documento de trabajo, Departamento de Ciencias Sociales, facultad de Agronomía, UdelaR. Datos sin publicar. 23 p.

Vázquez Barquero A. 1986. El cambio del modelo de desarrollo regional y los nuevos procesos de difusión en España. Estudios territoriales. 20: 87-110

- Velásquez R. 2009. Hacia una nueva definición del concepto política pública. *Desafíos*, Bogotá. (20): 149-187
- Villalba C. 2015. Estudio de las mesas de desarrollo rural en Uruguay como innovación institucional para la participación. Montevideo: IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura), DGDR (Dirección General de Desarrollo Rural), MGAP (Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca). 60 p.
- Weber M. 2005. El político y el científico. 58 p. [En línea] Documento preparado por el Programa de Redes Informáticas y Productivas de la Universidad Nacional de General San Martín (UNSAM). <http://www.bibliotecabasica.com.ar>. <https://www.amuyshondt.com/2015/09/el-politico-y-el-cientifico-max-weber-pdf-descargable/> 14/12/2017

## **6. ANEXOS**

### **6.1. DISCUSIONES ONTOLÓGICAS SOBRE UNA TIPOLOGÍA DE TERRITORIOS**

#### **Discusiones ontológicas sobre una tipología de territorios<sup>1</sup>**

**Maximiliano Piedracueva**

Licenciado en Ciencias Sociales por FCS. Universidad de la República.  
Maestrando en Ciencias Agrarias en Facultad de Agronomía, UdelaR.  
Docente e investigador en UdelaR.  
e-mail: maxipc85@gmail.com

#### **Resumen**

El presente escrito se adentra en la discusión sobre el concepto de territorio como categoría analítica en el área de las ciencias sociales y humanas. En concreto, se discute la posibilidad de una tipología de territorios con base en su esencia material e inmaterial. En primer término entonces se abordará la idea de materia y esencia logrando con ello acercarse a la idea de inmaterialidad. Posteriormente se analiza la ontología de lo social discutiendo las esferas de lo material y de lo inmaterial con especial énfasis en el rol analítico de este tipo de categorías. Finalmente se realiza un acercamiento al debate ya establecido sobre la concepción de territorio y de si este es material e inmaterial o si son dos tipos distintos de territorios.

**Palabras claves:** Territorio; tipología; inmaterial.

#### **Discussões ontológicas sobre uma tipologia de territórios.**

#### **Resumo**

O presente artigo explora a discussão sobre o conceito de território como categoria analítica na área de ciências sociais e humanas. Em particular, é discutida a possibilidade de uma tipologia de territórios com base em sua essência materiais e imateriais. Em primeiro lugar, então, a idéia de matéria e substância serão abordadas conseguindo assim aproximar a ideia de inmaterialidade. Posteriormente ontologia do social é analisada pra discutir as esferas do material e do imaterial, com especial ênfase sobre o papel analítico dessas categorias. Finalmente uma abordagem para o debate já estabelecido com o conceito de território e se for material e imaterial ou são dois tipos diferentes de territórios.

**Palavras-chave:** Território; tipologia; imaterial.

#### **Ontological discussions on the territories' typology**

#### **Abstract**

The present paper explores the discussion on the concept of territory as an analytical category in the area of social and human sciences. In particular, the possibility of a typology of territories based on their material and immaterial essence is discussed. First, then, the idea of matter and substance will be addressed thereby achieving approach the idea of immateriality. Subsequently ontology is analyzed discussing social spheres of the material

<sup>1</sup> "Trabajo presentado como criterio de evaluación final del curso "Territorios inmatrimales, Educación del Campo y Desarrollo Rural: el Caso de los Territorios da Ciudadanía en Brasil", dictado por las profesoras Drs. Janaina de Souza Campos y Noemia Ramos Vieira en el Programa de Posgrados de la Facultad de Agronomía, Maestría en Ciencias Agrarias y Diploma y Maestría en Desarrollo Rural Sustentable, en 2014. Artículo producido en el marco del Proyecto CAPES 014/2011 – UNESP/UEDELAR, Questão Agrária e Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil e Uruguai".

Revista NERA	Presidente Prudente	Ano 19, nº. 30	pp. 10-30	Jan-Abr./2016
--------------	---------------------	----------------	-----------	---------------

and the immaterial with special emphasis on the analytical role of such categories. Finally an approach to the debate already established on the concept of territory and if it is material and immaterial or are two different types of territories.

**Key words:** Territory; typology; immaterial

## Introducción

El presente escrito se adentra en la discusión sobre el concepto de territorio como categoría analítica en el área de las ciencias sociales y humanas. En concreto, se discute la posibilidad de una tipología de territorios con base en su esencia material e inmaterial. En primer término entonces se abordará la idea de materia y esencia logrando con ello acercarse a la idea de inmaterialidad. Posteriormente se analiza la ontología de lo social discutiendo las esferas de lo material y de lo inmaterial con especial énfasis en el rol analítico de este tipo de categorías. Finalmente se realiza un acercamiento al debate ya establecido sobre la concepción de territorio y de si este es material e inmaterial o si son dos tipos distintos de territorios.

Se intenta argumentar en este trabajo que los territorios, como espacios físico-sociales, son en primer término una abstracción, un constructo del pensamiento humano. En este sentido se entiende que un determinado territorio es producto de determinado enfoque de pensamiento, de determinado paradigma. Incluso el no reconocimiento de la existencia de territorios físico-sociales es también producto de un paradigma. Esto es así a tal punto que podemos entender junto con Mançano Fernandes que los paradigmas son en sí mismos territorios inmateriales.

Tras esta lógica de razonamiento un paradigma es un territorio inmaterial y éste, a su vez, determina la existencia o no de territorios, al menos como categoría analítica; por tanto, todo territorio contiene en su génesis un componente inmaterial vinculado al paradigma que lo crea. Esta afirmación toma aquí una forma de tesis en tanto que el producto del artículo se construye con el argumento que la sostiene.

El trabajo se estructura desde una visión teórica y epistemológica. Esto se fundamenta en que el ejercicio lógico-analítico sobre las formas materiales e inmateriales del territorio se enfrenta a dos grandes problemáticas. En un primer término a la discusión teórica de estructura y acción y de esencia y existencia. Esta problemática refiere a la discusión de si la esencia precede a la existencia o si por el contrario la existencia precede a la esencia, y junto con ello, si los sujetos existimos consciente e independientemente de lo que somos y del rol que ocupamos, o si por el contrario somos sujetos pasivos condicionados por determinantes estructurales.

Una segunda problemática, consecuente de la primera, recae en la dificultad de percibir la posibilidad de conocimiento de una estructura o de una acción, de una esencia o de una existencia, pero por sobre todo, en la dificultad de conocer cómo se relacionan ambas. De esta manera el presente artículo se encamina en una senda empedrada y con pocas luces intentando discutir la potencialidad de análisis de una categoría de territorio bajo una óptica de transformación social.

Como recomendación al lector debe señalarse que el artículo es un todo y no una suma de apartados, en este sentido los capítulos no son auto-contenidos sino que cobran sentidos en relación al texto completo.

### **Materia, esencia y existencia**

Pues bien, nosotros hemos dicho que el alma es una idea, que existe en la cosa pensante y que procede de la existencia de una cosa que existe en la naturaleza (BARUCH SPINOZA).

El ser existe a medida que toma decisiones. Esta frase, que podría tomarse como referente del existencialismo filosófico, abre un debate acerca de la materialidad y de la inmaterialidad, pero por sobre todas las cosas, sobre la preeminencia de cada una de las esferas en la sociedad. La idea de esencia y de materia ha sido discutida y fundamentada desde distintas vertientes filosóficas pero principalmente desde el idealismo objetivo y desde el materialismo. Para estas corrientes la esencia forma parte inherente del ser, es lo que somos más allá de nuestro pensamiento y de nuestra consciencia. Particularmente el materialismo expande esta idea a una estructura social, lo material determina el ser, por tanto, el ser es inmutable, esto es, la esencia es inmutable pues se debe a las condiciones materiales de existencia. Si bien se reconoce un factor subjetivo en la interpretación del ser, este factor es entendido como *apariencia*, como algo alejado de la realidad aunque sea producto de la misma.

Por otra parte, la existencia, es aquel concepto que fue utilizado para explicar y reivindicar el margen de acción del sujeto más allá de las condiciones materiales de existencia. Siguiendo a Copleston (1948) lo que "*todos los existencialistas tienen en común es la doctrina fundamental de que la existencia precede a la esencia.*" La idea de existencia es que el ser es un sujeto consciente y responsable, y que por tanto, toma decisiones independientemente de su contexto material, negando entonces la idea de esencia.

Con motivo del presente artículo conviene señalar un par de elementos. Admitir que el territorio es un constructo del pensamiento humano implica aceptar la afirmación de que la realidad no es objetiva sino que es construida tanto subjetiva como intersubjetivamente. La afirmación de que el territorio es un constructo humano se fundamenta con el simple hecho

de que no todos aceptamos la existencia de *territorios*, ni como facto ni como categoría analítica. En segundo lugar, la referencia físico-espacial del concepto de territorio nos obliga a aceptar un componente objetivo, esto es, que existe en tanto objeto más allá de la interpretación humana que lo medie. Ante esta posible contradicción podríamos plantearnos junto con Berkeley la siguiente pregunta: ¿qué son los objetos sino las cosas que nosotros percibimos por nuestros sentidos, y qué otra cosa percibimos aparte de nuestras propias ideas o sensaciones? (BERKELEY, 1710)<sup>2</sup>

La idea de territorio, entonces, es en primer lugar una idea, un concepto, con base en algo material, pero que esa base material es interpretada de manera *ideal*. Esta *manera ideal* le llamaremos aquí paradigma con fines conmensurables, aunque en realidad nos referimos a un *estilo de pensamiento* en el sentido otorgado por Fleck (1986) De esta manera el hecho de que nuestro paradigma admita ontológicamente la existencia de la materia o de las ideas se vuelve un factor clave en qué entenderemos por territorio, y principalmente en cómo entenderemos ese territorio.

Esta discusión filosófica quizás parezca por demás abstracta y su vínculo con el concepto de territorio débil, sin embargo, el argumento es que la ontología del territorio es un factor central al momento de utilizarlo como categoría analítica. La ontología del territorio es, precisamente, si este existe o no existe, si es o no es una entidad, si es o no es inteligible, si es o no es más allá de nuestras percepciones. Seguidamente discutiremos cuál ha sido el alcance de estas discusiones filosóficas en el área de las ciencias sociales con especial ahínco en la sociología.

### **Lo inmaterial, lo subjetivo y lo intersubjetivo en las ciencias sociales**

Si tratamos de contemplar el espejo en sí no encontramos más que los objetos que se reflejan en él. Si deseamos coger estas cosas no encontramos más que el espejo. Aquí está la historia general del conocimiento. (FRIEDRICH NIETZSCHE)

En este apartado se abordan algunas cuestiones claves en el ámbito de las ciencias sociales. Se parte de la discusión crítica entre los abordajes ontológicos y epistemológicos vinculados al conocimiento de las relaciones sociales. Como primer punto debe señalarse que la discusión entre ser y conocer refiere a que históricamente la epistemología ha centrado sus debates sobre objetos dados. Singularmente las discusiones epistemológicas vinculadas a las ciencias naturales debaten sobre la posibilidad y fiabilidad de conocer la naturaleza sin cuestionarse la existencia de tal naturaleza.

<sup>2</sup> Berkeley fue un empirista que negaba la idea de abstracción así como también la *realidad* de la materia. Todo objeto material es producto de nuestras sensaciones y nuestras sensaciones son ideas.

El debate ontológico, considerado entonces previo, entiende que no existe per se una naturaleza dada. Ante la pregunta ¿es posible conocer el funcionamiento del clima?, una mirada ontológica se preguntaría ¿existe tal cosa? La mirada ontológica siempre está implícita en la construcción de conocimiento, esto es que antes de conocer, el sujeto ya determinó la existencia de su objeto. Según sea la ontología del sujeto será la discusión epistemológica y metodológica, tanto a nivel de conocimiento científico como de cualquier otro modo de construir conocimiento. Retomando el ejemplo de la pregunta anterior, ante la escasez de lluvias en un determinado espacio, un meteorólogo no lograría acordar un método explicativo con un indígena debido a sus diferencias ontológicas. Mientras uno asume la existencia de seres no terrenales que afectan al clima el otro solamente admite la existencia de factores terrenales y naturales. En este sentido dado, la validez del conocimiento en uno y otro caso no es motivo de discusión porque el meteorólogo no puede acordar una manera de conocer algo que no existe.

La discusión ontológica en las ciencias sociales es producto directo de la filosofía y de su abordaje de lo social. Se toman aquí algunos de los aportes de la fenomenología y en concreto de la incorporación de su método a la sociología por parte de Alfred Schütz. El sociólogo austriaco elaboró una teoría social con base en la fenomenología de Husserl y la sociología weberiana; para él, la realidad social sólo existe en relación al sujeto que la percibe, y esta percepción es producto de las interacciones sociales. Cada sujeto existe en relación a una estructura determinada pero dicha estructura es percibida e interpretada según una significación determinada. "Para Schutz, el significado es intersubjetivo; es decir, se construye considerando al otro y en interacción con el otro, lo que ocurre en el mundo de la vida cotidiana". (HERNÁNDEZ; GALINDO, 2007, p 234) Esto es así porque el significado de las acciones no es propio de quien las ejecuta sino que es también producto de quien las percibe. Junto con Schütz y Weber, pueden citarse personajes tales como Dewey, Berger y Luckman, Mead, Garfinkel, entre otros, quienes, si bien con significativas diferencias, comparten el vector hermenéutico de la sociología. Este vector hermenéutico considera que la sociedad se construye a partir de acciones cargadas de significados e intencionalidades y que, por tanto, entender el funcionamiento de la sociedad implica comprender esos significados.

Situándonos en el otro extremo encontramos que "en la producción social de su vida los hombres establecen determinadas relaciones necesarias e independientes de su voluntad" (MARX, K, 1859) Las corrientes materialistas y estructuralistas de las ciencias sociales niegan la autonomía del sujeto quien para ellos está directamente ligado a las condiciones materiales de existencia. Para estas corrientes existe una realidad objetiva, por fuera del sujeto y de sus interpretaciones, que condiciona la cotidianidad de las personas. De seguro las principales referencias son Marx para el materialismo, Durkheim para el

funcionalismo y Parsons para el estructuralismo, sin embargo existen muchas corrientes sociológicas, económicas y antropológicas que parten desde esta visión al momento de entender la vida en sociedad; Henri Lefebvre, por ejemplo, realiza un aporte sustancial desde una sociología materialista a la construcción del pensamiento geográfico sobre el espacio.

Más allá de las diferencias teóricas entre estas dos grandes corrientes, subyacen dos diferencias sustanciales: una ontológica y una epistemológica. Con respecto a esta última debe señalarse que las corrientes materialistas asumen una realidad objetiva y por tanto entienden la posibilidad de conocimiento desde una postura de sustracción, esto es, que el conocimiento de la realidad debe ser sustraído de ella, el conocimiento ya existe y debe ser adquirido. Así entendida, la doctrina materialista sostiene que “lo que media los hechos no es tanto el mecanismo subjetivo que los preforma y concibe, como la objetividad heterónoma al sujeto tras lo que éste puede experimentar.” (ADORNO, 1975, p173) Si bien existen varias doctrinas materialistas todas comparten que lo primordial es la materia, y respecto a la construcción de conocimiento, a las ciencias sociales ha llegado con mayor énfasis la doctrina del materialismo metodológico referenciado por Hobbes y Leibniz, y luego tomado en parte por Marx y Engels. El materialismo metodológico en su fase más radical establece que todo objeto de conocimiento debe ser material, y en su fase más común, establece que para entender a los procesos sociales debe explicarse la base material sobre la cual se producen las ideas (DESANTI, 1975).

Por su parte las corrientes interpretativas niegan la existencia de un conocimiento objetivo pues en coherencia con el hecho de que la realidad es construida a partir de significados, el conocimiento de la misma cumple los mismos requisitos. En este sentido el investigador es un sujeto activo en la generación de conocimiento tomando, en la discusión objeto-sujeto, una posición opuesta a los materialistas. Las corrientes interpretativas o hermenéuticas postulan que el individuo de ciencia “intentará el ordenamiento del mundo sensible convirtiéndolo en objeto a partir de las categorías subjetivas de su entendimiento.” (ALFARO, s/d, p 132) En posturas radicales las corrientes interpretativas pueden fundirse con el subjetivismo entendido este como aquella doctrina que entiende que toda verdad está directamente vinculada a la percepción del sujeto y por tanto, existen verdades singulares, individuales negando la posibilidad de verdades generales y absolutas. La frase que inicia este apartado es de uno de los principales exponentes del subjetivismo como doctrina filosófica.

Las discusiones teóricas y epistemológicas sobre sujeto-objeto en ciencias sociales aún mantienen su vigencia y, al entender de algunos, es adecuado que tal discusión se mantenga, mientras que otros, piensan que la discusión no tiene sentido. Rorty, Feyerabend y Foucault, a modo de ejemplo planteaban que el conocimiento no puede reducirse a un *tipo*

de conocimiento y defendían la postura del *todo conocimiento es válido*. No obstante estas propuestas, la mayor parte de los científicos sociales mantiene la imagen de una teoría *todo explicativa* al estilo positivista, aún cuando se opongan a dicha corriente, y por tanto siguen en la búsqueda de teorías y corrientes que le permitan explicar todos y cada uno de los fenómenos y hechos que se dan en sociedad.

Por detrás de los debates clásicos de orden epistemológicos existe, como se insiste en este trabajo, un debate ontológico que no ha tenido suficiente profundidad en los ámbitos académicos. Quizás uno de los primeros intentos de ruptura ontológica en las ciencias sociales sea el realizado por Marx en sus Tesis contra Feuerbach y quizás el más ilustrativo sea la obra El Suicidio de Durkheim en la cual da cuenta de que el hasta entonces hecho psicológico del suicidio se explicaba más por razones sociales que por razones psíquicas. Estos trabajos, más allá de sus aportes teóricos, dan fundamento a la existencia de lo social como *cosa*, como *ser*. El filósofo John Searle se plantea de este modo el debate ontológico:

"he aquí, pues, el esqueleto de nuestra ontología; vivimos en un mundo compuesto enteramente de partículas físicas en campos de fuerza. Algunas de ellas están organizadas en sistemas. Algunos de esos sistemas son sistemas vivos, y algunos de esos sistemas han adquirido evolucionariamente conciencia. Con la conciencia viene la intencionalidad, la capacidad del organismo para representarse objetos y estados de cosas mundanos. La cuestión es ahora: ¿cómo podemos dar cuenta de la existencia de hechos sociales dentro de esta ontología?" (SEARLE, 1997, p. 26-27).

Estos intentos se han focalizado en la ontología de lo social, esto es, dar cuenta de que hay algo que podemos llamar *lo social*. Donde menos se ha enfocado el debate en las diferencias teóricas dentro de las ciencias sociales que tienen, según se entiende en este artículo, una base ontológica. No todas las corrientes y doctrinas de las humanidades comparten los mismos supuestos ontológicos, si bien comparten la idea de que existe una *cosa social* no hay acuerdo sobre cómo se conforma tal *cosa*; y si bien ese debate puede ser teórico contiene muchas implicancias ontológicas. Tal es el caso de la categoría de *territorio*, la cual se discute en este artículo.

Al momento de determinar qué es lo que existe se puede determinar cómo conocerlo. El debate de las ciencias sociales iniciado en la década del '60 del siglo pasado, introdujo la necesidad de articular dos posturas extremas que no daban cuenta por sí mismas de la realidad social. Ni acción ni estructura eran por sí un fiel reflejo de la vida en sociedad. Esta necesaria articulación es producto en sí de una visión ontológica y epistemológica determinada, parte del supuesto de que existe algo acordado a ser explicado, y que este algo puede ser explicado por un modo de conocimiento en específico, el científico. Estos supuestos promueven entonces un desarrollo científico y teórico en busca de una explicación total, esto es, una teoría *todo explicativa*.

Los debates en este sentido han generado distintas propuestas tanto epistemológicas como teóricas. El constructivismo del sociólogo francés Bourdieu tanto como la teoría de la estructuración del británico Giddens son quizás las expresiones principales de estos intentos mediadores. Para uno y para otro, con diferentes énfasis, las relaciones sociales son el objeto de estudio, y por tanto, la definición ontológica de lo que existe. Estas relaciones sociales están inmersas en determinada estructura objetiva y los sujetos se mueven dentro de ella con la libertad de poder recurrir a diferentes recursos (Giddens) o capitales (Bourdieu). La estandarización de distintas relaciones sociales tiene la capacidad en el largo plazo de modificar la estructura. Esta estructura está dada por elementos materiales e inmateriales, y según sea el autor, estas características cobran mayor o menor relevancia. La estructura material está dada por las condiciones materiales de existencia y de ellas surge una estructura inmaterial: clases sociales y relaciones de clases, y reglas, o campos. Los conceptos entre los autores no son homólogos, sino que son constructos teóricos distintos para explicar objetos similares, en este caso, las relaciones sociales.

Esta caracterización se presenta en este trabajo pues se perciben similitudes con la conceptualización de espacio y territorio realizada por el Prof. Mançano Fernandes, que es la conceptualización aquí analizada. Según Fernandes los territorios son estructuras estructuralizantes, son producto y productores de determinadas relaciones sociales y, al mismo tiempo, cuentan con componentes estructurales y de acción tanto como por elementos materiales e inmateriales. Esta condición de retroalimentación es en sí una postura mediadora entre el debate de estructura y acción. Según esta postura los territorios son espacios apropiados por las relaciones sociales, "o território é o espaço apropriado por uma determinada relação social que o produz e o mantém a partir de uma forma de poder" (FERNANDES, 2005, p. 27). Si bien, entonces, el territorio es producto de determinadas relaciones sociales las cuales pueden estar determinadas por componentes materiales, el Prof. Fernandes agrega en su afirmación que las relaciones sociales producen el territorio a partir de una forma de poder.

En esta lectura las relaciones sociales de interés son, precisamente, las relaciones de poder. ¿De qué poder? Según la lectura de los trabajos de Fernandes, este poder puede ser un poder económico, un poder simbólico, un poder militar, etc. La relación de poder, en concreto, la lucha de poder entre los sujetos que habitan el espacio, determinará que sea tal o cual territorio.

Junto con lo anterior, y ya asumiendo que tales afirmaciones presentan un debate al menos ontológico, se entiende que los territorios son creados por un componente inmaterial (FERNANDES, 2009, p. 18) En este contexto la materialidad y la inmaterialidad de los territorios puede entenderse como dos partes de un territorio o como dos formas de

un territorio. Según sea la opción escogida, juegan un rol distintivo los componentes analíticos de objetividad y subjetividad. Si un territorio tiene un componente material e inmaterial el rol analítico de la subjetividad pasa a ocupar un lugar de intersubjetividad y la teoría puede catalogarse como mediadora en la discusión estructura y acción, esto es que se entendería que el territorio es un constructo compuesto por elementos materiales y simbólicos y que por tanto existe una estructura objetiva y un margen de acción hacia los sujetos.

En caso de que se entienda que los territorios pueden tomar dos formas, una material y otra inmaterial, el análisis se divide en dos naturalezas distintas, si bien conectadas. Admitir que existe un territorio material implica reconocer que existen condiciones materiales de existencia por fuera de los sujetos, y por tanto, el análisis de ese territorio material debe poner el foco en las condiciones objetivas que determinan la esencia de los sujetos. Paralelamente se analizaría el territorio inmaterial atendiendo a cuestiones simbólicas y subjetivas de los sujetos. Esta opción analítica se enfrenta a un desafío epistemológico y metodológico al momento de dar cuenta de las relaciones entre un territorio y otro, aún, y a pesar, de la afirmación de que los territorios materiales e inmatrimales se encuentran interconectados.

### **Tipos y formas de territorios**

En los apartados anteriores se han esbozado algunas ideas y discusiones en torno a la naturaleza analítica de lo material y lo inmaterial de manera un tanto abstracta. En este apartado se aborda una conceptualización concreta de territorio y cómo esa conceptualización está atravesada por definiciones ontológicas sobre lo material y lo inmaterial.

Los territorios son espacios determinados y delimitados por relaciones de poder.

El concepto de territorio puede significar el espacio físico en diversas escalas: desde el espacio geográfico de una nación, de una región, de un estado, de una microregión, de un municipio, de un barrio, de una calle, de una propiedad, de partes de una vivienda. Ese es su sentido absoluto, objetivo, concreto, material y localizado. El concepto de territorio puede significar también espacios sociales en sus diversas dimensiones: culturales, políticas, económicas, históricas, o sea, las relaciones sociales en su complejidad, espacialidad y temporalidad. Inclusive en el plano de las ideas, de la construcción de conocimientos y sus diferentes lecturas de las realidades, del sentido y del significado, de las divergencias y convergencias, del diálogo y del conflicto. Ese es su sentido relacional, subjetivo, abstracto, representable e indeterminado. Por lo tanto, tenemos territorios en movimiento (FERNANDES, 2004, p. 28).

Entender al territorio como un espacio de relaciones, más aún, como un espacio transformado por relaciones de poder, implica reconocer ante todo la existencia de un espacio físico sobre el cual las personas interactúan transformándolo. Estas relaciones son relaciones de poder, relaciones de dominio en las cuales surgen constantemente dominadores y dominados. Las herramientas y recursos utilizados en estas luchas de poder dependerán del tipo de territorio que estemos analizando.

Fernandes (2009) propone que los tipos de territorio pueden clasificarse según su forma, su orden y su tipo. Su forma puede ser material o inmaterial, a su vez pueden ser estos de gobernanza, de propiedad privada y de espacios relacionales. La escala de los territorios refiere a la dimensión de este en un espacio físico, esto es, un país, una región, un barrio, etc.

Dentro de los territorios materiales Fernandes reconoce tres tipos de territorios: “los territorios fijos y fluidos son los espacios de gobernanza, las propiedades privadas y los espacios relacionales.” (FERNANDES, 2009, p10) Estos tipos, a su vez, cuentan con características de ser fijos y/o fluidos. El primer territorio es entendido como el espacio de gobernanza, como el espacio político-administrativo de un Estado. Dentro de este territorio se mueven los otros dos territorios materiales. Cada sociedad forja determinado vínculo de propiedad privada dentro del territorio de gobernanza, y a su vez, los grupos y clases utilizan de distintas maneras este segundo territorio generando territorialidades distintas.

Los territorios inmateriales refieren principalmente a la generación y construcción del conocimiento, en concreto, a las relaciones de poder que forjan la construcción de conocimiento. Esta categoría de territorio está directamente vinculada a los territorios materiales al punto de que

La producción material no se hace por, pero sí en relación directa con la producción inmaterial. Asimismo, la producción inmaterial sólo tiene sentido en la realización y la comprensión de la producción inmaterial. Estas producciones son construidas en las formaciones socio-espaciales y socio-territoriales. Los territorios materiales son producidos por territorios inmateriales (FERNANDES, 2009, p. 16).

El territorio inmaterial es entendido como un campo de lucha, como un campo de poder en el sentido dado por Bourdieu. En este campo simbólico los agentes utilizan determinados recursos por generar un discurso hegemónico, una posición totalizadora que someta a sus oponentes. De manera lógica, esta idea de inmaterialidad se vincula directamente con la idea de paradigma y de cómo estos paradigmas se construyen. Los paradigmas son esquemas de pensamiento que logran hegemonizar determinada área de pensamiento y por tanto, logran que su visión del mundo sea la predominante al momento de interpretar y construir la vida en sociedad.

Dado este sentido, el territorio inmaterial es fuente, es causa y no consecuencia. Siendo que el territorio inmaterial se encuentra en el área de las ideas podemos vincularlo ontológicamente a la corriente de la existencia más que a la de la esencia, y a su vez vincularlo a las corrientes interpretativas más que a las materialistas. Establecer esta relación es producto arbitrario del presente escrito y resultado de una lectura lógica que se retrae a las discusiones ontológicas presentadas anteriormente. No se fundan en expresiones explícitas de ningún tipo de quienes generalmente se vinculan a las teorías de los territorios.

No obstante esa observación, se insiste aquí que la tipología de los territorios presentada a través de territorios materiales e inmatrimales presume implícitamente una visión ontológica con preeminencia de lo simbólico, ideal y discursivo sobre lo material. En este sentido se discute aquí la afirmación de que existen dos formas de territorios, una material y una inmaterial, sosteniendo en cambio que todo territorio es (in)material en el sentido dado por De Souza Campos "O território (i)material é caracterizado pelas relações de *poder explicativo* dos paradigmas que os grupos tomam para si." (DE SOUZA CAMPOS, 2013, p32) El poder explicativo de los paradigmas es aquel espacio de lucha a partir del cual se crearán nuevos territorios materiales, siempre a la luz del esquema de pensamiento hegemónico.

### **Esencia de una tipología territorial**

Nada es evidente. Nada está dado. Todo es construido (GASTÓN BACHELARD).

Según lo visto hasta aquí los aportes analíticos de la categoría territorio se enfrentan a un debate, quizás implícito, sobre la ontología de los territorios. Esto es que al momento de hablar de territorio no siempre se explicita sobre cuál territorio se habla pero por sobre todo no se explicita sobre cómo se construye conceptualmente ese territorio.

Los territorios inmatrimales son la base de sustentación de todos los territorios, son construidos y disputados colectivamente, donde las disputas territoriales son alimentadas por sus organizaciones. Es imposible, pensar en los diferentes territorios sin pensar en los territorios inmatrimales y las personas y los grupos que piensan y forman esos territorios (FERNANDES, 2009, p. 18).

Afirmar que los territorios inmatrimales son la base de sustento de todos los territorios debe entenderse como que son parte del mismo organismo. Si bien la esfera inmaterial de un territorio tiene lógicas distintas a las que se encuentran en su esfera

material, siguen siendo parte del mismo territorio puesto que lo material es producto de lo inmaterial.

En este sentido, y a modo de ejemplo, el territorio material del agronegocio es producto del territorio inmaterial del agronegocio, y no de otro tipo de territorio. El esfuerzo analítico recae en señalar e identificar cuáles son las lógicas inmateriales del territorio del agronegocio. Así como el agribusiness cuenta con una larga cadena de valor dentro de la cual se coloca la generación de tecnologías, del mismo modo debe pensarse que el territorio del agronegocio incluye dentro de sí un espacio inmaterial de generación de conocimiento científico, técnico, tecnológico y popular que lo crea y lo sostiene. Las relaciones de poder que se dan en un espacio físico determinado y que construyen un territorio material están directamente vinculadas a las relaciones de poder que se dan en la construcción de un discurso hegemónico con base en el conocimiento. La territorialización de los cultivos transgénicos en el mundo crea un territorio material con base en argumentos técnicos y científicos de eficiencia, de productividad y de cuidado del recurso suelo, léase, lo crea con un discurso producto de la dimensión inmaterial del territorio del agronegocio. De manera coloquial puede decirse que el territorio del agronegocio juega en dos canchas; por un lado en la construcción de un discurso con sustento científico sobre las potencialidades de la transgénesis aplicada a los alimentos, y por otro lado en la puesta en práctica de acuerdos público-privados que permitan la potencialización del factor *business* del agronegocio. Los agentes que intervienen son distintos y las lógicas de poder son distintas, pero ambas se dan en un mismo territorio.

Siguiendo a De Souza Campos, entendemos que “O conhecimento, a produção das ideias e o pensamento, elementos que fazem parte da imaterialidade, estão intimamente conectados à realidade material contida nos modelos de desenvolvimento para o campo.” (SOUZA CAMPOS, 2013, p27) Con mayor precisión, diremos que el conocimiento y la producción de ideas construyen los modelos de desarrollo del campo. Estos modelos de desarrollo, por ejemplo el modelo del agronegocio, integra en sí una esfera inmaterial de producción de ideas y una esfera material de transformación física. En este sentido

“A disputa territorial não pode ser compreendida apenas com foco na materialidade, isto é, enquanto espaço físico, mas deve ser concebida desde a natureza do território, em que a existência de paradigmas distintos conforma territórios (i)materiais” (SOUZA CAMPOS, 2013, p. 32).

Quizás deba explicitarse lo siguiente; la tipología de territorios es en sí producto de un territorio inmaterial. Definir o entender que existen formas materiales e inmateriales, o que existen escalas territoriales, o que existen tipos de territorios, es producto de una lucha académica por la construcción de conocimiento. Tal como señala Souza Campos para el ámbito de la geografía, la conformación de una disciplina puede ser entendida como un

territorio dado que existen diferentes paradigmas que intentan construir discursos hegemónicos. El paradigma de la cuestión agraria en la geografía genera un discurso determinado sobre una concepción de territorio que disputa su lugar con una geografía tradicional y más directamente con un paradigma del capitalismo agrario. El producto de esta lucha inmaterial tiene una manifestación material, según sea el paradigma hegemónico será la manifestación material de transformación y apropiación del espacio.

Haesbaert (1997) clasifica al uso de la expresión *territorio* en tres grandes ramas: una como categoría político-jurídica que refiere al territorio del Estado, al territorio como el espacio físico delimitado por el poder administrativo y jurídico del Estado. Esta noción se asienta en la geografía a partir de Ratzel quien fuera contemporáneo de Weber que definió al Estado como “aquella comunidad humana que, dentro de un territorio, (el territorio es elemento distintivo) reclama con éxito el monopolio de la violencia física legítima” (WEBER, M, 2005) Otro de los usos de la expresión *territorio* responde a un componente simbólico y subjetivo, sobre cómo las personas se apropian de un territorio a partir de ciertos imaginarios colectivos, es como una construcción cultural del territorio. Un tercer uso es de corte económico-político, refiere al territorio como producto de la lucha de clases sociales y como producto de la relación capital trabajo (BUSTOS, C, 2009)

Según esta clasificación puede afirmarse que la conceptualización de territorio de Mançano Fernandes se ubica en todas y cada una de ellas. La tipología de territorios con base en el poder político, en la lucha de clases y en el relacionamiento da cuenta de los tres enfoques presentados por Haesbaert en relación a la expresión territorio. Quizás la clave en la propuesta de Fernandes es avanzar en la relación de esas distintas esferas y por sobre todo en la inclusión sistémica de las mismas. Abordar los tres componentes implica reconocer que existe una multiescalaridad de territorios al tiempo que una multiterritorialidad.

La cita del trabajo de Haesbaert responde a la claridad que aporta su lectura de la corriente simbólica. Quizás esta postura pueda camuflarse en la idea de territorialidad, es decir, en la manera en que las personas se apropian del territorio, sin embargo refiere a algo previo. La dimensión simbólica del territorio da cuenta de una construcción imaginaria y cultural, una construcción discursiva del territorio. La expresión *territorio* de los campesinos, por ejemplo, da cuenta de una construcción simbólica y cultural diferente sobre la *tierra* si la comparamos con la expresión territorio utilizada en los ámbitos del Estado. Esta dimensión simbólica del territorio la entendemos como parte integrante del territorio en sí y no como un tipo previo o distinto de territorio, es entonces una esfera inmaterial del territorio del campesinado.

Ante esas afirmaciones quizás convenga realizarse algunas preguntas: ¿es auténtico un territorio? ¿Podemos hablar de dos territorios cuando la existencia de uno es

preeminente sobre la del otro? ¿Podemos concebir un territorio material si pensamos que es producto de uno inmaterial? He ahí la dificultad ontológica del concepto de territorio.

### **Conclusiones: La inmaterialidad del concepto de territorio y sus implicancias analíticas**

Dime cuál es tu epistemología y te diré qué macanas dirás y harás respecto de la ciencia y de la técnica. Pero nunca podré predecir qué descubrirás o inventarás. Porque, para bien o para mal, los investigadores y técnicos creadores suelen profesar una epistemología y practicar otra. O sea, no suelen poner su credo epistemológico a prueba experimental. Esta es tarea del epistemólogo (MARIO BUNGE).

En otro trabajo (PIEDRACUEVA, 2012) se ha presentado y analizado la masificación del uso de la expresión *territorio* con distintos fines y desde distintos ámbitos. En particular se ha analizado la debilidad de la categoría utilizada desde de las ciencias sociales como categoría política y como dimensión de las políticas públicas. En el mismo trabajo se argumentó la potencialidad de la conceptualización realizada desde la geografía en tanto herramienta metodológica.

En el presente escrito se optó por analizar al territorio como categoría analítica, esto es, como una categoría que permite observar determinada realidad. Claro está que muchas veces se utiliza la expresión *territorio* sin dar cuenta ni explicitar a *qué territorio* se refiere, y por tanto, tal uso de la expresión resulta débil en términos analíticos. Para levantar estas restricciones algunos estudiosos de la geografía se han encaminado en un trabajo de profundización conceptual que hemos intentado señalar en el presente escrito y que consideramos extremadamente útil. No obstante este intento, o mejor aún, a partir de este intento conceptualizador, surgen algunas interrogantes respecto a las dimensiones ontológicas y epistemológicas del concepto de territorio.

Como se ha señalado a lo largo del trabajo, el concepto de territorio inmaterial presenta dificultades analíticas que son propias de las ciencias sociales y que datan desde las primeras escuelas filosóficas. Concebir la existencia de algo inmaterial y entender su rol con respecto a lo material ha ocupado varias páginas de la historia de las ciencias sociales. Conjuntamente con tal debate, surge la interrogante de si, en caso de que exista algo inmaterial es posible dar cuenta de ello a través de un método fiable, esto es, si puede ser construido un conocimiento válido sobre lo inmaterial y su vínculo con lo material. Estas cuestiones atañen a la conceptualización de los territorios inmateriales y a continuación se presentan algunas primeras conclusiones.

La dificultad señalada ha intentado ser resuelta no sólo en referencia al concepto de territorio sino que en distintos ámbitos académicos y en múltiples disciplinas. En muchas

ocasiones se han elaborado propuestas intermedias que intentan conciliar dos posturas ontológicas y epistemológicas inconmensurables. Se asume que la realidad no está ni en un extremo ideal ni en un extremo material, no obstante al momento de elaborar fundamentos teóricos se recae siempre en la misma problemática: ¿qué precede a qué? ¿Qué causa qué?

La explicación de que los territorios son producidos y productores suena lógica y sobre todo, suena bien. Es necesaria una respuesta y al decir de Bachelard, cualquier respuesta es mejor que ninguna. Quizás a modo de orientación podamos retomar la pregunta planteada por Giddens

¿Somos actores que consciente y creativamente reproducimos y transformamos las estructuras sociales o, por el contrario, nuestras acciones son, en gran parte, el resultado de fuerzas anónimas que escapan a nuestro control? (GIDDENS: 1998, p. 714).

Realizando una traducción al tema de este trabajo: ¿es el territorio una construcción simbólica con expresión material o es un conjunto de procesos ideales y materiales que se retroalimentan? Y a partir de ello ¿es posible concebir la existencia de una retroalimentación entre lo material y lo inmaterial? ¿Es posible conocer su funcionamiento?

Estas preguntas exceden la teoría concreta del territorio y pasan a ser preguntas ontológicas y epistemológicas: ¿existe tal fenómeno? ¿Podemos dar cuenta de él? Tras estas preguntas debemos remontarnos a las páginas iniciales de este trabajo y retomar al menos algunas cuestiones que hacen a la filosofía y sociología del conocimiento.

Como no sucede en muchas otras teorías, la propuesta conceptual de territorio aquí expuesta incluye dentro de sí una postura epistemológica de manera explícita. En el concepto de territorio se incluye a los paradigmas, de hecho estos son considerados una forma de territorio. Esta inclusión pone de manifiesto una postura epistemológica, una intencionalidad ideológica concreta.

Muchas corrientes de la epistemología basan sus análisis en los métodos lógicos y objetivos, esto es, una ciencia sin sujeto cognoscente. Los positivistas, los positivistas lógicos, Popper, Bunge, entre otros, son corrientes y pensadores que dedicaron su vida académica a teorizar sobre la posibilidad de conocimiento científico y en cómo este debiera ser generado. Comparten la postura de analizar la generación de conocimiento sin incluir en dicho análisis la existencia de un sujeto conocedor.

Otros autores como Bachelard, Merton, Fleck, Kuhn y Feyerabend rompieron las barreras epistemológicas incorporando el factor humano y social dentro de la ciencia. Incluir a las relaciones sociales dentro del estudio de la ciencia no sólo tuvo impactos a nivel de la institución *ciencia* sino que también impactó en la disciplina. Desde los obstáculos

epistemológicos de Bachelard hasta la *anarquía epistemológica* de Feyerabend, estos pensadores analizaron y mostraron de qué manera las relaciones sociales y las interacciones entre sujetos influyen en el tipo de conocimiento que se crea, en cuál es válido y en cómo se genera.

Quizás dentro de estas corrientes la expresión de mayor alcance sea la de Thomas Kuhn. La innovación de la propuesta de Kuhn se inserta en una discusión sobre la generación del conocimiento que puede rastrearse en pensadores de la modernidad como Nietzsche y Bachelard; Nietzsche cuestionaba la posibilidad de conocimiento científico en términos de objetividad puesto que no existían elementos objetivos que pudieran conocerse; Bachelard por su parte, en una concepción psicologista, planteaba que la generación de conocimiento científico debía pensarse desde los obstáculos que se presentaban en la misma construcción del conocimiento; decía: “es en el acto mismo de conocer, íntimamente, donde aparecen, por una especie necesidad funcional, los entorpecimientos y las confusiones.” (BACHELARD, 2004: 17) Al mismo tiempo se pueden rastrear antecedentes en la sociología del conocimiento, en los aportes de Dilthey sobre las características ontológicas de la realidad y su modo de conocerla, y junto con Fleck, la idea de construcción de conocimiento en colectivo. Es de este modo que la propuesta de Thomas Kuhn no es del todo novedosa, quizás su particularidad haya sido la sistematización de distintos elementos brindados por diversas corrientes que, poco a poco, fueron cobrando fuerza en los debates epistemológicos.

Junto con Kuhn, autores como Robert Merton y Pierre Bourdieu se han aproximado a un debate epistemológico desde la sociología. Si bien parte de sus ejes de análisis son estrictamente epistemológicos en tanto generación de conocimiento válido, sus dimensiones de análisis toman postura desde la ciencia como una institución social y cómo las relaciones sociales influyen directamente en los aspectos considerados estrictamente epistémicos. La versión más extremista de la influencia de las relaciones sociales en la generación de conocimiento puede rastrearse en Nietzsche, sin embargo la elaboración más ajustada es la de Paul Feyerabend. Feyerabend, si bien tenía un enfoque fuertemente epistémico, plantea la discusión sobre la validez del conocimiento científico como único conocimiento válido. Para ello argumenta que la construcción del conocimiento y su validación forman parte del mismo proceso; en otras palabras, une los contextos de descubrimiento y justificación, refuta la idea de que un conocimiento es válido solamente a través de la aplicación del método científico; tal método no existe. Bajo este argumento, entonces, la generación de conocimiento está moldeada no sólo por la cientificidad del mismo sino por distintos arreglos institucionales, *paradigmáticos*, sociales, etc. La lucha de Feyerabend hacia el científicismo se basa en la idea de que la ciencia, al igual que la religión o la magia, es una ideología. Como parte de su argumento sostiene, a nivel cognitivo, el hecho de que las teorías

científicas sólo cobran sentido en referencia a otras teorías, y al mismo tiempo, siguiendo a Mill, que las teorías pueden acomodar y reacomodar los hechos. En este sentido la realidad es moldeada por los intereses del colectivo científico.

Entendemos que la postura epistemológica implícita en el concepto de territorio se enmarca en esta última corriente. Esto implica afirmar que el conocimiento científico es producto de determinadas relaciones sociales y no es producto de una realidad objetiva. Bajo esta postura se entiende también que la misión del conocimiento científico es transformar y no conocer. El conocimiento por sí mismo no es válido puesto que es una construcción social producto de determinadas relaciones de poder, y por tanto, puede haber tantos conocimientos científicos según espacios de poder existan. Si analizamos la postura de Popper sobre la cual debe perseguirse en vano la verdad dado que aún cuando la encontremos no podremos asegurarnos de haberla encontrado, en esta postura epistemológica existen tantas verdades como colectivos y arreglos institucionales de la ciencia.

El hecho de que el paradigma sea un territorio inmaterial, una lucha de poder, establece que el conocimiento generado desde ese paradigma es producto no del avance de la ciencia sino precisamente de las relaciones de poder.

Retrayéndonos a nuestras preguntas: *¿es el territorio una construcción simbólica con expresión material o es un conjunto de procesos ideales y materiales que se retroalimentan? Y a partir de ello ¿es posible concebir la existencia de una retroalimentación entre lo material y lo inmaterial? ¿Es posible conocer su funcionamiento?*

La respuesta ante estas preguntas y según lo versado a lo largo de este escrito debe ser que la existencia de tal fenómeno depende directamente de nuestra posibilidad de conocerlo, en este sentido el territorio es una categoría fenomenológica. Y sobre la posibilidad de conocerlo debemos entender que no existe una única manera de dar cuenta de ese fenómeno dado que la propia búsqueda de la respuesta conforma un territorio en sí.

Cada noción de territorio es, entonces, producto de una lucha de poder a nivel simbólico y discursivo. Esta noción puede tomar como parte de sí a la afirmación de que existe un componente inmaterial en cada territorio, de que existen dos tipos de territorios (uno material o uno inmaterial), o de que existe solamente un territorio material. Al momento de enfrentarnos analíticamente con determinada realidad surgirá ante nosotros nuestra postura ontológica sea de manera implícita o explícita. La ontología del territorio determinará cuáles son los elementos que lo componen, si son estos materiales o inmateriales, y en base a ellos, se podrá llegar a tales o cuales conclusiones. El siguiente fragmento puede resultar ilustrativo:

El territorio se concibe como más que una base material para la reproducción de la comunidad humana y sus prácticas (...) Para poder

captar ese algo más, es crucial atender a las diferencias ontológicas. Cuando se está hablando de la montaña como ancestro o como entidad sintiente, se está referenciando una relación social, no una relación de sujeto a objeto. Cada relación social con no-humanos puede tener sus protocolos específicos, pero no son (o no son solo) relaciones instrumentales y de uso. Así, el concepto de *comunidad*, en principio centrado en los humanos, se expande para incluir a no-humanos (que pueden ir desde animales a montañas, pasando por espíritus, todo dependiendo de los territorios específicos). Consecuentemente, el terreno de la política se abre a los no-humanos. ¿Qué impacto tiene para la concepción moderna de la política cuando esta no queda restringida a los humanos? (ESCOBAR, 2012, p. 08).

En términos de capacidad analítica nos encontramos ante un panorama complejo. Al preguntarnos sobre la posibilidad de retroalimentación de las formas de territorio entendimos que es prioritario atender a sus facetas ontológicas y epistemológicas ante que a las teóricas. Esto es así porque se entiende que cualquier intento de propuesta teórica está delimitado por su visión sobre la generación de conocimiento, y ésta, sobre una determinada visión de la existencia o no de las cosas o fenómenos. El fundamento teórico esbozado es que los territorios son (in)materiales, que cuentan con dos esferas dentro de un mismo organismo distanciándonos de la idea de que son dos formas distintas de territorios. Esta afirmación se sustenta en que si los territorios materiales son producto de un esquema de pensamiento, sin importar cuál precede a quién, forman parte de la misma cosa. La debilidad de este argumento recae en el análisis de estas dos esferas, en cómo interactúan y ello nos lleva a cuestiones epistemológicas: ¿hasta qué punto debemos pretender conocer y explicar? ¿Es todo cognoscible y explicable? ¿Bajo qué postura epistemológica nos paramos?

Entendemos, en fin, que analizar al territorio en sus dos esferas como parte del mismo organismo aporta elementos ricos a las diferentes lecturas, no obstante reconocemos las limitantes (propias también de otros enfoques) al momento de dar cuenta de las relaciones causales entre lo material y lo inmaterial. Dado que todo conocimiento es una ideología, incluso el conocimiento científico, y que por tanto tiene fines de transformación, la debilidad de interpretación y explicación en las relaciones de lo material y lo inmaterial son un debe, una dificultad al momento de pensar por dónde empezamos la transformación; si priorizamos la generación de conocimiento y la de un discurso contrahegemónico o si por el contrario intentamos transformar las bases materiales de los territorios.

### **Finalmente**

Se plantean finalmente algunas líneas en lo que refiere a un desafío ontológico y epistemológico del concepto de territorio. En primer lugar se subraya la idea de que el territorio como categoría analítica tiene un componente material e inmaterial negando la idea

de que son dos tipos o formas de territorios. En segundo lugar, esta afirmación nace de la postura de que los territorios materiales son construidos sobre una base inmaterial, sobre un conjunto de nociones y percepciones producto de las ideas. En tercer lugar, que la partición del territorio en material e inmaterial responde a una postura epistemológica que admite la existencia de teorías *todo explicativas* y que por tanto, admiten intentos teóricos de mediación entre las posturas extremas de materialidad e inmaterialidad, de acción y estructura. En cuarto lugar, que tal postura asume de facto la existencia de algo llamado territorio y junto con ello asume la existencia de algo material e inmaterial en las relaciones sociales. En quinto lugar, y como producto de lo anterior, se asume también no sólo la existencia de algo (in)material sino que al mismo tiempo se asume la posibilidad de conocerlo, entenderlo y explicarlo. En sexto lugar, se entiende que existe una dificultad ontológica al momento de analizar las relaciones entre la esfera material e inmaterial, dificultad propia de las ciencias sociales al momento de dar cuenta de la realidad.

Colocar el énfasis de los debates en una fase ontológica aporta luz en algunos aspectos. En un primer término pues las posturas teóricas amparadas bajo un determinado paradigma que confrontan entre sí son inconmensurables en tanto no reconozcan sus diferencias ontológicas. La discusión o lucha entre el paradigma de la cuestión agraria y el paradigma del capitalismo agrario es inconmensurable en tanto el primero admite la existencia de un territorio campesino (y con ello la inmaterialidad de ese territorio) mientras que el segundo admite solamente el territorio del agronegocio pues, aunque haga referencia al campesinado, no admite la inmaterialidad del mismo, por ejemplo, el componente social de lo no-humano.

En un segundo término, visualizar la fase ontológica de los territorios brinda elementos de discusión dentro de una misma corriente dando lugar a debatir sobre la composición material e inmaterial del territorio. No es suficiente el acuerdo ontológico de que el *territorio es*, sino que es necesario dar cuenta de cómo se compone ese *ser*. La discusión entre las distintas corrientes de la geografía sobre la categoría de territorio da cuenta de diferencias ontológicas aún bajo el acuerdo esencial de que el territorio existe.

En tercer lugar, centrar el análisis en la posibilidad del *ser* y en la composición del mismo, nos lleva a un debate epistemológico distinto. Afirmar la inmaterialidad de los territorios y entender a estos como espacios sociales de lucha de poder nos lleva, como se ha visto, a entender al conocimiento como el componente inmaterial de todo territorio. Este conocimiento, entendido como un territorio, es producto de luchas sociales y por tanto tiene tanto de ideología como cualquier construcción cognitiva que surja de una lucha de poder. De esto se sigue que, tal como señalan Feyerabend (2001) y Merton (1977), el conocido avance de la ciencia tiene más de dominación que de método y por lo tanto, siguiendo aquí a Feyerabend (2001) y a Rorty (1995) cualquier tipo de conocimiento sea cual sea su origen

y método se vuelve válido. En estos términos pareciera lógico argumentar que la concepción inmaterial del territorio como categoría analítica trae consigo implicancias epistemológicas concretas que se enfrentan a la idea de una ciencia moderna con base en métodos y técnicas objetivas o intersubjetivas, y dan lugar a una postura epistemológica abierta y coherente con el hecho de que si quien se para en el lugar de analista (léase científico) puede estudiar el mundo inmaterial atendiendo a las dimensiones propias y subjetivas de los sujetos, debe también reconocer su propia subjetividad y por tanto la carga subjetiva e intersubjetiva del conocimiento que genera.

### Referencias

- ADORNO, T. **Dialéctica negativa**. Madrid: Taurus, 1975.
- BARRIGA, O. y HENRÍQUEZ, G. "Una Ontología del Espacio Social" **Cinta Moebio** Nº 28, p. 67-71. 2007.
- BACHELARD, G. **La formación del espíritu científico**. Vigésimoquinta edición. México, Siglo XXI Editores. 2004.
- BERKELEY, G. "Tratado sobre los principios del conocimiento humano" Disponible en [webdelprofesor.ula.ve/humanidades/elicap/es/.../Berkeley\\_TreatiseEC.pdf](http://webdelprofesor.ula.ve/humanidades/elicap/es/.../Berkeley_TreatiseEC.pdf).
- BOURDIEU, P. Espacio social y poder simbólico In: Bourdieu, Pierre. **Cosas Dichas**, Barcelona: Editorial Gedisa, 2007 [1987], p. 127-142.
- BUSTOS, C. "Apuntes para una crítica de la geografía política: territorio, formación territorial, y modo de producción estatista." 2009. Disponible en [observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/.../03.pdf](http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/.../03.pdf).
- COPELSTON, F. Philosophy. **The Royal Institute of Philosophy**. Volume N23, nº 84, 1948, pp 19-37. 1948
- DESANTI, J. **La Philosophie Silencieuse ou critique des philosophies de la science**. Paris, Editions du Seuil, 1975. Traducción de Víctor Florián.
- DE SOUZA SANTOS, J. "Território (i)material e Geografia Agrária: paradigmas em questão" **Revista NERA**, Año 16, Nº 23, pp 27-42, 2013.
- ESCOBAR, A. "Cultura y diferencia: la ontología política del campo de Cultura y Desarrollo" **Wale'keru. Revista de investigación en cultura y desarrollo**, núm. 2. 2012.
- FALERO, A. "Patrón de poder neoliberal y una alternativa social." **Política y Cultura**, núm. 24, pp. 97-119. 2005.
- FELICIO, M. O território imaterial do campesinato. Disponible en [www.fct.unesp.br/nera](http://www.fct.unesp.br/nera)
- FEYERABEND, P. "Cómo defender a la sociedad de la ciencia." **Polis. Revista de la Universidad Bolivariana**. Año/vol. 1. Número 001. Santiago. Chile. 2001.
- FLECK, I. **La génesis y el desarrollo de un hecho científico**. Introducción a la teoría del estilo de pensamiento y del colectivo de pensamiento. Madrid: Alianza Editoria, 1986
- GIDDENS, A. "**Sociología**". Madrid: Alianza, 1998.

HERNÁNDEZ ROMERO, Y; GALINDO, R. “El concepto de intersubjetividade em Alfred Schütz.” **Espacios Públicos**, año/vol. 10, número 020, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México, 2007.

KUNH, T. **La estructura de las revoluciones científicas**. Octava reimpressão, Argentina. FCE. 2004.

MANÇANO FERNANDES, B. Território, teoria y política. Disponible em: [www.fct.unesp/br/nera](http://www.fct.unesp/br/nera) .

MANÇANO FERNANDES, B. Questão agrária: conflitualidade e desenvolvimento territorial. In: BUAINAIN, A. M. (org.). **Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil**. Campinas: Unicamp, 2005.

MANÇANO FERNANDES, B. Sobre la tipología de los territorios. Disponible en [www.fct.unesp/br/nera](http://www.fct.unesp/br/nera). 2009

MERTON, R. **La sociología de la ciencia 2**. Madrid Alianza Universidad. 1977

PIEDRACUEVA, M. “Aportes metodológicos de la teoría del desarrollo territorial” **Revista NERA**, Año 15, Nº 21, pp 69-78, 2012.

SEARLE, J. **La construcción de la realidad social**. Barcelona: Paidós. 1997

WEBER, M. **El político y el científico**. Madrid, Alianza Editorial, 2005.

Recebido para publicação em 07 de março de 2015.

Devolvido para a revisão em 19 de janeiro de 2015.

Aceito para a publicação em 27 de fevereiro de 2016.