

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE AGRONOMÍA**

**LOS PRODUCTORES EN LA NUEVA
INSTITUCIONALIDAD AGROPECUARIA
APORTES PARA LA MESA DE DESARROLLO RURAL DE
TREINTA Y TRES**

por

Elena DESCALZI VANOLI

Tesis presentada
como uno de los
requisitos para obtener
el título de Magíster en
Desarrollo Rural Sustentable

MONTEVIDEO
URUGUAY
diciembre 2019

Tesis aprobada por el tribunal integrado por:

Matías Carámbula (Presidente)

Pedro de Hegedüs (Vocal)

Pedro Arbeletche (Vocal)

Norberto Rodríguez (Vocal)

27 de abril de 2020

Autor: Elena Descalzi Vanoli.

Directora Dra. Virginia Rossi

AGRADECIMIENTOS

A Virginia por su orientación, empuje, paciencia y acompañamiento permanente. Gracias por todo lo que aprendí con ella y pude aplicar en mi trabajo.

A mi familia que me entusiasmó a continuar con esta tarea.

A los docentes de la Maestría en Desarrollo Rural Sustentable con quienes pude tomar un tiempo para la reflexión de lo que hacemos en el campo.

A Rafael Casas que compartió conmigo una primer y preciosa definición de desarrollo rural en las jornadas de campo que compartimos en la Colonia Dionisio Díaz.

A los productores de la MDR 33 que me permitieron entrar en sus hogares a intercambiar temas de interés común. Disfruté mucho de esas entrevistas.

TABLA DE CONTENIDO

	página
PÁGINA DE APROBACIÓN.....	II
AGRADECIMIENTOS.....	III
RESUMEN.....	VII
SUMMARY.....	VIII
1. <u>INTRODUCCIÓN</u>.....	1
1.1. JUSTIFICACIÓN.....	2
1.2. ANTECEDENTES.....	5
1.3. REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA.....	8
1.3.1. <u>Participación</u>.....	8
1.3.1.1 Definiciones de participación.....	8
1.3.1.2. Participación ¿fin o medio?	13
1.3.1.3. Motivación para la participación.....	13
1.3.1.4. Participación y políticas públicas.....	14
1.3.1.5. Participación y poder.....	16
1.3.1.6. Participación y gobernanza.....	17
1.3.1.7. Participación y capital social.....	19
1.3.2. <u>Espacio y territorio</u>.....	22
1.3.3. <u>Desconcentración y descentralización</u>.....	23
1.3.4. <u>Desarrollo rural con enfoque territorial</u>.....	26
2. <u>METODOLOGÍA</u>	31
2.1. TRABAJO DE CAMPO (1): ENTREVISTAS EXPLORATORIAS.....	32
2.2. TRABAJO DE CAMPO (2): ENTREVISTAS A PRODUCTORES.....	32
2.3. FUENTES DE INFORMACIÓN SECUNDARIA.....	33
2.4. CATEGORÍAS DE ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN.....	33
3. <u>RESULTADOS Y DISCUSIÓN</u>	36

3.1. CATEGORÍA DE ANÁLISIS A): MOTIVACIÓN Y FORMACIÓN PARA LA PARTICIPACIÓN.....	36
3.2. CATEGORÍA DE ANÁLISIS B): INCIDENCIA EN LA TOMA DE DECISIONES	39
3.3.CATEGORÍA DE ANÁLISIS C): POSIBILIDAD DE PLANTEAR INICIATIVAS.....	41
3.4. CATEGORÍA DE ANÁLISIS D): FUNCIONAMIENTO DE LA MDR..	43
3.5. PROPUESTAS DE LOS PRODUCTORES PARA MEJORAR LA PARTICIPACIÓN EN LA MDR 33.....	45
4. <u>CONCLUSIONES</u>	50
5. <u>CONSIDERACIONES FINALES</u>	51
6. <u>BIBLIOGRAFÍA</u>	52
7. <u>ANEXOS</u>	59
7.1. PERFIL DE ENTREVISTADOS PARA ENTREVISTAS EXPLORATORIAS.....	59
7.2. ENTREVISTAS EXPLORATORIAS SETIEMBRE 2015.....	60
7.3. NOTA DE PRESENTACIÓN A LOS PRODUCTORES ENTREVISTADOS.....	62
7.4. ENTREVISTAS A PRODUCTORES.....	63
7.5. MAPA DE T Y TRES PARA UBICACIÓN DE LUGARES DE REUNIÓN DE LA MDR 33.....	67
7.6. CON RESPECTO A LAS DECISIONES QUE TOMAN LOS PRODUCTORES EN LA MDR 33.....	68
7.7. ¿QUÉ ES LA PARTICIPACIÓN PARA USTED?.....	69
7.8. PERFIL DE LOS PRODUCTORES ENTREVISTADOS.....	70

**7.9. ARTÍCULO AGROCIENCIA. LA PARTICIPACIÓN DE LOS
PRODUCTORES EN LA MESA DE DESARROLLO RURAL DE TREINTA
Y TRES. 71**

RESUMEN

La presente investigación pretende contribuir a comprender la participación de los productores en las Mesas de Desarrollo Rural (MDR). Como innovación institucional y organizacional, estos nuevos espacios se encuentran en proceso de construcción en el Uruguay, por lo que resulta relevante contribuir a evaluar su funcionamiento. La participación es un término muy empleado y con diversos significados según la perspectiva política, económica o social desde dónde se lo utilice, lo que genera una cierta ambigüedad conceptual. La investigación se centró en conocer cómo los productores de una MDR, la MDR 33, perciben su participación en la misma y aportar elementos para mejorar su funcionamiento. Para ello se realizó una sistematización de los antecedentes de investigaciones nacionales relacionadas con el tema en estudio en distintos puntos del país y se revisó bibliografía disponible. En base a las valoraciones recogidas se utilizaron cuatro categorías de análisis: motivación y formación para la participación, incidencia de las opiniones de los productores en la toma de decisiones, posibilidad que tienen los productores para plantear iniciativas y el funcionamiento concreto de la MDR 33. La revisión conceptual indaga sobre el concepto de participación, los conceptos espacio y territorio para descubrir las relaciones y conflictos que se dan en ellos, y la relación que existe entre participación y desarrollo rural en esta época de quiebre de paradigmas sobre el desarrollo rural. Se discute el concepto de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (DRET) para relacionarlo con la participación en espacios locales, por considerar que es el que más se ajusta a las políticas implementadas en el país. Se realizaron tres entrevistas exploratorias a informantes calificados y diez entrevistas en profundidad a productores de la MDR 33. Mediante la triangulación de herramientas y fuentes de información, surge como principal resultado la importancia de problematizar la participación de los productores en estos nuevos dispositivos interinstitucionales para que representen verdaderos ámbitos de desarrollo rural.

Palabras clave: espacio de participación, mesa de desarrollo rural, innovación institucional, política pública

FARMERS IN THE NEW AGRICULTURAL INSTITUTIONALITY. CONTRIBUTIONS
TO THE TREINTA Y TRES RURAL DEVELOPMENT COMITEE

The present research work aims to contribute to understand the participation of farmers within the Rural Development Committees (RDC). As institutional and organisative innovations, these new spaces are currently in progress and it is relevant to contribute to their operation assessment. Participation is a fashionable term and it is used with various meanings depending on political, economic or social point of view which makes it a vague concept. The research focused on getting to know how farmers in an RDC, the 33 RDC, appreciate their participation on it and provide information to improve its performance. A systematization of national background studies in different locations of the country was made and the available literature was reviewed. Four analytical categories relevant to the study were grouped based on the collected assessments: motivation and training for participation, influence of farmers' opinion on decision making, farmer's possibilities for providing initiatives and the practical operation of the RDC. The conceptual review is about the participation concept, space and territory concepts in order to discover relationships and conflicts arising within them and the relationship between participation and rural development on a time of changing paradigms of rural development. Rural Development as a Territorial Approach concept (RDTA) is reviewed in order to relate it to participation in local spaces for being the most appropriate approach for the policies implemented in the country. Three exploratory interviews to selected informants were carried out and ten in-depth interviews to farmers in the RDC 33. By the triangulation of tools and information sources, the main result arising is the importance of problematizing the participation of farmers in these new institutional arrangements for them to represent true development rural areas.

Key words: participation spaces, rural development committees, institutional innovation, public policy

1. INTRODUCCIÓN

El presente estudio forma parte del trabajo final de la Maestría en Desarrollo Rural Sustentable de la Facultad de Agronomía de la Universidad de la República cuyo tema de investigación son los espacios de participación de los productores rurales vinculados al desarrollo rural, en particular las Mesas de Desarrollo Rural (MDR).

En el marco de la nueva institucionalidad agropecuaria promovida por el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP), la Ley N° 18126¹ (Uruguay. Poder Legislativo, 2007) propone la participación de los productores rurales en espacios generados con ese propósito. El desafío es reflexionar sobre si es efectivamente posible detectar allí demandas e inquietudes y canalizarlas a través de proyectos de desarrollo.

Las MDR, como innovación institucional, son nuevos espacios con enfoque participativo que se encuentran en proceso de construcción en el agro uruguayo y es válido, por eso, evaluar su funcionamiento. Lo innovador es el enfoque participativo a diferencia de las que se convocaron en el año 2001 cuando se firma el Contrato de Préstamo MGAP- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)555 UY para ejecutar el Proyecto Uruguay Rural (PUR).

La motivación personal para investigar estos espacios de participación tiene su origen en mi experiencia como delegada de la Intendencia Departamental de Treinta y Tres al Consejo Agropecuario Departamental (CAD 33) desde el año 2007 y hasta junio 2010. El estudio se apoya a su vez en la sistematización de diversos trabajos de investigación nacional sobre el funcionamiento de las MDR.

La finalidad u objetivo general es contribuir a generar conocimiento sobre la participación de los productores en nuevos espacios para el desarrollo rural. Para eso, se plantea: (a) aportar categorías de análisis sobre la participación de los productores; (b) analizar la percepción que tienen los productores de la MDR 33

¹ Conocida también como Ley de Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias con base Departamental.

sobre la participación; (c) aportar conocimientos para mejorar el funcionamiento de la MDR 33. Para Introducción

Como primer paso, se realizó una revisión de estudios de caso de MDR constituidas en el país, luego se plantea una revisión bibliográfica de los conceptos de participación, políticas públicas, desarrollo rural con enfoque territorial y descentralización como aportes para vincular participación y desarrollo rural.

El trabajo pretende aportar a organizaciones de productores familiares de Treinta y Tres y autoridades nacionales y departamentales a cargo de las políticas públicas.

1.1 JUSTIFICACIÓN

El 12 de mayo de 2007 es promulgada la Ley N° 18126 de Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias con base Departamental (Uruguay. Poder Legislativo, 2007) y se crea el Consejo Agropecuario (CA). Con esto se inicia la implementación de la descentralización agropecuaria.

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

Se crea el CA con la función de relacionar las políticas nacionales con las departamentales y entre otros cometidos, orientar las acciones de las instituciones agropecuarias con el desarrollo local. Queda clara la opción del gobierno nacional por el territorio. El CA debe integrarse por el Consejo Agropecuario Nacional

(CAN), el Consejo Agropecuario Departamental (CAD) de cada Departamento y las MDR.

A su vez, el CAN debe integrarse por el Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca que lo preside; el Sub Secretario y el Director General de Secretaría de dicha Cartera; el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto; tres representantes del Congreso de Intendentes; los Presidentes de las siguientes personas públicas no estatales: Instituto Plan Agropecuario (IPA), Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIA), Instituto Nacional de Vitivinicultura (INAVI), Instituto Nacional de Semillas (INASE) e Instituto Nacional de Carnes (INAC); un representante del Instituto Nacional de Colonización (INC); un representante de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y un representante de la Universidad de la República (Udelar), vinculado a la docencia en temas agropecuarios. Sus cometidos son asesorar al MGAP en la elaboración de políticas agropecuarias de desarrollo rural con base territorial, principalmente de los sectores más vulnerables; seguimiento y evaluación de las políticas aplicables en todo el país a través de los CAD; coordinar y controlar la labor de los CAD; recomendar y asesorar a los Institutos vinculados al sector agropecuario en lo que hace al destino de sus recursos.

Los CAD deben funcionar uno por departamento y estar integrados por un representante del MGAP que lo presidirá; un representante de la persona pública no estatal relacionada con el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca con mayor incidencia en dicho departamento; un representante del INC y por último por dos representantes de la Intendencia Municipal correspondiente. Son sus cometidos difundir las políticas del MGAP y de las personas públicas no estatales relacionadas con el quehacer agropecuario e informar acerca de los proyectos que tenga en ejecución; colaborar para que los servicios locales del MGAP sean eficientes; identificar y promover proyectos de interés departamental; identificar nuevos grupos de productores y vincularlos con los apoyos correspondientes; evaluar el desarrollo y el cumplimiento de las políticas agropecuarias del MGAP y demás personas públicas no estatales vinculadas con el quehacer agropecuario; coordinar con la Intendencia Municipal los proyectos agropecuarios que sean ejecutados por la misma.

Las MDR deben ser integradas por el CAD; 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. Sus cometidos deben ser promover la participación de la sociedad agropecuaria en la instrumentación de las políticas del sector, detectando las demandas e inquietudes de los productores rurales del departamento y canalizando los distintos proyectos de desarrollo promoviendo la coordinación de los sectores público y privado representativos de las cadenas productivas agropecuarias, orientados hacia la búsqueda de una mayor equidad, desarrollo local y a la preservación del medio ambiente.

Según los lineamientos estratégicos de la institucionalidad pública agropecuaria para el período 2006-2011, se afirma que hay que contrarrestar los efectos de las políticas públicas del pasado, acercando las mismas y sus decisiones a los actores sociales de la producción (Frugoni, 2008). Las MDR, tal como funcionan hoy en todo el país, comenzaron el camino hacia la política de descentralización del MGAP.

El PUR apoyó la conformación y funcionamiento de las MDR y uno de los objetivos fue fortalecer las organizaciones de productores para promover su participación en la toma de decisiones. El Informe de cierre del PUR 2005-2011 (MGAP-DGADR-PUR, 2011) hace hincapié en la participación de los destinatarios de las políticas públicas y destaca que es un proceso y que al día de hoy (año 2011) no está claro el objetivo del espacio MDR. Lo innovador de la propuesta de las MDR es la metodología empleada: por la vía de la participación de los destinatarios se logra la gestión de recursos, se toman decisiones y en definitiva se fortalece la descentralización del poder. En el cuadro 1 se muestran las temáticas que se señalan en el informe y que, según el presente trabajo, son temas de investigación.

Por otra parte, el Informe de la Oficina de Evaluación Independiente (OIE) del FIDA (FIDA-OIE, 2013) sobre los resultados y el impacto del PUR, menciona la importancia del seguimiento y evaluación de los proyectos. El informe enfatiza la necesidad de realizar seguimiento para ver la marcha de las actividades según el plan

acordado y evaluación para ver el impacto en la población. Adicionalmente, las sistematizaciones son útiles para extraer lecciones para aplicar en otros proyectos.

Se presenta en el Cuadro 1 la necesidad de investigación que señalan estos dos últimos documentos.

Cuadro 1. Necesidades de investigación sobre las MDR en base a dos documentos disponibles (2011 y 2013).

Fuente de información	Limitaciones y áreas temáticas señaladas en los documentos
<p>Informe de cierre PUR 2005-2011 (MGAP, 2011) Evaluación del PUR entre los años 2005 y 2011 mediante la sistematización de experiencias y encuestas</p>	<p>Se deberá avanzar en consolidar la participación de los actores y fortalecer la base social de las organizaciones para mejorar el funcionamiento de las MDR. Se señalan dos diferentes y hasta opuestas percepciones sobre las MDR:</p> <ul style="list-style-type: none"> • la MDR como un espacio de construcción y participación conjunta. • la MDR como un lugar donde plantear demandas y recibir respuesta de las instituciones públicas.
<p>Documento del FIDA (FIDA-OIE, 2013) Informe sobre los resultados y el impacto del PUR</p>	<p>El informe señala la importancia y la necesidad de realizar seguimiento y evaluación en los proyectos así como sistematizar para extraer lecciones para aplicar en otros proyectos.</p>

1.2 ANTECEDENTES

Se proponen Mesas de Desarrollo Rural a partir del año 2001 cuando se firma el Contrato de Préstamo MGAP-FIDA 555 UY para ejecutar el PUR. Desde esa fecha se propone como objetivo de estos apoyos al país, la reducción de la pobreza rural mediante la mejora de los ingresos de sus beneficiarios y de su calidad de vida.

“...familias rurales pobres de todo el país, familias rurales sin tierra (ex asalariados agrícolas y/o asalariados temporales), familias rurales de producción marginal, y familias productoras con potencial

comercial reducido que dependen del trabajo en el predio y de los ingresos de la actividad agropecuaria” (MGAP-FIDA, 2001).

Se institucionalizan nuevos instrumentos como la Oficina de Desarrollo Rural (ODR) dentro de la estructura del MGAP y se convoca a formalizar comités de aprobación de proyectos en el país con el cometido de aprobar proyectos y realizar su seguimiento. Esto constituye un intento de descentralización en la adjudicación de los recursos a los beneficiarios del PUR. Se constituyen dichos comités pero no hay directivas claras para su integración ni para su funcionamiento. Los dos objetivos básicos, que figuran en este contrato son la descentralización y la participación. En definitiva, comienza en el MGAP a través del PUR una nueva forma de ejecutar las acciones (MGAP-FIDA, 2001).

Sin embargo, en Treinta y Tres como en todo el país, los proyectos del PUR en ese período son proyectos propuestos para mitigar los resultados negativos de las políticas de ajuste neoliberales de los 90. Son proyectos de desarrollo agropecuario que entienden sólo la mejora de la productividad. En contraposición, los proyectos de desarrollo rural incorporan temas que no siempre se relacionan con la productividad y el producto obtenido: salud, educación, agua potable, organización social, acciones gremiales, esparcimiento, etc. (Vassallo, 2001).

Como principales antecedentes de la implementación de las MDR posteriores al año 2005, se revisaron variados trabajos de investigación sobre el funcionamiento de las mismas en distintos puntos del país. Se realizó una sistematización que también fue utilizada como base para elaborar categorías de análisis que servirán para la formulación de las entrevistas a los productores. Se seleccionaron siete trabajos que discuten diversos temas de interés para la investigación. Los trabajos que se revisaron y las razones por las que se eligieron son las siguientes:

1. **Alegre et al. (2008)** Se selecciona porque este equipo de la Udelar estuvo interviniendo en el territorio de la MDR 33 entre 2007 y 2008, que es la unidad de análisis de este trabajo de tesis. En ese período pudieron apreciar el funcionamiento de dicha Mesa, intercambiar experiencias y opiniones con productores integrantes de la MDR 33, hacer propuestas para el mejoramiento de su funcionamiento y además

intercambiar esa experiencia con otros actores del territorio como los equipos técnicos del MGAP y del PUR de la época.

2. **Frank y Quintero (2008)** analizaron el papel de la extensión universitaria en las políticas públicas que promueven ámbitos de participación orientados al desarrollo rural. Interesa particularmente este análisis porque se realizó sobre el funcionamiento de la MDR de Cerro Largo que es un departamento limítrofe con Treinta y Tres.
3. **Rodríguez (2008)** en su trabajo de tesis de maestría discute la importancia de la coordinación interinstitucional para el desarrollo rural y las dificultades que presenta en la implementación de las MDR. Es un tema de especial importancia dada la relación que estudia entre la implementación de las MDR y el desarrollo rural.
4. **Mañan et al. (2009)** trataron, en forma interdisciplinaria, la importancia de la presencia de organizaciones fortalecidas para la participación en espacios como las MDR en Canelones. Destacan la escasa discusión de las políticas de desarrollo en las MDR, la falta de metodología para llevar adelante las reuniones de las mismas y señalan la importancia de la descentralización del poder.
5. **Cazzuli et al. (2011)** se refieren a la construcción de la demanda en la MDR de Laureles-Cañas en Tacuarembó y discute las dificultades en esta Mesa para construir un espacio de participación. Asimismo trata el tema del fortalecimiento de las organizaciones participantes y cambios en el funcionamiento de la MDR.
6. **González (2012)**. Trata el tema de la toma de decisiones en las MDR en el país, lo que se relaciona directamente con uno de los aspectos a indagar en el estudio que se propone realizar.
7. **Riella y Mascheroni (2012)** realizaron un estudio en las MDR de San José, Salto, Canelones y Cerro Largo. El mismo hace hincapié en la

importancia de unificar la visión de una definición de desarrollo y de unificar también la visión que se tenga sobre la acción en las MDR.

1.3. REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA

Con la revisión bibliográfica se apunta a delimitar categorías de análisis para el estudio de la participación de forma complementaria a las surgidas del estudio de los antecedentes. Además de contribuir al logro del primer objetivo específico, que es aportar dichas categorías de análisis, este proceso contribuye a enfocar el trabajo de campo para cumplir con los otros dos objetivos, indagar la percepción que tienen los productores de la MDR 33 sobre la participación y aportar elementos para mejorar el funcionamiento de la MDR 33.

1.3.1. Participación

1.3.1.1. Definiciones de participación

Participación es un término muy empleado y se le dan diversos significados según la perspectiva política, económica o social desde dónde se utilice lo que genera una cierta ambigüedad conceptual. Asimismo, es un término muy manejado por organismos internacionales, proyectos, programas, políticas públicas. (Albicette 2011, Presno y de Carvalho 2006, Cimadevilla 2010, Arroyo Gonçalves 2010, Montero 2005, Palma 1998, Hopenhayn 1988). Esto hace necesario revisar algunas definiciones para elaborar un marco conceptual que vincule participación y desarrollo rural y que nos permita explicar qué se entiende por participación y “espacios de participación” en este trabajo. Retomando las ideas de Hopenhayn, este marco conceptual permitirá,

“...redefinir la participación a fin de evitar excesiva vaguedad en el concepto y poder discriminar entre distintos sesgos políticos y juicios de valor que suelen escamotearse tras la acostumbrada ambigüedad del término. Sólo entonces podremos identificar con claridad las brechas que separan el discurso y la práctica de la participación, y podremos, por último, avanzar algo en la identificación de cambios

estructurales e institucionales y de políticas específicas que apunten a promover grados crecientes de participación social” (Hopenhayn, 1988).

Se trata primero el significado que tiene la participación para algunos autores consultados para esta revisión bibliográfica.

Las definiciones de participación son variadas. Geilfus (2002) define a la participación según el grado de decisión que los actores tengan en el proceso. Al definirlo como un proceso es un concepto dinámico y no un estado fijo. El autor señala que se puede partir de una pasividad casi completa (ser beneficiario) hasta tener el control de su propio proceso (ser actor del auto desarrollo).

“...un proceso mediante el cual la gente puede ganar más o menos grados de participación en el proceso de desarrollo....” (Geilfus, 2002).

En su tesis de maestría sobre investigación acción participativa, Albicette (2011) se inclina, de entre varias, por la siguiente definición que enfatiza la característica de “activa” de la participación:

“es el proceso en el cual los individuos toman parte en la toma de las decisiones de temas que los afectan, asumiendo que la participación es una opción activa para verse involucrado en darle forma al futuro” (Blackstock et al. citado por Albicette, 2011).

Nancy Torres (2007) habla de la participación como un derecho y además considera que la participación es un fin en sí misma y no un medio para conseguir objetivos,

“La participación desde el enfoque de derechos, se debe concebir como el reconocimiento del derecho que tiene toda persona a participar activamente, de manera informada, en todos aquellos asuntos, cuestiones, temas, actividades, etcétera, que lo afecten, le interesen, le atañen” (Torres, 2007).

Sherry R. Arnstein discute, en su artículo de 1969, sobre la participación y el poder y su redistribución y “construye” una escalera, como figura metafórica, cuyos escalones son los estadios de participación creciente según el grado de decisión que

los actores vayan adquiriendo. La utilidad que esta “escalera de estadios de participación” tiene, es el poder determinar hasta qué punto estamos promoviendo verdaderos procesos de participación o sólo es falsa participación en tanto la gente no interviene en las decisiones. El último escalón de la escalera de la participación es aquel estadio en el que las acciones son pensadas por la propia población y compartidas con agentes externos de desarrollo (escalón de “citizen control” en la Figura 1)

Según Arnstein la participación se consigue dependiendo del grado de organización de la gente misma y de las actitudes de todos los actores. Señala la necesidad de cambiar los roles donde se esté dando un proceso de desarrollo, tanto los técnicos como la comunidad. Según esta autora hay estructuras de poder en la sociedad y el tema de la participación es acerca de esas estructuras de poder y de cómo interactúan. Con los escalones de la escalera se visualiza de quién es el poder en momentos de tomar decisiones (Arnstein, 1969). En la Figura 1 pueden verse tres etapas: no participación, participación simbólica y poder ciudadano.

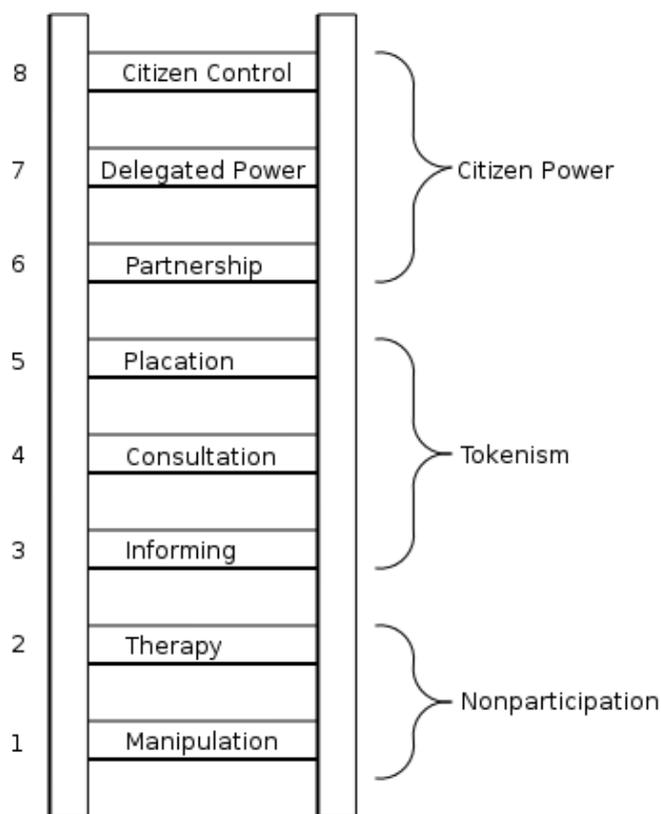


Figura 1. La escalera de la participación ciudadana de Sherry Arnstein, 1969.

Para diversos autores el hecho de participar se asocia con el hecho de influir en las decisiones (Arnstein 1969, Torres 2007, Palma 1998, Hopenhayn 1988). Pero como plantea Hopenhayn, debemos pensar:

“...qué está en juego toda vez que se busca el acceso a decisiones. Porque la participación no puede comprenderse sin considerar la voluntad que opera en los sujetos cuando se deciden a invertir esfuerzos para aumentar su grado de participación” (Hopenhayn 1988).

Este autor propone lo que él llama “motivación fundamental” que implica la voluntad de las personas de participar para ser cada vez más sujeto y menos objeto, de ser protagonista, de liberar potencialidades previamente inhibidas. Las motivaciones que llevan a las personas a participar, dice Hopenhayn, están

relacionadas con tender a conseguir: el control de sus propias vidas y de poder controlar los cambios que los afectan; acceder a más y mejores bienes y servicios socialmente producidos; integrarse a procesos de desarrollo que muchas veces los excluyen. Como consecuencia de colmar las anteriores necesidades o motivaciones mencionadas por el autor, las personas mejoran su autoestima al ver reconocidas sus capacidades y ser tomadas en cuenta sus opiniones.

Entonces, si nos referimos nuevamente a la ambigüedad del término participación podríamos inferir que, si no contamos con un marco conceptual que clarifique el sentido del término, el mismo puede invocarse tanto para cubrir las motivaciones mencionadas como para ir en su contra. Y así, se promovería el controlar la vida de las personas en lugar del autocontrol, se promovería el concentrar bienes y servicios privando a otros de los mismos o se promovería la integración a procesos de desarrollo que promuevan la pérdida de identidad en lugar de promover el despliegue de la propia identidad.

Cuando se toma en cuenta lo que las personas sienten y perciben como necesidad se da lo que Diego Palma (1998) llama “participación sustantiva” pues promueve el desarrollo personal. Hopenhayn lo llama “motivación fundamental”. Cuando la población a la que se convoca a participar no participa puede deberse a dos razones como lo menciona Palma (1998): el tema en cuestión es determinado únicamente por los técnicos o que la oportunidad de participación ofrecida en el espacio no va de acuerdo a las capacidades del grupo en cuestión.

La capacidad de participar y la oportunidad de participar son dos variables que conforman la participación. Esto es lo que Palma (1998) propone al analizar las políticas públicas en su trabajo de docencia universitaria.

Pero al analizar la participación, no sólo encontramos la categoría o dimensión de la toma de decisiones (Acuña et al. 2003, Presno y de Carvalho 2006). El análisis de la participación es multidimensional.

Así como la escalera de la participación de Arnstein (1969) muestra diferentes niveles de participación según lo involucrados que estén los participantes en la toma de decisiones, los niveles que muestra Montero (2005) en círculos concéntricos habla de los diversos niveles de la participación y el compromiso de los actores de la

comunidad. Palma (1998) habla de participación funcional y participación sustantiva según las personas respondan a una convocatoria a participar. La participación funcional se da cuando no es el espacio de participación quién se encarga de responder a las necesidades y no permite que la población aporte su experiencia para adecuar las políticas a la realidad.

1.3.1.2. Participación ¿fin o medio?

La participación como medio permite ser más sujeto y conseguir autonomía, acceso a recursos, mayor integración a procesos y mayor autoestima. Al conseguir autonomía, recursos, integración y autoestima se consigue mayor grado de participación y la misma se transforma en un fin. La participación es, entonces, fin y medio o instrumento (Hopenhayn, 1988).

1.3.1.3. Motivación para la participación

¿Por qué las personas harían el esfuerzo por mejorar su grado de participación? Según Hopenhayn (1988) lo harían por la voluntad de ser más sujeto y menos objeto, ser “protagonista de sí mismo en tanto ser social”. A esta motivación de la voluntad de ser más sujeto y menos objeto, el autor la denomina “motivación fundamental”. De ella devienen otras motivaciones que actúan sinérgicamente, las motivaciones derivadas, motivación a tener mayor control sobre la propia vida, motivación a tener mayor acceso a servicios, motivación a tener más integración a procesos y motivación a tener mayor auto estima vía reconocimiento social.

1.3.1.4. Participación y políticas públicas

En Uruguay, ¿el instrumento creado por las políticas públicas para la participación es la MDR?²

La ley de descentralización y creación del Consejo Agropecuario Nacional, Departamental y las MDR, Ley N° 18126, inicia la implementación de la descentralización agropecuaria. Esto ocurre en un momento del país de cambio de gobierno, 2005, cuando asume el poder el Frente Amplio y:

“Desde sus primeras acciones, se pudo observar claramente la intención de que las políticas públicas otorguen un papel estratégico a los ámbitos estatales y a la vez, fomenten espacios institucionalizados de relacionamiento y diálogo con los distintos actores económicos y sociales” (Riella y Mascheroni, 2015).

La ley dice que promoverá un mayor involucramiento y participación de la sociedad agropecuaria en la instrumentación de las políticas del sector. Reaparece el Estado relacionándose con la sociedad civil y preocupado por el desarrollo rural trascendiendo lo estrictamente agropecuario y cuestionando la lógica del mercado como única forma eficiente de asignación de recursos.

Según Palma (1998) las políticas públicas que busquen un enfoque participativo deberán considerar tanto la capacidad de participación como la oportunidad de participación. Deberán considerar las habilidades de los sectores involucrados (capacidad de participación) y el espacio incorporado en el diseño de la política que permita el adecuado ejercicio de la capacidad de participación (oportunidad de participación). Si faltan las oportunidades para la participación, o sea faltan los espacios para ejercer la capacidad de participación, se corre el riesgo de que las políticas sean asistencialistas. Cuando se generan espacios y las capacidades o habilidades de participar se deben adecuar a ese espacio, habrá quiénes no

² Chia (2017) En el curso Gobernanza e Innovaciones Territoriales, Chia afirma que asistimos a una crisis importante de “gobierno” en el Norte y en el Sur: Las políticas públicas no tienen los resultados esperados, la gente rechaza las políticas públicas y una de las respuestas, del poder público, es la “instrumentación”.

participen. Deberán encontrarse las habilidades para participar en los espacios de participación generados.

Por otro lado, según Bobbio (1985) los partidos políticos transmiten las demandas de la sociedad civil, producto de conflictos, que se transformarán en objeto de decisión política.

“Los partidos políticos tienen un pie en la sociedad civil y otro en las instituciones” (Bobbio, 1985).

El clientelismo hace difícil implementar un sistema participativo incluido en una política pública. Cabe la posibilidad de que las relaciones clientelares neutralicen las nuevas relaciones propuestas. Las formas de clientelismo presentes en una sociedad deben ser analizadas e intervenidas, no ignoradas (Durston, 2005)

“Es difícil realizar plenamente un sistema de participación dentro de un programa público, aunque la reforma venga con instructivo presidencial, si ya existe un sistema de participación general, el electoral, de carácter clientelista. Los nuevos mecanismos y discursos pueden afectar la marcha del sistema mayor, o pueden ser neutralizados por la institución de relaciones informales” (Durston, 2005).

Existe el peligro de convertir las demandas sociales en votos y la promoción social en propaganda de campaña política cuando se exalta la participación desde gobiernos con prácticas clientelares (Hopenhayn, 1988).

Para Gohn (2000) los consejos urbanos en Brasil, son pensados con fines diferentes según el poder esté a cargo de sectores liberales o de izquierda. Como instrumentos o mecanismos de colaboración, por los liberales; y como vías o posibilidades de cambios sociales en el sentido de la democratización de las relaciones de poder, por la izquierda. En Brasil los consejos urbanos, surgidos por demandas de los movimientos sociales en los años 80, son una exigencia de la Constitución y se relacionan con el proceso de formación de las políticas sociales y la toma de decisiones y entonces la ciudadanía podrá imprimir su impronta a dichas políticas. Dice Gohn que en los municipios donde no hay tradición de organizarse, los consejos no cumplen con la función de control y fiscalización de las políticas

públicas sino que los encargados de dichos municipios son quienes hablan en nombre de la comunidad.

En el caso de Uruguay y a partir de la promulgación de la Ley N° 18126 parecería no haber sido fruto de una demanda sentida por las organizaciones de productores. Mañan et al. (2009), así lo expresan:

“Resalta el hecho de que las organizaciones no participaron en pensar la realidad institucional emanada de la Ley de Descentralización, como también la asimetría de información que subsiste sobre los alcances de la Ley, las interpretaciones y su posible utilización para los objetivos planteados. Por lo tanto, es manifiesta la dificultad existente por parte de las organizaciones para apropiarse de tal herramienta y contribuir así a fortalecer el funcionamiento de las MDR” (Mañan et al., 2009).

1.3.1.5. Participación y poder

“Toda relación social comporta poder, en toda relación hay poder y contrapoder; éstos se difunden mediante infinitos mecanismos y prácticas sociales cotidianos, los cuales al operar, producen un conjunto de relaciones fluidas y dinámicas que son siempre asimétricas. En consecuencia, el poder no se encuentra localizado ni fijado eternamente, no es propiedad de individuos, clases ni instituciones” (Foucault citado por Palma, 1998).

Para Presno y de Carvalho (2006) la participación interfiere en las relaciones de poder. Los actuales programas de desarrollo tienen como objetivo empoderar a los beneficiarios por lo que en un proceso participativo habrá que considerar la dinámica del proceso, los conflictos, cómo se solucionaron y los resultados para todas las partes involucradas. En toda comunidad existen relaciones de poder, diversos intereses y necesidades según sexo, edad, clase, religión, etnia, etc. Existe poder del saber, poder del tener y poder de decidir. Los procesos participativos afectan las relaciones de poder. Pero ¿a qué poder nos referimos? Por otra parte, se

preguntan los autores si hay transformación en la distribución del poder en los procesos participativos. En definitiva,

“la participación que no se transforma en poder no es una participación eficaz, capaz de influenciar la historia de una sociedad” (Presno y de Carvalho, 2006).

Para Riella y Mascheroni (2015), si bien

“...los gobiernos progresistas dieron un apoyo decidido a los empresarios rurales, al desarrollo de las cadenas agroindustriales y a la inversión nacional y extranjera, a la vez que crearon un espacio para la agricultura familiar y reconocieron los derechos laborales de los trabajadores rurales...” (Riella y Mascheroni, 2015),

no fueron las organizaciones de productores familiares suficientemente fuertes para utilizar al gobierno a su favor, como sí lo hicieron los sectores dominantes.

1.3.1.6. Participación y gobernanza

La gobernanza se interesa, según Figueroa y Chia (2016) en los problemas de coordinación, de conflictos y de participación de los actores de un territorio en las decisiones y en su implementación. Por ejemplo, la MDR 33 es un espacio donde se dan estas coordinaciones entre actores locales. Chia et al. (2016) señalan que en el concepto de gobernanza se incluyen:

“... la construcción colectiva de un proyecto común y sus efectos sobre los procesos de representación y de participación” (Chia et al. 2016).

En el caso de estudio en este trabajo, las MDR podrían considerarse instrumentos. Vitry y Chia (2016) definen un instrumento como un conjunto de herramientas que dan sustrato técnico al mismo. Si bien el instrumento tiene potencial para inducir aprendizajes, tiene una visión simplificada de las relaciones entre los integrantes. El instrumento estructura el comportamiento de los actores (Berry citado por Chia et al. 2016). Es un auxiliar en el que podemos ver las relaciones y luchas de poder. Pero existe lo que Chia llama “dispositivo” como un conjunto de herramientas e instrumentos que se relacionan conformando una red y

que permite elaborar estrategias y visiones comunes. Cuando los integrantes se apropian del instrumento (los autores le llaman *instrument seizing*) llegan a transformarlo. El hecho de que cambie de instrumento a dispositivo dependerá de las ambiciones de los actores (Chia et al., 2016), si quieren un auxiliar o quieren un espacio donde se elaboren las estrategias del futuro³. Es en este sentido que Chia señala la importancia de la participación, en el cambio desde un modelo de justificación hacia un modelo de acción⁴. Sin embargo, la misma no se decreta:

“Sin embargo la participación no se decreta, se construye en un juego sutil con respecto a las normas y las instituciones existentes y de “coproducción” de nuevas innovaciones organizacionales” (Chia et al. 2016).

Tampoco en Uruguay alcanza con decretar la participación en la Ley N° 18126. Es necesaria la capacitación para participar. Puede que un facilitador o animador y que quién detenta el poder en el instrumento “permita” esa participación y que la misma no sea simbólica o engañosa como dice María Teresa Sirvent (1998). Con respecto al posicionamiento de los técnicos actuando en un dispositivo, hay investigadores que conciben el rol del técnico como participante del proceso y aprendiendo de él, como mediador, observador, promotor, negociador (Lardon et al., 2008).

Dispositivos e instrumentos inciden y son parte en los procesos de desarrollo rural. Lardon et al. (2008) citan a Deffontaines et al. definiendo el desarrollo como

³ Se trata de determinar cómo se trata la información en un dispositivo y si se dan los aprendizajes, ¿tienen un objetivo?, ¿hay diálogo y participación? Para el caso que nos ocupa, ¿cómo llegan los integrantes de la MDR 33 a ambicionar un dispositivo que entienda en un proyecto común de construcción colectiva?

⁴ A través de la participación es posible transitar desde el modelo de justificación (que se aplica cuando las personas justifican sus comportamientos según quién sea el interlocutor), a un modelo de acción (Chia *com.pers.*, Montevideo, marzo 2017). El Profesor Eduardo Chia profundizó este concepto en ocasión del Curso “Gobernanza e Innovaciones Territoriales” del Programa de Posgrados de la Facultad de Agronomía.

la capacidad de los actores a controlar la dinámica de los acontecimientos que los afectan.

También citaremos la siguiente definición de desarrollo que va de acuerdo al enfoque del presente trabajo:

“el proceso de despliegue de las capacidades humanas (personales y colectivas) que, en contextos de libertad y justicia, hacen posible el mejoramiento de las condiciones y oportunidades de vida y autorrealización de las personas y las comunidades humanas, asegurando para las generaciones futuras, la disponibilidad de equivalentes o superiores niveles de vida y posibilidades de realización” (Chiarulli et al., 2003).

Una de las hipótesis del presente trabajo es que la participación promueve el desarrollo. Hopenhayn (1988) propone que la población involucrada en un proceso de participación se convierte en protagonista de sí mismo dejando de ser instrumento de otros y liberando potencialidades inhibidas y esto es desarrollo según la definición citada, despliegue de capacidades para la autorrealización de las personas.

1.3.1.7. Participación y capital social

Se revisan algunas definiciones de capital social para vincularlo con la participación de las organizaciones que integran las MDR.

El concepto de capital social que más se ajusta a los objetivos de este trabajo es el que refiere a relaciones de reciprocidad y cooperación que generan confianza más que el que se refiere a la organización social para la producción.

Durston (2002) prioriza las conductas de reciprocidad, cooperación y confianza para conceptualizar el capital social.

“se entenderá por capital social el contenido de ciertas relaciones y estructuras sociales, es decir, las actitudes de confianza que se dan en combinación con conductas de reciprocidad y cooperación. Ello constituye un capital en el sentido de que proporciona mayores beneficios a quienes establecen este tipo particular de relaciones y que puede ser acumulado” (Durston, 2002).

Define reciprocidad, cooperación y confianza:

“La reciprocidad involucra transacciones que son relacionales, y no mercantiles. Es decir, consta de intercambios cuyo propósito es construir y fortalecer una relación social sobre la base de favores y regalos, en contraste con un típico intercambio de valor equivalente en el mercado, que es anónimo e instantáneo. La cooperación, a su vez, es la acción complementaria orientada al logro de objetivos compartidos de un emprendimiento común. La confianza se define aquí como la disposición a entregar a otras personas el control de bienes propios” (Durston, 2005).

Como en este trabajo estamos considerando una MDR, debemos considerar el capital social grupal, que para Durston (2005) es la capacidad de un grupo de funcionar como equipo aportando beneficios a todos sus miembros.

Desde el punto de vista de los procesos de desarrollo, las personas podrán apropiarse de los beneficios de una intervención mediante la participación y así generar sustentabilidad. Según Rossi (2007), la participación promueve el empoderamiento y desarrolla capital social:

“El capital social sólo se puede desarrollar a través del involucramiento real de las personas: son ellas las que “salen” del círculo de limitaciones y procuran generar procesos de desarrollo sustentables. Para “salir” las personas deben participar y fortalecerse” (Rossi, 2007).

Para Martínez Valle (2003), el capital social implica que estas relaciones se construyan y permanezcan en el largo plazo pudiendo o no coincidir con niveles organizativos.

“(…) el concepto de capital social implica una construcción y permanencia de estas relaciones a más largo plazo y los niveles organizativos pueden o no coincidir con la presencia de capital social” (Martínez Valle, 2003).

Bourdieu y Wacquant (1995) apuntan también a una red duradera de relaciones mutuas.

“el capital social es la suma de los recursos, actuales o potenciales, correspondientes a un individuo o grupo, en virtud de que éstos poseen una red duradera de relaciones, conocimientos y reconocimientos mutuos más o menos institucionalizados, esto es, la suma de los capitales y poderes que semejante red permite movilizar” (Bourdieu y Wacquant, 1995).

Considerando el capital social entre organizaciones, de Hegedüs y Vassallo (2005) afirman que el capital social es construir vinculaciones entre organizaciones.

“la construcción de vinculaciones entre organizaciones (en un sentido amplio, desde aquellas legalmente constituidas hasta grupos de interés) para generar sinergias” (de Hegedüs y Vassallo 2005).

Avanzar hacia situaciones de mejora de la calidad de vida implica capacitarse y relacionarse con pares y organizaciones y construir el tejido social en el territorio.

De Hegedüs y Vassallo (2005) en *Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó* destacan que el capital social promoverá el “empoderamiento” y la participación de las personas que así podrán aprovechar mejor las oportunidades de desarrollo que traen consigo las intervenciones. Describen empoderamiento como el “proceso en el cual una persona o grupo de personas adquiere más poder”. El empoderamiento se relaciona con el hecho de adquirir poder que implica tener control de una situación y que normalmente está en manos del Estado o de las clases dominantes.

En este sentido, de acuerdo con lo planteado en algunos informes, los proyectos del FIDA en 2005 han avanzado en

“procurar el empoderamiento de las personas a través del desarrollo del capital humano y social” (de Hegedüs y Vassallo, 2005).

Dessimon Machado et al. (2006) discuten el concepto de “apropiarse” de las oportunidades que generan los proyectos como una forma de aprovecharlos. La forma en que se apropien será la forma que les es propia a cada uno, es algo propio de la gente y al apropiarse se empoderan.

Según Rodríguez (2008) las MDR y los CAD son espacios que también inciden en la construcción de capital social:

“el capital social se alcanza cuando se cuenta con actores sociales organizados, representados democráticamente y dispuestos ser sujetos protagónicos de su propio desarrollo. Se estima que con la instalación de los CAD y las MDR se avanza en el sentido de la construcción del mismo” (Rodríguez, 2008).

Considerando el concepto de capital social que toma en cuenta las relaciones de reciprocidad y cooperación que generan confianza, no toda organización tiene un alto nivel de capital social (Martínez Valle, 2003).

“Antes que llegar a conclusiones apresuradas sobre el real peso e importancia del capital social, la labor investigativa en el medio rural podría enriquecer su conceptualización y su función práctica en el desarrollo. Mientras tanto, como lo hemos mencionado, necesitamos todavía de estudios cualitativos en profundidad que nos permitan crear una base más real para disponer de hipótesis, variables e indicadores que faciliten la importante tarea de dimensionar el capital social” (Martínez Valle, 2003).

Con respecto al capital social comunitario al que Durston (2005) define como la suma de redes existentes entre vecinos y también la institucionalidad formal e informal que ellos han construido para enfrentar desafíos comunes, opina que no se garantizan resultados por el solo hecho de su existencia.

1.3.2. Espacio y territorio

Se ha intensificado el uso de las expresiones “territorio” y “desarrollo con enfoque territorial” pero ¿se interpreta correctamente el alcance de su significado? Muchas veces, se usan estos términos considerando al territorio como un espacio geográfico y sin tomar en cuenta los conflictos y relaciones sociales que se dan en ese espacio que es precisamente lo que lo hace transformarse en un territorio. Para comprender los conflictos habrá que pensar los espacios y territorios (Fernandes, 2010).

El territorio es utilizado como un concepto central en la aplicación de las políticas públicas y privadas para los campos, las ciudades y los bosques, promovido por las transnacionales, los gobiernos y los movimientos socio – territoriales (Fernandes, 2010).

Se puede conceptualizar el espacio como la materialización del ser humano y al territorio como la materialización de las relaciones humanas.⁵ En este sentido, según Lefevre, citado por Fernandes (2005), el espacio social es la materialización de la existencia humana. El espacio geográfico, creado por la naturaleza, contiene variados espacios sociales que son socialmente construidos y son multidimensionales: espacio cultural, político, económico, hasta ciberespacios. Un grupo de personas se materializa en el espacio con “su intencionalidad” o sea según “su” visión del mundo. El espacio debería ser definido para que su utilización sea comprensible

“el espacio pasa a ser comprendido según la intencionalidad de la relación social que lo creó” (Fernandes, 2005).

Las relaciones sociales transforman al espacio en territorio y viceversa. Pero dice Fernandes (2005) que el espacio es siempre un a priori y el territorio un a posteriori.

Cuando se ignoran los conflictos que se dan en los espacios se puede caer en mantener la subordinación de ciertos territorios por parte de otros. Es lo que Fernandes llama “territorio único” y “territorio diverso” (Fernandes 2010).

1.3.3. Desconcentración y descentralización

Son conceptos importantes en enfoques que priorizan el territorio.

⁵ Girardi EP, Feliciano CA. 2013. Este debate conceptual fue abordado en el curso “Configuración y dinámica de la Cuestión Agraria brasilera”, dictado por los profesores Dres. Eduardo Paulon Girardi y Carlos Alberto Feliciano en el Programa de Posgrados de la Facultad de Agronomía, Maestría en Ciencias Agrarias y Diploma y Maestría en Desarrollo Rural Sustentable, Montevideo Uruguay, 2013.

“Descentralización es cualquier acto en el cual el gobierno central cede formalmente poderes a los actores e instituciones de niveles más bajos en la jerarquía político-administrativa y territorial”
“Decentralization is any act in which a central government formally cedes power to actors and institutions at lower levels in a political-administrative and territorial hierarchy” (Ribot, 2002).

Según este autor el objetivo de la descentralización democrática o política es el aumento de la participación popular en la toma de decisiones y esto teóricamente brinda los más grandes beneficios. Es una forma institucionalizada del enfoque participativo. Pero también menciona que las leyes de descentralización deben ser instrumentadas para que los beneficios potenciales de la descentralización se realicen.

Por otro lado, define la desconcentración o descentralización administrativa la cuál implica la transferencia de poder a sucursales locales del estado central.... pero su principal responsabilidad es con el gobierno central

“Deconcentration or administrative decentralization involves the transfer of power to local branches of the central state,... but their primary responsibility is to central government” (Ribot, 2002).

Según Schejtman y Berdegué (2003) una de las limitantes en las políticas centralizadas es:

“...la fragmentación de las responsabilidades entre diversas instancias del aparato público, que permite la proliferación de medidas estrechas en función de presiones de pequeños grupos y/o de medidas contradictorias” (Schejtman y Berdegué 2003).

El Estado debería promover la participación y el ejercicio de una ciudadanía activa y promover capacidades humanas para tal fin. El enfoque territorial favorece la construcción de espacios democráticos y políticos y arreglos institucionales para el desarrollo rural (Echeverri, 2003).

Para José Arocena (1989), hay que analizar el tema descentralización desde la óptica en que no solamente se tome en cuenta la forma de organización del territorio que es, en rigor, a lo que la descentralización se refiere sino también la forma en que el Estado articula con la sociedad civil, el desarrollo local y la democracia.

Descentralizar supone necesariamente mostrar la posibilidad de desarrollo de iniciativas que den respuesta en cuatro ejes conceptuales: modelo de acumulación, agente de desarrollo, sistema de decisión y organización del territorio (Arocena, 1989). En lo que hace al modelo de acumulación, la descentralización implica desarrollo local con procesos de constitución de actores locales con capacidad de iniciativa y dinamizadores del tejido social local. Para que el cambio institucional de descentralización opere sobre el sistema centralizado de poder, debe haber iniciativas locales desde la sociedad civil y un tejido social denso.

Arocena propone constituir instancias permanentes de negociación con el sistema político y el Estado, con apertura de los actores políticos y capacidad de las organizaciones de aceptar el desafío de la construcción común.

“Descentralización y generación de organizaciones sociales son dos procesos que se alimentan mutuamente y que confluyen en el fortalecimiento de la democracia” (Arocena, 1989).

En cuanto a los actores presentes en el territorio donde se intenta poner en práctica la descentralización, Arocena (1989) describe a los pequeños y microempresarios, las organizaciones reivindicativas y a los actores interinstitucionales locales. De estar estos actores presentes es una seguridad de que habrá defensa del interés local. La existencia de estos actores asegura una descentralización posible, efectiva y necesaria:

“las políticas descentralizadoras no producirán nuevas desigualdades entre grupos sociales” (Arocena, 1989).

Hay autores que ya en 1989 (de Mattos, 1989) y más adelante también, Montenegro (2008) cuestionaban los efectos de las políticas de descentralización y se preguntan si institucionalizando el poder local, se tomarán más en cuenta los intereses populares. De Mattos (1989) se pregunta,

“¿cómo una reforma de tipo político-administrativo puede lograr tan profundas transformaciones, en sistemas donde ciertos condicionamientos estructurales han gravitado hasta ahora en otra dirección?”(de Mattos, 1989).

“¿cómo una nueva organización político-administrativa puede ser capaz de alterar aquellas tendencias que parecen ser congénitas al capitalismo?” (de Mattos, 1989).

“¿Pueden las políticas de descentralización remover los condicionamientos que en la actual dinámica capitalista obstaculizan la intensificación de los procesos de acumulación local?” (De Mattos, 1989).

De Mattos responde que una reforma de tipo político administrativa como la descentralización no puede cambiar los factores que condicionan la dinámica socioeconómica real de la sociedad.

“¿Es posible que un supuesto «interés general local» homogenice la constelación de intereses que allí se despliegan? ¿Es posible que los intereses de los sectores populares logren tener una representación significativa en las estructuras dominantes de poder que habrán de constituirse y fortalecerse localmente? ¿Quedará superado o atenuado de esta manera el conflicto social propio de una sociedad de clases?” (de Mattos, 1989).

En las sociedades locales coexisten diversas ideologías, diversos intereses y diversas demandas con racionalidades muchas veces contradictorias y se encuentran en permanente confrontación.

1.3.4. Desarrollo rural con enfoque territorial

Si bien no hay en el país un claro paradigma de desarrollo rural y nos encontramos en una época de quiebre de paradigmas, de Hegedüs y Vassallo (2005) afirman que la perspectiva de quiénes están en el terreno puede ayudar a que las políticas de Desarrollo Rural avancen. Para estos autores, el enfoque del Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (DRET):

“surge entonces como respuesta a los problemas planteados por la aplicación de los enfoques tradicionales de Desarrollo Rural y los escasos resultados obtenidos en el alivio de la pobreza en las áreas rurales” (de Hegedüs y Vassallo, 2005).

Por estas razones, se revisa en este trabajo el concepto de DRET. Se maneja, generalmente, lo rural y el desarrollo rural como temas productivos y agrícolas. En realidad, la economía de los territorios rurales y el desarrollo rural tiene que ver con un sistema complejo donde cuentan el capital natural, el capital humano y el capital social (Echeverri 2003, Vassallo 2001).

En la década del 90 la estrategia fue de promover proyectos de crecimiento y apertura de mercados. Se confía en el mercado como asignador de recursos, se da la desregulación de mercados y se priorizan los incentivos a la productividad y eficiencia. De acuerdo a esta estrategia se desconoce el papel que juega la producción familiar. Es la época de los PRE-PRO (Programas y Proyectos) que atienden al desarrollo agropecuario y no al desarrollo rural que hubiera implicado la consideración de aspectos no agrícolas como educación, salud, agua potable, energía eléctrica, comunicaciones, caminería y lo referente al área social a la actividad gremial, esparcimiento y el desarrollo local (Vassallo, 2001).

Las políticas para el desarrollo rural en los 90 tuvieron un excesivo énfasis en lo económico y fueron netamente productivistas. No tuvieron éxito y surge, entre otros modelos, el enfoque territorial para integrar las dimensiones política y económica.

Las sociedades latinoamericanas se enfrentan a un problema de orden político en sus modelos de desarrollo, expresado por las profundas debilidades de los arreglos institucionales que reproducen estructuras de concentración excesiva de poder económico y de poder político. La región se caracteriza por grandes fisuras sociales y enormes brechas territoriales, segmentación y discriminación, conviven con esquemas inaceptables de privilegios e ineficiencias económicas. De esta forma el enfoque territorial introduce una visión integradora de las dimensiones políticas y económicas que confluyen en un espacio determinado, en unas instituciones concretas y en unos grupos de interés particular. Este salto se puede sintetizar en que se pasa de la preocupación exclusiva por la unidad productiva, a la preocupación por la unidad territorial, en otros términos, de la firma al territorio (Echeverri, 2003).

Para Montenegro (2008), en respuesta a los fracasos en desarrollo rural que se vienen dando durante cincuenta años, las instituciones internacionales formulan una

nueva propuesta y toman al DRET como la nueva tendencia que toma al territorio como de vital importancia para el desarrollo. A pesar de más de cincuenta años de políticas destinadas a promover el desarrollo en América Latina y a reducir la separación con los países denominados desarrollados, la pobreza se mantiene y las desigualdades continúan enormes y, en muchos casos, en aumento.

En Europa, la Iniciativa LEADER en los 90 surge como respuesta a la crisis de empobrecimiento de varias áreas rurales de Europa en la época que como consecuencia de la globalización quedan fuera de los canales de producción y comercialización de las commodities. El concepto de DRET surge a partir de esas consecuencias de la globalización. La experiencia se basa en el trabajo en red y la participación de los actores involucrados que serán quienes identifican, diseñan y llevan a cabo las estrategias de desarrollo territorial con el objetivo de seguir compitiendo en el mercado, aunque con políticas de asistencia a los agricultores mediante subsidios directos. La Iniciativa LEADER promueve un nuevo modelo de desarrollo que para Piñeiro (2004) tiene las siguientes características, que considera son los ingredientes fundamentales para la competitividad territorial:

- redefine los territorios rurales sobre bases diversas a la unidad administrativa.
- promueve nuevas líneas de desarrollo sobre la base del desarrollo de las especificidades, de la identidad local, de la coordinación de las acciones.
- tiene en cuenta la expresión de los agentes.
- busca la capacidad de concertación y decisión a nivel local.
- organiza a los territorios en forma de red.

Según Montenegro (2008) el DRET actúa como un nuevo paradigma para la elaboración de políticas públicas para el medio rural latinoamericano. Un tema importante dentro del DRET es la participación dentro de la nueva institucionalidad y Montenegro (2008) la define como que supone la posibilidad de que individuos y grupos sociales puedan construir un proyecto conjuntamente con el Estado. Con esto, el desarrollo gana una doble pátina de legitimidad, la que incorpora el Estado y la que presenta la sociedad interviniendo directamente, opinando y decidiendo sobre los procesos en marcha. La participación se institucionaliza como algo “obligatorio” y no surge de la demanda de “grupos críticos” que persigan la presencia de los

destinatarios en la elaboración e implementación de las políticas públicas y de lograr cambios estructurales (Montenegro, 2008).

La participación efectiva y crítica de los movimientos sociales puede abrirse paso en el DRET y permitir el avance de sus reivindicaciones (Montenegro, 2008). Uno de los obstáculos que Montenegro visualiza en la participación en el medio rural en América Latina, es que las pautas de discusión se circunscriben a discutir proyectos que se encuadran en las líneas de crédito que ya existen, no habiendo intenciones del Estado de garantizar una participación plena, plural y con capacidad de decisión y de transformación. El Estado mantiene el control del proceso y de la sociedad y “revela una estrategia refinada de control social” (Montenegro 2008).

Schejtman y Berdegú (2003) en un trabajo para la Red Internacional de Metodología de Investigación de Sistemas de Producción / Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (Rimisp), una de las instituciones latinoamericanas más activas en la difusión del DRET, definen al mismo como: un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural. La transformación productiva tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente a la economía del territorio a mercados dinámicos. El desarrollo institucional tiene los propósitos de estimular y facilitar la interacción y la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos relevantes y de incrementar las oportunidades para que la población pobre participe del proceso y de sus beneficios.

Montenegro (2008) es crítico de esta definición y asevera que el DRET es:

“una especie de tercera vía para el medio rural que intenta consensuar el libre mercado con las políticas sociales, o en otro plano, el consenso entre un modelo basado en el agronegocio y un modelo basado en las reivindicaciones de los movimientos sociales campesinos” (Montenegro 2008).

Y que, en definitiva no muestra los conflictos que se dan en ese territorio y que no desaparecen por el solo hecho del nuevo paradigma del DRET.

En lo referente al significado del consenso que persigue el DRET, mientras que Montenegro (2008) opina que el consenso en la sociedad capitalista:

“es un campo de disputas acérrimas, cuyas reglas son impuestas por quien consigue ejercer una posición hegemónica” (Montenegro, 2008).

para Arocena (1989):

“El consenso no es la unanimidad, es frágil, se construye y se reconstruye, reposa sobre relaciones de negociación permanentes” (Arocena, 1989).

Según Fernandes (2010), existe un modelo de desarrollo promovido por el sistema capitalista y un modelo de desarrollo promovido para la producción familiar con diferentes objetivos. En uno es la producción de mercancías y en el otro la existencia misma de las personas y su producción. El mismo autor señala que se ha intensificado el uso de las expresiones “territorio” y “desarrollo con enfoque territorial” pero se interpreta erróneamente el alcance de su significado. Se usan estos términos considerando al territorio como un espacio geográfico y sin tomar en cuenta los conflictos y relaciones sociales que se dan en ese espacio, que es precisamente lo que lo hace transformarse en un territorio. Cuando se ignoran los conflictos que se dan en esos espacios, se puede caer en mantener la subordinación de ciertos territorios por parte de otros. Es lo que Fernandes llama “territorio único” y “territorio diverso”.

2. METODOLOGÍA

El paradigma de investigación y la estrategia metodológica para el presente trabajo es de tipo cualitativo. Se realiza una mirada particular a la participación en un ámbito colectivo como lo es la MDR 33 y a los efectos de indagar cómo funciona interesa la opinión de los actores que están involucrados para comprender sus puntos de vista.

El objeto de estudio es la participación de las organizaciones de productores en el proceso y en los ámbitos de descentralización de la institucionalidad agropecuaria en Uruguay. La unidad de análisis es la MDR 33, ámbito dependiente del CAD desde 2007 hasta el presente.

Se trata de un estudio de caso en una investigación exploratoria que busca comprender la percepción que los actores tienen de la participación en un espacio concreto como la MDR 33. Por ello se diseñó una metodología flexible y se utilizó la triangulación de herramientas y fuentes de información para contar con diversos puntos de vista y ángulos desde donde se observe la realidad para mejorar la calidad de los resultados.

Como primer paso, se realizó una revisión de estudios de caso de MDR constituidas en el país en el marco de la Ley Nº 18126. Las valoraciones recogidas en los trabajos sobre el funcionamiento de las MDR se agruparon en cuatro categorías de análisis relevantes para el estudio: (a) motivación y formación para la participación (b) incidencia de los productores en la toma de decisiones (c) posibilidad de los productores de plantear iniciativas (d) funcionamiento de la MDR. Como fuente primaria de información se privilegió la utilización de la técnica de la entrevista a informante calificado; en una primera etapa se realizaron tres entrevistas exploratorias a referentes institucionales de la MDR 33 (para validar nuestra propuesta de investigación) y en una segunda diez entrevistas semi-estructuradas a productores. Como principal fuente secundaria se utilizó la lectura de las actas de la MDR 33.

Las etapas de la investigación fueron las siguientes:

2.1. TRABAJO DE CAMPO (1): ENTREVISTAS EXPLORATORIAS

Para validar las categorías de análisis, se realizaron tres entrevistas exploratorias a integrantes institucionales del CAD y MDR 33: INC, MGAP/DGDR e Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA). Estas entrevistas confirmaron la pertinencia de las cuatro categorías propuestas para el diseño y el análisis de las entrevistas a integrantes de las organizaciones de productores que concurren a la MDR 33. Las entrevistas exploratorias también aportaron nuevos puntos de vista que fueron tenidos en cuenta en la formulación de las entrevistas a productores (existencia de un facilitador en las sesiones de la MDR 33).

2.2. TRABAJO DE CAMPO (2): ENTREVISTAS A PRODUCTORES

Se diseñó una entrevista semi-estructurada para aplicarla a diez productores de la lista de nueve organizaciones que integran, o integraron en algún momento, la MDR 33. Esas organizaciones de productores son: (1) Cooperativa AGROPATT, (2) Cooperativa Agraria Quebrada de los Cuervos, (3) Grupo Isla Patrulla ex PRONADEGA, (4) Cooperativa CAMOLLES, (5) Grupo Piedra Sola, (6) grupo Séptima baja, (7) Sociedad Rural de Cerro Chato, (8) grupo Los Molles y (9) Red Nacional de Semillas Nativas y Criollas. Las entrevistas son semi-estructuradas porque si bien hay preguntas pre establecidas según los objetivos de la investigación, se tomó la decisión de poder cambiar de orden según cómo se fuera desarrollando la conversación lo que hace a la entrevista un dispositivo flexible que permite obtener la información buscada. Además, se contrastaron definiciones de participación y opiniones de los entrevistados como puede verse en el anexo 6.4. Las entrevistas fueron acordadas con los productores, invitándolos primero mediante una carta y concurrendo al predio luego donde se realizaron. Se desarrollaron de manera discontinua en el tiempo, motivo por el cual el período de trabajo de campo se extendió a dos años. Fueron grabadas en audio, con autorización de cada entrevistado.

El criterio de selección principal de las organizaciones se basó en la asistencia ininterrumpida, al menos en un período de un año, a las actividades de la MDR33 durante el período considerado (2007- 2018). Se buscó dentro de lo posible, un

equilibrio entre sexo, edad y antigüedad de los informantes de distintas organizaciones integrantes de la MDR 33. Se consultó a cada entrevistado sobre los integrantes de las otras organizaciones.

Las entrevistas, de una hora y media aproximadamente de duración, fueron grabadas y sistematizadas a partir de las cuatro categorías de análisis de la participación definidas en este estudio.

De la lectura de las entrevistas se seleccionaron frases que resumen el sentir de cada productor en cada tema o categoría de análisis. Esas frases fueron el insumo para la discusión del capítulo siguiente.

2.3. FUENTES DE INFORMACIÓN SECUNDARIA

Se analizaron las actas de la MDR desde su conformación en 2007 hasta 2015. Se priorizó la lectura de los temas tratados para triangular con las preguntas de las entrevistas semi-estructuradas

2.4. CATEGORÍAS DE ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN

En el cuadro 2 se explicita la contribución de investigaciones realizadas a nivel nacional a las categorías de análisis de la participación que fueron utilizadas en este estudio, a saber: (a) motivación y formación para la participación (b) incidencia en la toma de decisiones (c) posibilidad de plantear iniciativas (d) funcionamiento de laMDR.

Cuadro 2. Contribución de investigaciones realizadas a nivel nacional para la elaboración de categorías de análisis para el presente estudio

Autores	Principales contribuciones al presente estudio	Categorías de análisis que sugiere cada trabajo
Alegre et al., 2008 Treinta y Tres	<p>Cuando se pretenden abordajes participativos se deben identificar las tensiones producto de la historia de interacciones entre actores del territorio con diversidad de roles y de perspectivas. Estas tensiones son las que explican la situación en que se encuentra el territorio.</p> <p>Para estos abordajes participativos, se requieren acuerdos explícitamente establecidos y evaluar constantemente según los objetivos entre los que debe estar el potenciar los procesos participativos.</p> <p>Se requiere también, para estas intervenciones, formación en metodologías con enfoques participativos, para operativizar las reuniones de la MDR, formación de los productores y formación de los funcionarios del MGAP, presencia de un técnico facilitador</p>	<p>a) motivación y formación para la participación</p> <p>d) funcionamiento de la MDR</p>
Frank y Quintero, 2008 Cerro Largo	<p>Estos espacios de participación de los actores locales como las MDR, implican por un lado la posibilidad de contribuir a la real participación de éstos, pero corriendo el riesgo de legitimar un espacio que no los contemple.</p>	<p>d) funcionamiento de la MDR</p>
Rodríguez, 2008 Tacuarembó, Salto, Artigas, Cerro Largo, San José, Canelones, Rocha, Rivera y Durazno	<p>Destaca la importancia de la coordinación interinstitucional para el Desarrollo Rural y las dificultades que presenta en los procesos de desarrollo rural en el país afectando la construcción de capital social. Si bien se ha avanzado en la construcción de capital social con la instalación de las Mesas la coordinación entre instituciones no ha avanzado lo suficiente.</p> <p>La definición clara de objetivos y su difusión podría facilitar el diálogo institucional</p> <p>También destaca la importancia de la actitud personal y la confianza, además de la existencia de voluntad política, entre los participantes de los procesos de desarrollo.</p>	<p>a) motivación y formación para la participación</p> <p>b) incidencia en la toma de decisiones</p> <p>d) funcionamiento de la MDR</p>
Mañan et al., 2009 Canelones	<p>Si bien en la nueva institucionalidad se estimula la participación, se cuestiona la autonomía organizativa y se genera una dependencia de la acción estatal y de sus apoyos financieros.</p> <p>Entre las instituciones que participan de las MDR hay diferencias en: compromiso, involucramiento, trayectoria en el medio rural y en las visiones sobre el desarrollo rural. “Esto deviene en un escenario complejo que expresa una tensión entre quienes definen las políticas macroeconómicas, quienes operacionalizan las políticas específicas para el sector, quienes manejan los recursos y aquellos con anclaje territorial”. Las organizaciones llegan a esta nueva institucionalidad con expectativas y frustraciones de experiencias pasadas y esto genera problemas en la comunicación.</p>	<p>a) motivación y formación para la participación</p> <p>d) funcionamiento de la MDR</p>

	<p>“Algunos problemas identificados son: el exceso de información comparada con la escasa discusión de las políticas de desarrollo; la tensión entre los temas sectoriales y territoriales; problemas metodológicos para operativizar las reuniones de la mesa; la burocracia estatal y el alcance real de la MDR”.</p> <p>“El desafío está en la descentralización del poder real, permitiendo que los actores locales contribuyan en la planeación estratégica de su destino”</p> <p>“El desafío es impulsar políticas de desarrollo rural participativo sustentado en organizaciones sociales fuertes con capacidad de autogestión y decisión propia sin dependencia de la acción estatal y de sus apoyos financieros...”</p>	
<p>Cazzuli et al., 2011 Tacuarembó</p>	<p>·acordar objetivos: sobre qué significa desarrollo para todas las partes; sobre qué significa participación para todas las partes; sobre estimulación de la participación; sobre discutir las políticas del MGAP; sobre fortalecimiento de las organizaciones</p> <p>No existe una metodología pre establecida en la MDR para el trabajo de canalizar demandas, construir un espacio de participación y que en definitiva la herramienta MDR sea una herramienta válida.</p> <p>Detectan problemas de representatividad de los delegados de las organizaciones. Proponen apoyo técnico continuo por parte de técnicos del área social para mejorar la comunicación entre “representantes y representados” de los grupos de productores u organizaciones de productores.</p> <p>Detectan también problemas de asistencia de ciertos actores del territorio a las MDR</p>	<p>a) motivación y formación para la participación</p> <p>d) funcionamiento de la DR</p>
<p>González, 2012 San José y Cerro Largo</p>	<p>Se observan funciones informativas de las MDR, control de políticas públicas y espacios de presión. No se han requerido decisiones de esas MDR, pero sí se ha mejorado en lo que tiene que ver al acceso a la información.</p> <p>Hay actores del territorio que no participan de las MDR.</p> <p>En cuanto a la participación: “en qué medida el espacio está siendo habilitado a tomar decisiones relevantes para los actores sociales del medio rural y cuáles son las condiciones creadas para una efectiva participación, especialmente de los actores sociales más débiles” (pág. 165)</p>	<p>b) incidencia en la toma de decisiones</p> <p>c) posibilidad de plantear iniciativas</p>
<p>Riella y Mascheroni, 2012 San José, Salto, Canelones y Cerro Largo</p>	<p>Falta capacitación para el trabajo territorial, no sólo en el MGAP sino también en las instituciones que participan en las MDR.</p> <p>Habría que unificar la visión sobre el desarrollo rural y también unificar la visión que se tenga sobre la acción en las MDR.</p> <p>También falta capacitación de los “técnicos que participan en las MDR en aspectos conceptuales y operacionales comunes sobre la intervención para el desarrollo rural en los territorios”.</p> <p>La perspectiva de desarrollo se ve cuestionada por la no participación de actores no dedicados a las tareas agropecuarias</p>	<p>a) motivación y formación para la participación</p> <p>d) funcionamiento de la MDR</p>

3. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

En esta sección y en una primera parte se interpretan las respuestas y comentarios realizados por los productores en las entrevistas en las cuatro categorías de análisis y se ilustran con frases textuales que así lo confirman. La discusión buscará relacionar y apoyar estos resultados obtenidos con la bibliografía consultada y la revisión de temas tratados en las actas de la Mesa. En una segunda parte se analizan y discuten propuestas de mejora de la participación que surgen del estudio y se ponen en relación con conceptos teóricos sobre participación.

3.1. CATEGORÍA DE ANÁLISIS A): MOTIVACIÓN Y FORMACIÓN PARA LA PARTICIPACIÓN

Consultar a los productores sobre qué significa participar implica por un lado acordar de qué hablamos cuando decimos que participamos. Por otro lado, el hecho de acordar qué significa participar permite avanzar en promover grados crecientes de participación (Hopenhayn, 1988).

En el cuadro 3 se presenta la forma en que los productores perciben la participación.

Cuadro 3. Cómo perciben la participación en la Mesa los productores entrevistados

Objetivos de la participación	Dificultades de la participación
Para opinar y ser escuchados (E1) Expresar lo que sienten (E3) y expresar su problemática (E4). Para lograr modificaciones y hacer conocer lo que ellos mismos hacen (E5).	Cuando se trata un tema y viene decidido, entonces si vos opinás distinto uno no se anima a decirlo (E1)
Recibir información de las instituciones y aportarles información (E9) “ayudar a la gente del MGAP que no conocen los problemas porque viven en la ciudad.” (E10)	Cuesta mucho perder el miedo y la desconfianza (E2)
El Ministerio pide ver alguna información de cada grupo y pedimos la palabra y hemos hablado (E10)	me parece que las instituciones son las que tienen más poder que los grupos de productores, no? (E4)

Luego de conversar sobre cómo perciben los entrevistados la participación, se les solicita elegir entre tres opciones de definición de participación:

- (a) Participar en una MDR es asistir a las reuniones, intercambiar ideas, plantear problemáticas de la comunidad y colaborar en la implementación de soluciones
- (b) Participar en una MDR es sentirse parte de un grupo y representarlo para tomar decisiones colectivamente sobre temas que lo afectan
- (c) Participar en una MDR es informarse de las políticas públicas disponibles para los productores y lograr que las mismas lleguen a los destinatarios

Siete entrevistados elige la opción (a) y tres eligieron (b). Ninguno de los productores seleccionó la opción (c) que es la tercera definición que propone la entrevista y que se relaciona directamente con los objetivos de la Ley N° 18126 de Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias con base Departamental cuyo art. 12 dice:

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

Aparece en las entrevistas la necesidad de los productores de ser y sentirse escuchados, expresar lo que sienten y hablar de la problemática de su zona. En la ley no se define cómo detectar las demandas de las organizaciones de productores.

Quizás los legisladores tuvieron esa intención pero no surge del texto de la ley. Surge sí de las manifestaciones de los productores una vez que comienzan a implementarse las MDR como puede verse en las frases seleccionadas.

Los productores entrevistados mencionan que participar para ellos es “fortalecer la organización”, “estar conectado con las demás personas porque a uno lo desarrolla”, “participar en los casos que a uno le dejan cosas positivas”, “participar en la “prosa”. ¿Significa esto que los productores buscan satisfacer ciertas necesidades al concurrir a la MDR? De las entrevistas surge que buscan que les deje cosas positivas, estar conectados con los demás, fortalecer sus organizaciones. En la MDR 33 ¿se están diagnosticando esas necesidades?, ¿se toman acciones para fortalecer cada organización?, ¿hay preocupación para que los productores asistan a la MDR y esa asistencia les deje “algo positivo” para ellos? Parafraseando a Hopenhayn (1988), el concepto de participación es vago y debe redefinirse para discriminar discurso y práctica de participación. Ésto permitiría avanzar en promover “grados crecientes de participación social” mediante políticas específicas. La ley que crea las MDR dice, en su Art. 12, que las MDR promoverán una mayor participación, pero no especifica definición alguna ni prevé la capacitación para la participación de los productores, los funcionarios y los técnicos. Investigaciones como la de Mañan et al. (2009) afirman que “El desafío es impulsar políticas de desarrollo rural participativo sustentado en organizaciones sociales fuertes con capacidad de autogestión y decisión propia sin dependencia de la acción estatal y de sus apoyos financieros...”

También surge de las entrevistas que “uno no se anima a hablar”, “eso cuesta mucho, perder el miedo y la desconfianza que tiene”, “me parece que las instituciones tienen más poder que los grupos de productores, no?”, “no se refleja en la Mesa...” Aparecen temas de animarse a hablar, desconfianza y poder. Esto nos muestra que los productores quizás saben participar pero no perciben que pueden hacerlo. Pero también un productor menciona que se puede aspirar a otra forma de funcionar: “en otras Mesas han llevado soluciones”.

En definitiva, los productores parecen querer ser escuchados y discutir problemáticas de su zona pero no saben o no han encontrado la manera de hacerlo.

Queda planteada la necesidad de las organizaciones, técnicos y funcionarios de la DGDR que asisten a la MDR 33, de capacitación para la participación.

3.2. CATEGORÍA DE ANÁLISIS B): INCIDENCIA EN LA TOMA DE DECISIONES

Consultar a los productores sobre cómo perciben que sus opiniones son tomadas en cuenta en la MDR 33, en temas que los afectan, implica determinar si son solamente beneficiarios o si, por el contrario, son actores de su propio desarrollo según el grado de decisión que vayan adquiriendo y liberando potencialidades previamente inhibidas. (Arnstein 1969, Hopenhayn 1988, Geilfus 2002, Albicette 2011).

En la entrevista se ofrecen tres propuestas para opinar sobre cómo son tenidas en cuenta sus opiniones para investigar cómo inciden los productores en la toma de decisiones en la MDR 33.

- (a) Las opiniones de los productores son menos tenidas en cuenta en la MDR a la hora de tomar las decisiones.
- (b) Todas las opiniones de los integrantes de la MDR son tenidas en cuenta por igual.
- (c) Las opiniones de los productores son las que más se priorizan a la hora de tomar decisiones.

Seis entrevistados opinan que sus iniciativas son tenidas en cuenta en las sesiones de la MDR (opción c).

En el cuadro 4 se resumen las frases que muestran las opiniones de los productores sobre si sus opiniones son tenidas en cuenta.

Cuadro 4. ¿Cómo inciden los productores en la toma de decisiones en la MDR?

Frasas que indican que los productores <u>inciden</u> en la toma de decisiones en la MDR 33	Frasas que indican que los productores <u>no inciden</u> en la toma de decisiones de la MDR 33
<p>La gente discute, se hace una carta y se soluciona (E3). Se toma la decisión que tenga más votación (E4). Cambio de ideas con argumentos hace que las personas digan: “pah! Éste tiene razón” (E5). “Ellos” buscan las soluciones. “Ellos” van más arriba (E6). Se pide que levanten la mano y levantamos la mano. Yo creo que “ellos” escuchan (E10).</p>	<p>Los productores no se hacen fuertes, no se animan a opinar y aceptan lo que los demás dicen. Muchos proyectos se presentan digitados (E1). A veces decide la autoridad porque son muchos más “no nos queda otra” (E3). Tomamos decisiones sobre si hacer o no una carta. “pero las políticas así...eso no” (E5). La MDR 33 está estructurada. Si uno plantea un cambio no es aceptado (E8). La MDR es de los productores y es por los productores. “Tenemos que ponernos la camiseta que es de nosotros” (E9)</p>

Aún los entrevistados que seleccionaron la opción que muestra que sus opiniones son tenidas en cuenta en la MDR 33, hacen mención a una forma de incidir muy rudimentaria: votamos, se hace una carta, ellos buscan las soluciones. Además el hecho de mencionar que “ellos buscan soluciones” muestra la dependencia de la autoridad.

¿Las sesiones de la MDR 33 dan la oportunidad de participar del espacio generado? Diego Palma (1998) propone que hay una capacidad de participar y una oportunidad de hacerlo. Estas dos variables deberían ser tenidas en cuenta a la hora de estudiar si las opiniones de las organizaciones de productores son tenidas en cuenta a la hora de la toma de decisiones. Según este autor, la participación puede no darse cuando la oportunidad no va de acuerdo a las capacidades de participar o de lo contrario cuando los técnicos son los que determinan los temas a discutir. Cuando los productores dicen que muchos proyectos vienen digitados, quizás no encuentran

esa oportunidad de participar. Y la palabra “ellos” muestra la dependencia de la autoridad que va contra la capacidad de participar. Pero cuando el entrevistado 9 menciona que “Tenemos que ponernos la camiseta que es de nosotros” muestra nuevamente que perciben que puede haber algo más que puedan hacer. Y como afirma Hopenhayn (1988) cuando las opiniones de las personas son tenidas en cuenta mejoran su autoestima.

El análisis de la percepción que tienen las organizaciones sobre su incidencia en la toma de decisiones, nos muestra que se debe trabajar la capacidad de participar y la oportunidad que brinda el espacio MDR 33 para la participación.

3.3. CATEGORÍA DE ANÁLISIS C): POSIBILIDAD DE PLANTEAR INICIATIVAS

Las iniciativas planteadas por las organizaciones de productores interesan para contrastar con lo tratado en la MDR 33 que surge de la consulta de las actas de las sesiones. Por otro lado, las iniciativas de los productores surgen de las entrevistas pero también de las actas.

Cuadro 5. Posibilidad de plantear iniciativas en la MDR 33

Planteo de iniciativas por parte de los productores en la MDR 33 que emergen de las entrevistas
No se presentan iniciativas porque la gente no sabe plantearlas o no se animan (E1). La persona rural es un poco tímida (E3). Como que piensan que si ellos no proponen, la gente no va a proponer nada (E5). Tenemos campanas que las golpeamos y no nos escuchan: la Intendencia no asiste (E9). Uno a veces va con un tema y no lo dejan expresarlo por falta de tiempo....y usted queda con la mano esperando...con la mano o con las ganas de decir: Mire, yo me parece que.... a mí sería...(E3)

Un productor mencionó que no se presentan iniciativas porque no saben cómo plantearlas (E1) y otro que “los rurales” son tímidos (E3). Sin embargo, del conjunto de las entrevistas surgen los siguientes temas tratados efectivamente por la MDR 33

y que fueron iniciativa de los productores y sus organizaciones. En el cuadro 6 se muestran los temas que los entrevistados mencionaron como propuestos por ellos en la MDR 33 y que efectivamente aparecen en las actas como tratados.

Cuadro 6. temas tratados efectivamente por la MDR 33 a iniciativa de las organizaciones

Iniciativas de los productores
Electrificación rural
Caminería
Abigeato
Cartelería para turismo
Conexión a internet
Acceso a la tierra
Sequía y crecientes
Temas de sanidad
Auxiliares para escuelas rurales
Traslado de estudiantes
Jabalí
Información de cada grupo que integra la MDR 33
Consultas sobre UTE, OSE, Primaria, IDTT, MIDES

No perciben que efectivamente se tratan sus iniciativas. Cabe la pregunta de por qué no lo perciben así. Mañan et al. (2009) en su estudio de las MDR en Canelones, encuentran que las organizaciones tienen dificultad para apropiarse de la herramienta MDR por la falta de conocimiento sobre la utilización que pueden hacer para sus objetivos. Puede deducirse también que manifiestan la necesidad de aprender a hacer sus propuestas, capacitarse para ello.

Otras iniciativas de los productores, se muestran en el cuadro 7, son mencionadas en las entrevistas y parecen no haber sido tratadas con profundidad en la MDR 33 ya que no aparecen como temas de discusión en las actas consultadas.

Cuadro 7. Iniciativas de las organizaciones no tratadas en profundidad

Iniciativas de las organizaciones mencionadas en las entrevistas y no tratadas en profundidad en la MDR 33 al no aparecer como tales en las actas
Educación
Asistencia técnica a las organizaciones de productores y capacitación en temas organizacionales
MEVIR en zonas rurales
Agua potable
Concretar verdeos
Organización de las instituciones de productores
Emprendedurismo
Realizar algo comunitario en escuelas que cierran
Disponibilidad de maquinaria para organizaciones de productores

De estos temas que no aparecen como haber sido tratados en profundidad en las sesiones de la MDR 33, parece claro que son problemáticas del territorio demandadas por las organizaciones. No alcanza entonces, con abrir un espacio para lograr la presentación de iniciativas o participación.

Las iniciativas de las organizaciones de productores deberían ser detectadas por la MDR 33 como demanda organizada y a su vez buscar la manera de capacitar a productores en el planteo de propuestas y a funcionarios de las instituciones en temas relacionados al relevamiento de demanda.

3.4. CATEGORÍA DE ANÁLISIS D): FUNCIONAMIENTO DE LA MDR

Otro tema sobre el que se intercambi6 en las entrevistas fue el funcionamiento de la MDR 33: reglamento, actas, orden del día, ¿quién lleva adelante cada sesión de la MDR? Algunas respuestas se presentan en el cuadro 8.

Cuadro 8. Opiniones sobre el funcionamiento de la MDR 33

Funcionamiento de la MDR 33
Hay un reglamento que ahora lo estamos revisando (E1) y (E5).
El orden del día lo arma el Ministerio. Del correo electrónico pasamos al whatsapp que es mucho más rápido y facilitó bastante el tema de la comunicación...lo propuso la Policía Comunitaria (E5). Ellos ya van con el orden del día y bueno ta...le ponen tantos minutos para cada cosa. Hay horarios porque sino no daba la hora, sino era un debate (E6).
Hay actas. Leen el acta anterior en cada reunión. El que asiste a la MDR, le pasa el acta al resto del grupo (E4).
Las sesiones las dirige el Ministerio (E1).
La convocatoria es un tema. A veces había más técnicos que la gente que iba del medio y nos moríamos de vergüenza (E2).

Si bien en la MDR 33 se cumple con las formalidades de una reunión (actas y su lectura y firma, orden del día, reglamento), en el período estudiado no se promueve y prioriza la participación de las organizaciones sino que se priorizan los temas que presenta el MGAP/DGDR. Unas veces esos temas coinciden con las expectativas de las organizaciones de productores y otras veces no, como puede verse en las frases de los entrevistados.

Aparecen comentarios que hacen pensar en agregar objetivos a las sesiones de la MDR 33. Por ejemplo, cuando un entrevistado dice que el tiempo está acotado porque sino sería un debate, cabe preguntarse si un integrante del MGAP/DGDR que presida o integre la MDR 33 y que tenga el rol de facilitador podría mejorar ese tema y acompañar para que, por ejemplo, todos se expresen. El rol de facilitador puede ser cumplido por quién preside la MDR 33, uno de los técnicos del Equipo Territorial de Desarrollo Rural o inclusive un profesional contratado para tal fin.

Por otro lado podemos preguntarnos si sería necesario que la MDR 33 tuviera un proyecto propio independiente del orden del día que presenta el MGAP/DGDR. Es necesario promover la participación y que los productores y funcionarios que presiden y gestionan la MDR 33 se capaciten para ello.

3.5. PROPUESTAS DE LOS PRODUCTORES PARA MEJORAR LA PARTICIPACIÓN EN LA MDR 33

Según Gohn (2000) cuando no hay tradición de organizarse los encargados de los municipios, por ejemplo, son los que hablan en nombre de la comunidad.

Varios autores manifiestan que participar se asocia con influir en las decisiones (Torres 2007; Palma 1998; Hopenhayn 1988). González (2012) se pregunta y problematiza el tema de la toma de decisiones planteando:

“¿en qué medida el espacio está siendo habilitado a tomar decisiones relevantes para los actores sociales del medio rural y cuáles son las condiciones creadas para una efectiva participación, especialmente de los actores sociales más débiles?” (González, 2012)

Los productores que consideran que no hay lugar para tomar decisiones hacen referencia, como en otras categorías de análisis, a la autoridad, al poder, pero también a que ellos mismos no se animan a opinar. ¿Podríamos relacionarlo, nuevamente, con la falta de capacitación de productores y técnicos responsables de la MDR 33 en los temas de participación? ¿Llegan a percibir lo que podrían hacer en la MDR si la participación fuera real? Pero además, el no animarse a opinar podríamos relacionarlo con los que plantea Arnstein (1969) sobre que la participación depende de los grados de decisión que los actores van adquiriendo en el proceso y del grado de organización y de las actitudes de los mismos. Es necesario, entonces un cambio de roles tanto de los productores y sus organizaciones como de los técnicos.

Albicette (2011) se inclina por una definición que enuncia a la participación como “activa” y como un “proceso” en el que los individuos toman parte en la toma de decisiones en temas que los afectan, que los motivan.

Para Palma (1998), una política pública que tenga como objetivo promover la participación, debe considerar las habilidades que la gente tenga para participar y él lo llama “capacidad de participación” y que por otro lado existan oportunidades de participación, o sea que, en este caso, la MDR 33 permita el ejercicio de esa capacidad, de esas habilidades de participación. ¿Cómo detectamos esas habilidades? Al indagar sobre cómo se toman las decisiones en la MDR 33 y si sus propuestas son

tomadas en cuenta, se preguntó a los entrevistados ¿qué habría que hacer para mejorar la participación en la MDR 33? En el cuadro 9 se resumen las propuestas.

Cuadro 9. Propuestas de los productores para mejorar la participación en la MDR 33.

¿Qué habría que hacer para mejorar la participación en la MDR 33?
Comunicación. Estar más enterado. Ser más escuchado y así volverían los que dejaron de asistir (E1).
Promover que la gente “gaste ese tiempo” en ir a la MDR. La gente va si le conviene (E2). La gente si no ven soluciones como que no le gusta mucho participar a charlas y charlas y no ven muchas soluciones ya empiezan a dejar y a dejar...(E2)
Que los Asistentes Sociales visiten a la gente, que conversen mano a mano. (E2)
Visitar otras MDR en otros departamentos (E3).
Continuidad de temas de una sesión a la otra siguiente. Mucha información y nada más. Que sea una herramienta de consulta. Muchos vemos a la MDR como una herramienta pero todavía no la tomamos como tal (E5).
Cambiar las relaciones de poder (E5). Cuando hay una inquietud que “la eleven” más arriba (E7).
Los productores no creen que la capacitación sea buena para desarrollarse. Talleres para priorizar temas (E8).
La MDR 33 no puede ser una conversación de boliche (E8).

En cada territorio se dan conflictos de poder (Fernandes, 2010) y deben tenerse en cuenta las relaciones sociales a la hora de reunirse, por ejemplo, para una sesión de la MDR. Dado que los territorios son socialmente construidos, en la MDR 33 también se dan, como en cualquier otro espacio, relaciones sociales y conflictos. Para dos entrevistados la solución es “cambiar la relación de poder” (E5) “que no llegue todo tan preparado por parte del MGAP” (E1). En este sentido, Arnstein (1969) discute el tema del poder y su redistribución para un real proceso de participación de forma que la gente sea consciente de las acciones que realiza. Además, él menciona que la participación se logra según el grado de organización de

la gente y de las actitudes, lo que implica cambiar roles, tanto de los técnicos como de la comunidad. Por su parte, Durston (2005) considera las relaciones de poder cuando dice que el carácter clientelista del sistema es difícil de cambiar aun cuando una reforma provenga de un instructivo presidencial. Finalmente, Presno y de Carvalho (2006) consideran que para que la participación sea eficaz, la misma debe transformarse en poder.

Los entrevistados dan cuenta de su necesidad de sentirse escuchados para mejorar la participación. Tanto Palma (1998) como Hopenhayn (1988) hablan de “participación sustantiva” uno y “motivación fundamental” el otro para significar que debe tomarse en cuenta lo que las personas sienten y perciben como necesidad.

Con respecto a los comentarios surge del cuadro 9 que a la MDR 33 los productores no la toman como un ámbito de participación. Chia et al. (2016) proponen la idea de dispositivo de gobernanza: un conjunto de herramientas e instrumentos relacionados para, en este caso sí, elaborar visiones comunes y estrategias porque los integrantes de la organización (en este caso la MDR 33) se apropiarían del instrumento MDR (*instrument seizing*) para promover el desarrollo rural, dependiendo de sus ambiciones, cultura, de querer elaborar estrategias de desarrollo rural de futuro aceptando las relaciones de poder. Pero dependerá de los integrantes de la MDR que el instrumento pase a dispositivo. Para lograr esta apropiación del instrumento y transformarlo deben percibir que pueden hacerlo.

El presente estudio trata de saber cuál es la percepción de los integrantes de la MDR 33 en cuanto a la participación que es fundamental para pasar de un modelo de justificación (donde las personas justifican sus comportamientos según quién sea el interlocutor) a un modelo de acción.

“Sin embargo la participación no se decreta, se construye en un juego sutil con respecto a las normas y las instituciones existentes y de “coproducción” de nuevas innovaciones organizacionales” (Chia et al. 2016).

Vitry y Chia (2016) afirman que si los actores en el territorio aprovechan el instrumento, seguramente se involucran en el proceso de gobernanza territorial. En ese caso y tomando a la MDR 33 como un instrumento, podrían llegar a diseñar

estrategias de desarrollo. Por otro lado, estos autores discuten el tema de la producción de aprendizajes para los que los instrumentos tienen potencial. ¿Qué tipo de aprendizajes? Aprender a aprender, aprender a dialogar con otros y escuchar a otros, explorar nuevas situaciones, defender propuestas de desarrollo y gestionarlas, aprender a trabajar juntos. Todo esto es acción colectiva que requiere un lenguaje y aprender a dialogar y aprender a elaborar esa acción colectiva. Un “animador o facilitador” podría facilitar que se den estos aprendizajes.

Por último, sobre la posibilidad de contar con un facilitador/a para acompañar y aprovechar cada sesión de la MDR 33 (cuadro 10), todos los integrantes coinciden en la necesidad de contar con personas que convoquen y acompañen el proceso.

Cuadro 10. Opiniones sobre la propuesta de introducir la figura de un facilitador o moderador en la MDR 33

¿Cómo ve la propuesta de introducir un facilitador que acompañe cada sesión de la MDR 33?
A mí me parece que es bueno. Estaría buenísimo. Ayudaría mucho. La gente no sabe cómo presentar propuestas y en algunos casos tampoco sabe qué hace la MDR. Cada organización no se comunica bien sobre lo que pasa en la MDR. <u>A veces uno como productor no tiene la facilidad de expresarse (E1).</u>
Un Asistente Social que hiciera visitas, conversara con la gente, nos aflojara un poco, que empezara a conocer a la gente que va. Que la gente vaya preparada, sin miedo. Ver la transformación de la gente es lo más lindo que hay (E2).
Un grupo de gente que trabaje con las organizaciones para mejorar la MDR. Capaz que salen cosas que hoy no lo podemos hacer o de repente actuar más allá del Ministerio (E3).
Si no ven soluciones a la gente no le gusta mucho participar de charlas y charlas (E6).
Para mi habría que hacer un experimento para ver si es un problema cultural de la zona. No veo grupos que tengan empuje (E9).
A los talleres concurre poca gente, hallan larga la cosa y no van. Pa! Dos charlas y tenía que escribir mucho (E10).

“No saben cómo presentar propuestas”, “no saben qué hace la MDR”, “no tienen facilidad de expresarse”, un Asistente Social que nos afloje”. En el caso de la MDR 33 el proceso educativo para la participación ¿podría llevarlo adelante un facilitador? El rol de un facilitador lo sugieren Alegre et al (2008) cuando culminan su intervención en la MDR 33.

“que la gente vaya preparada y sin miedo”, “un grupo de gente que trabaje con las organizaciones para mejorar la MDR”, “ver si es un problema cultural”, “hallan larga la cosa y no van, ver la transformación de la gente es lo más lindo que hay”. Todas estas afirmaciones nos hacen pensar en lo que María Teresa Sirvent llama la demanda social como la forma de expresar necesidades y reivindicaciones. La autora también relaciona la participación real y no engañosa con los procesos educativos... material recopilado de un borrador no publicado de MT Sirvent (private collection; unreferenced).

4. CONCLUSIONES

Se analizó la participación desde cuatro categorías que marcan las dimensiones de la participación: (a) motivación y formación para la participación (b) incidencia de los productores en la toma de decisiones (c) posibilidad de los productores de plantear iniciativas (d) funcionamiento de la MDR .

Se puede concluir en el estudio realizado en la MDR 33 que los productores delegados de las organizaciones quieren ser escuchados y discutir problemáticas de su zona, pero no saben o no han encontrado la manera de hacerlo en este nuevo espacio de participación.

Del estudio realizado en la MDR 33 durante el período 2007 a 2010 surge la escasa prioridad que se le ha otorgado a promover el tratamiento de temas que surjan de las organizaciones frente a temas que presenta el MGAP / DGDR, que no siempre coinciden con las expectativas de las organizaciones de los productores.

El análisis de la percepción que tienen las organizaciones sobre su incidencia en la toma de decisiones, nos muestra que se debe trabajar la capacidad de participar y la oportunidad que brinda el espacio MDR 33 para la participación. Las iniciativas de las organizaciones de productores deberían ser detectadas por la MDR 33 como demanda organizada y a su vez encontrar la manera de capacitar a productores en el planteo de propuestas y a funcionarios de las instituciones en temas relacionados al relevamiento de demanda.

Los entrevistados perciben que la MDR 33 puede llegar a ser un dispositivo para hacer propuestas y diseñar estrategias de desarrollo. Son conscientes, entonces, de que podría existir una participación real y que podrían llegar a lograr otros objetivos mediante una participación real en la misma. Queda planteada la necesidad de las organizaciones, técnicos y funcionarios de la DGDR que asisten a la MDR 33, de capacitarse para la participación.

5. CONSIDERACIONES FINALES

Los resultados obtenidos señalan que los productores y sus organizaciones aún no reconocen plenamente en las MDR un espacio real de participación para la promoción efectiva del desarrollo rural.

Es necesario buscar mecanismos para promover que los productores disfruten de cada sesión de la MDR satisfaciendo las necesidades que mencionan y/o perciben: opinar y ser escuchados, fortalecer sus organizaciones, que la reunión les deje cosas positivas, estar conectados con los demás entre otras consideraciones que han hecho. Cuando llega el momento de tomar decisiones en la MDR 33 mencionan que levantan la mano, que buscan soluciones y “van más arriba”, pero los productores se refieren a “otros”, ellos no se animan a opinar, muchos proyectos vienen acordados, a veces decide la autoridad. Los productores saben que pueden participar pero el poder no se los permite o no se los facilita y/o promueve.

El desarrollo supone que los productores se involucren en un proceso de participación, que éste sea protagonista y no un instrumento, que libere potencialidades escondidas o inhibidas, y conduzca a la autorrealización de las personas. La MDR 33 podría ponerse como objetivo el detectar habilidades de participación, y desplegar esas habilidades.

Del estudio surge la propuesta de contar con un facilitador o alguien que cumpla ese rol para promover la participación en las sesiones de la MDR 33, lo que la mayoría de los entrevistados considera como una propuesta positiva. Algunos también plantean que hay que capacitar con metodologías adecuadas a los productores y promover que las organizaciones asistan a la MDR 33.

Esto conduce a que además de atender al “qué” de la MDR, debe atenderse con énfasis el “cómo”. Se propone por un lado promover la capacitación para la participación de los productores y sus organizaciones, que la misma sea auténtica y no simbólica. Por otro lado, incluir la figura de un facilitador o moderador en las reuniones, puede ayudar a que quién detenta el poder en el instrumento “permita” esa participación. Ambos aspectos apuntan a convertir este instrumento de las MDR en un dispositivo de desarrollo rural.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Acuña E, Núñez AC, Radrigán M. 2003. Un marco conceptual para el estudio de la participación. (En línea). Consultado 5 diciembre 2017. Disponible en: <http://extension.uner.edu.ar/adjuntos/documentos/88539998207.pdf>
- Albicette MM. 2011. Sistematización y evaluación del proceso de una experiencia de investigación participativa. Tesis Magíster en Desarrollo Rural Sustentable. Montevideo, Uruguay. Facultad de Agronomía. Universidad de la República. 177p.
- Alegre M, Carro S, Echeverriborda L, Ferrín M, Ingold M, Long C, Riet J, Paparamborda I. 2008. Sistematización final del Programa de Formación de Actores Locales para el Desarrollo Rural en el departamento de Treinta y Tres. En: Moraes A, Oreggioni W, Picos G. Compiladores. Formación para el desarrollo Rural. Experiencias desde Extensión Universitaria en la construcción de nuevas estrategias. Uruguay. Extensión Libros. Comisión Sectorial de Extensión y Actividades en el Medio (CSEAM). 129-163
- Arnstein S R.1969. A Ladder of Citizen Participation. Journal of the American Planning Association, 35(4): 216 – 224.
- Arocena J. 1989. Descentralización e iniciativa, una discusión necesaria. (en línea). Consultado 5 diciembre 2017. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/1051/105118914002.pdf>
- Arroyo Gonçalves CM. 2010. La participación como parte de las estrategias de intervención. En: Thornton R y Cimadevilla G editores. Usos y abusos del participare. Buenos Aires. Ediciones INTA.107-122
- Bobbio N. 1985. Estado, gobierno y sociedad; por una teoría general de la política. México, Fondo de Cultura Económica. 243p.
- Bourdieu P, Wacquant LJD. 1995. Respuestas por una antropología reflexiva. México D.F. Editorial Grijalbo.

- Cazzuli F, Ferreira E, de Hegedüs P, Tommasino H, Bertolini 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*. Montevideo. Unidad de Estudios Cooperativos. SCEAM. Udelar. Vol. 16 (2): 42-61.
- Chia E. 2017. Curso “Gobernanza e Innovaciones Territoriales”. Programa de Posgrados de la Facultad de Agronomía, Montevideo. (Datos sin publicar).
- Chia E, Rey-Valette H, Michel L, Soulard C, Nougaredes B, Mathé S, Barbe S, Maurel P, Jarrige F, Guihéneuf P. 2016. Proposición metodológica para el análisis de la gobernanza territorial a partir de una experiencia francesa. (En línea) 8 diciembre 2017. Disponible en: http://geografiapucv.cl/wp-content/uploads/2016/05/53_2.pdf
- Chiarulli C, Simón M, Machado H, Soto G, Vigil C J. 2003. “Cambiando de Rumbo”. Reflexiones sobre Desarrollo Sustentable de las Familias de Pequeños Productores Rurales Argentinos. Santa Fe. Argentina. Asociación Mutual Solidaria.
- Cimadevilla G. 2010. Dialéctica de la participación. En Thornton R y Cimadevilla G editores. *Usos y abusos del participare*. Buenos Aires. Ediciones INTA.55-66
- de Hegedüs P, Vassallo M. 2005. *Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en Montevideo, Paysandú y Tacuarembó*. Montevideo, Uruguay. IICA, 463 p.
- de Mattos CA. 1989. Falsas expectativas ante la descentralización. *Localistas y neoliberales en contradicción Nueva sociedad* nro.104. 118-126. (En línea). Consultado octubre 2015. Disponible en: http://nuso.org/media/articles/downloads/1820_1.pdf
- Dessimon Machado J, de Hegedüs P, Bighelini da Silveira L. 2006. Estilos de relacionamiento entre extensionistas e productores: desde uma concepção bancária até o “empowerment”. *Ciência Rural*, Santa Maria, 36 (2): 641-647

- Durston., John. 2005 cap. II Superación de la pobreza, Capital social y Clientelismo. En: Irma Arriagada Editora. Aprender de la experiencia. El capital social en la superación de la pobreza. Santiago de Chile, Chile. 47-57.
- Durston J. 2002. El Capital Social Campesino en la Gestión del Desarrollo Rural. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile, Chile. (En línea). Consultado 6 noviembre 2017. Disponible en: <http://archivo.cepal.org/pdfs/2002/S2002033.pdf>
- Echeverri R. 2003. Lo Nuevo del Enfoque Territorial para el Desarrollo Rural. En: Compilador Alvaro Ramos. Seminario Nacional Desarrollo Rural Sostenible con Enfoque Territorial: políticas y estrategias para Uruguay. Montevideo, Uruguay. IICA. 23-39.
- Fernandes BM. 2010. Acerca de la tipología de los Territorios. (En línea). Consultado 6 noviembre 2017. Disponible en: <https://web.ua.es/es/giecryal/documentos/documentos839/docs/bernardo-tipologia-de-territorios-espanol.pdf>
- Fernandes BM. 2005. Movimientos socioterritoriais e movimientos socioespaciais. Observatorio Social de América Latina. 16:273 - 284. Buenos Aires: CLACSO FIDA-OIE (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola-Oficina de Evaluación Independiente). 2013. República Oriental del Uruguay. Proyecto Uruguay Rural. Evaluación de los Resultados de un Proyecto. Informe No. 3182-UY. Roma. Italia. 27 p.
- Figueroa R, Chia E. 2016. Introducción al número especial. Gobernanza territorial, conflictos y aprendizajes. (En línea). Consultado 5 diciembre 2017. Disponible en: http://geografiapucv.cl/wp-content/uploads/2016/05/53_0-1.pdf
- Frank N, Quintero J. 2008 Análisis preliminar sobre el papel de extensión universitaria en las políticas públicas que promueven ámbitos de participación orientados al desarrollo rural. La Unidad de Extensión de Cerro Largo y la Mesa de Desarrollo Rural. En: Moraes A, Oreggioni W, Picos G Compiladores. Formación para el desarrollo Rural. Experiencias desde

- Extensión Universitaria en la construcción de nuevas estrategias. Uruguay. Extensión Libros. Comisión Sectorial de Extensión y Actividades en el Medio (CSEAM). 179-187.
- Frugoni R. 2008. La inclusión del desarrollo rural en las políticas públicas agropecuarias. Un proceso imprescindible en marcha. En: Anuario 2008. Montevideo. OPYPA-MGAP. 243-60
- Geilfus F. 2002. 80 herramientas para el desarrollo participativo. Diagnóstico. Planificación. Monitoreo. Evaluación. San José, Costa Rica. IICA / GTZ. 203p.
- Girardi EP, Feliciano CA. 2013. Curso “Configuración y dinámica de la Cuestión Agraria brasilera. Programa de Posgrados de la Facultad de Agronomía, Montevideo. (Datos sin publicar).
- Gohn M da G. 2000. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana. En: Torres Ribeiro A C compilador. Repensando la experiencia urbana de América Latina: cuestiones, conceptos y valores. Buenos Aires CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales Editorial/Editor. 175-204
- González M. 2012. Políticas de desarrollo rural en Uruguay: Mesas de Desarrollo Rural, Actores y Territorio. Tesis de Maestría. Montevideo. Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la Republica. 187 p.
- Hopenhayn M. 1988 La participación y sus motivos. Lima, Perú. Acción Crítica, CELATS, : 13-28
- Lardon S, Chia E, Rey-Valette H. 2008. Introduction : Dispositifs et outils de gouvernance territoriale. (En línea). Consultado 5 diciembre 2017. Disponible en: <https://noris.revues.org/2602#quotation>
- Mañan O, Martínez A, Oyhantçabal 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-. Octubre 2009, Montevideo.

- Martínez Valle L. 2003. Capital social y desarrollo rural. Ecuador. ICONOS, n° 16. FLACSO.
- MGAP-DGDR-PUR (Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca-Dirección General de Desarrollo Rural-Proyecto Uruguay Rural) 2011. Informe de cierre Proyecto Uruguay Rural (PUR) Volumen I 2005-2011. Evaluación de resultados y percepciones de los involucrados. Montevideo. Uruguay. 135 p.
- MGAP-FIDA 2001 Contrato de Préstamo 555UY. (en línea). Consultado marzo 2012. Disponible en:
http://guiagenero.mzc.org.es/GuiaGeneroCache\Pagina_ReduccPo
- Montenegro J R. 2008. Los límites del consenso; la propuesta de desarrollo territorial rural en América Latina. En: Fernandes, B.M. (Coord). Campesinato e agronegócio na América Latina: a questão agrária atual. São Paulo. Expressão Popular. CLACSO. 249-274.
- Montero M. 2005. Introducción a la psicología comunitaria: desarrollo, conceptos y procesos. Buenos Aires. Paidós. 320 p.
- Palma D. 1998. La participación y la construcción de ciudadanía. Santiago de Chile, Chile. Universidad ARCIS, Departamento de Investigación, Universidad de Arte y Ciencias Sociales,.48p. (En línea). Consultado 6 diciembre 2017. Disponible en: <https://es.scribd.com/document/112784454/La-Participacion-y-Construccion-de-Ciudadania-DIEGO-PALMA>
- Piñeiro DE. 2004. Movimientos sociales, gobernanza ambiental y desarrollo territorial rural. Uruguay. Departamento de Sociología Facultad de Ciencias Sociales Universidad de la República.
- Presno N, de Carvalho AL. 2006. Participación y poder: Los desafíos de la extensión rural para el desarrollo y la inclusión social. En: VII Congreso Latino Americano de Sociología Rural ALASRU 2006. Quito, Ecuador.

- Ribot JC. 2002. Democratic Decentralization of Natural Resources Institutionalizing Popular Participation. World Resources Institute. (En línea). Consultado 5 diciembre 2017. Disponible en: https://commdev.org/userfiles/files/1076_file_13.pdf
- 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: Riella A, coordinador. El Uruguay desde la sociología X. Diversidad cultural, discriminación e inseguridad. Cuidados, fecundidad, educación y género. Desigualdades sociales, desarrollo territorial y movilidad. Gestión de recursos humanos, capital social y acción sindical. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Sociología. Montevideo.233-259.
- Rodríguez N. 2008. Dificultades en la coordinación y cooperación interinstitucional como traba de los procesos de los procesos de desarrollo rural con enfoque territorial. Tesis Magíster Ciencias Agrarias. Montevideo, Uruguay. Facultad de Agronomía. Montevideo. 89p.
- Rossi V. 2007. Los proyectos de Extensión Universitaria y la construcción de Capital Social en Zona de Guichón. Tesis Magíster Ciencias Agrarias. Montevideo, Uruguay. Facultad de Agronomía. 115 p.
- Schejtman A, Berdegú J A. 2003. Desarrollo Territorial Rural. Santiago de Chile, Chile. RIMISP (En línea). Consultado 11 noviembre 2017. Disponible en: http://eva.universidad.edu.uy/pluginfile.php/511837/mod_resource/content/1/desarrolloterritorial.pdf
- Sirvent M T. 1998. Poder, participación y múltiples pobrezas: la formación del ciudadano en un contexto de neoconservadurismo, políticas de ajuste y pobreza. Private collection; unreferenced.
- Torres N. 2007. La participación en las comunidades rurales: abriendo espacios para la participación desde la escuela. En: Revista Educare Vol. XII, N° Extraordinario, 115-119.

Uruguay. Poder Legislativo. Ley N° 18126. 2007. (En línea). Consultado 1 noviembre 2017. Disponible en: <https://docs.uruguay.justia.com/nacionales/leyes/ley-18126-may-12-2007.pdf>

Vassallo M. 2001. Desarrollo Rural. Teorías, enfoques y problemas nacionales. Facultad de Agronomía. Montevideo, Uruguay. Departamento de Ciencias Sociales.

Vitry Ch, Chia E. 2016. Contextualisation d'un instrument et apprentissages pour l'action collective. Montpellier. Management & Avenir 2016/1 (83): 121-141. Management Prospective Ed.

7. ANEXOS

7.1. PERFIL DE ENTREVISTADOS PARA ENTREVISTAS EXPLORATORIAS

Entrevistado	Perfil	Fecha entrevista
1	Ing. Agr. Integra la MDR 33 y el CAD por el INC	28/09/2015
2	Lic. Trabajo Social Integra la MDR 33 por la DGDR	21/10/2015
3	Ing. Agr. Integra la MDR 33 y el CAD por INIA	20/11/2015

Consideraciones realizadas por los entrevistados

- Preguntar sobre participación es pertinente ya que antes asistían más productores a la MDR 33. Supone que algo pasa. Piensa que están desmotivados. Los productores no ansían ir a las sesiones de la MDR 33.
- También es pertinente indagar sobre si consideran necesaria la capacitación en participación y de qué forma serían esas capacitaciones.
- Sería importante indagar sobre la propuesta de un equipo facilitador en la MDR 33.
- Preguntar sobre incidencia en toma de decisiones también es pertinente ya que lo han solicitado los productores en las sesiones de la MDR 33. Sugiere indagar si la participación está enrabada con la posibilidad que tienen los productores de incidir en la toma de decisiones. ¿Hubieron iniciativas de los productores que se implementaron?
- Sobre la escalera de la participación, sugieren interrogar a los productores para saber cómo se sienten y dónde les gustaría estar.
- ¿Es de importancia la dimensión de las decisiones que toman los productores en la MDR 33?
- Indagar sobre cómo mejorar el funcionamiento de la MDR 33.
- Consultar la opinión sobre que la MDR 33 maneje recursos económicos para su funcionamiento.

Se tomaron en cuenta los comentarios de los entrevistados para elaborar el formulario de entrevista a la muestra de diez productores que asisten a la MDR 33.

7.2. ENTREVISTAS EXPLORATORIAS SETIEMBRE 2015

En base a investigaciones previas sobre el funcionamiento de las MDR en el país, se elaboraron las siguientes cuestiones para dirigir la conversación con los entrevistados en la etapa exploratoria:

¿Le parece que aportaría indagar **lo que los productores entienden por participación**? Se podría usar el esquema de la escalera de la participación (mostrar el esquema)

- **¿Los productores entienden a la participación igual a lo que entiende el MGAP y las instituciones que asisten?**
- Podríamos **indagar sobre qué opinan los productores** sobre la operativa de la MDR? Por ejemplo:
 - Si consideran que **están participando**
 - Si consideran que **toman parte en las decisiones**
 - **Que haya un . con formación en promoción de procesos participativos** para dejar capacidades instaladas (productores y delegados de instituciones) sobre mejora de los procesos participativos
 - **Que se prepare previamente cada sesión**
 - **¿Los productores son conscientes de que los logros son debidos a su participación en la MDR y no dependen del poder del MGAP?**
 - **¿Los productores sienten que pueden incidir en la toma de decisiones en la MDR?** La pregunta se debe a que para que la gente participe tiene que sentir que puede incidir en la toma de decisiones. ¿Vale la pena preguntarles?

- ¿Considera Ud. que la **operativa de la MDR hace a cumplir con la ley en lo que respecta a la participación** de los productores y sus organizaciones en la instrumentación de las políticas del sector?
- ¿Le parece que es **suficiente abrir espacios de participación**?
- ¿Qué opina sobre que **la participación requiere de intervención técnica y no se da automáticamente**?

7.3. NOTA DE PRESENTACIÓN A LOS PRODUCTORES ENTREVISTADOS

Treinta y Tres, xx de xxxx de 201x

Señor/a productor/a,

Mi nombre es Elena Descalzi Vanoli, soy Ingeniera Agrónoma y estudiante de Posgrado de la Facultad de Agronomía (Universidad de la República) y me dirijo a usted para solicitar su colaboración a través de una entrevista.

Realizo un trabajo de investigación sobre la participación de los productores en la Mesa de Desarrollo Rural de Ganaderos Familiares de T y Tres, que pretende ser un aporte a la tarea de dicha Mesa y con el cual finalizo la Maestría en Desarrollo Rural Sustentable.

El trabajo final cuenta con el apoyo y la supervisión de docentes de Extensión Rural de la Estación Experimental “Mario A. Cassinoni” (EEMAC) de la Facultad de Agronomía (Paysandú).

Esta entrevista con Ud. es para conocer sus puntos de vista y la información que resulte será mantenida con total confidencialidad. Por más información puede dirigirse a la Ings. Agrs Virginia Rossi, teléfono 472 27950 int 121.

Estamos a las órdenes para las aclaraciones que sean necesarias.

Muchas gracias por su colaboración,

Ing. Agr. Elena Descalzi Vanoli

099 857 564

4452 5831

edescalzi58@gmail.com

7.4. ENTREVISTAS A PRODUCTORES

Antes de empezar con las preguntas:

- ✓ le leo la nota que explica por qué hago la entrevista y por qué me interesa este tema.
- ✓ Le dejo esa nota para que la pueda leer más tarde y no haya lugar a dudas.
- ✓ También le explico el por qué voy a grabar el audio de la entrevista si él/ella está de acuerdo.

1. En primer lugar nos interesa saber qué actividad desarrolla actualmente y qué vinculación tiene o ha tenido Ud. con la MDR de 33?

- Mapa
 - para ubicar su zona de residencia y producción.
 - para ubicar dónde se realizan las reuniones de la MDR.
- ¿podría decirme qué instituciones y qué organizaciones de productores u otros participantes van a la MDR? ¿O iban cuando usted participó? (con esta pregunta veo qué es relevante para el entrevistado)
- ¿Cuáles son los problemas más acuciantes de su zona? ¿Por qué?
- ¿Considera usted que la MDR 33 ha permitido ayudar a resolver los problemas más acuciantes de su zona? ¿Por qué?
- ¿Qué temas se han tratado en la MDR 33?
- Los temas tratados en la MDR 33 ¿han sido útiles para su organización? ¿Por qué?
- ¿Han sido temas sencillos de entender? ¿Por qué?
- ¿Se ha sentido cómodo en la MDR? ¿Por qué?
- ¿Cómo considera que ha sido la relación con otros actores agropecuarios del territorio, otras cooperativas, sociedades de fomento, grupos de productores, instituciones del Estado como INC, UTE, MIDES, MGAP, INIA por ejemplo?

- ¿Con quiénes se ha relacionado la MDR 33?
 - Con sus palabras qué es participar en la MDR 33?
 - En segundo lugar le presento en forma escrita las opciones sobre participación: Seleccione la opción que considere más importante para la pregunta sobre qué es la participación para usted, si tuviera que elegir una de estas opciones cuál le parece que representa mejor SU idea de participación en una MDR (insistir que no tiene por qué ser lo que ACTUALMENTE sucede.
- a) Participar en una MDR es asistir a las reuniones, intercambiar ideas, plantear problemáticas de la comunidad y colaborar en la implementación de soluciones
 - b) Participar en una MDR es sentirse parte de un grupo y representarlo para tomar decisiones colectivamente sobre temas que lo afectan
 - c) Participar en una MDR es informarse de las políticas públicas disponibles para los productores y lograr que las mismas lleguen a los destinatarios

¿Por qué eligió esa opción?

2. Según la respuesta a la pregunta anterior: ¿Piensa usted que hasta el momento ha habido participación en la MDR 33? ¿Por qué?
3. ¿Considera que su organización ha podido incidir en las decisiones que toma la MDR? ¿Por qué?
 - a) Con respecto a las decisiones que toman los productores en la MDR 33
 - b) ¿un ejemplo en relación a algún problema planteado por los productores en el que Ud. haya participado? ¿Por qué eligió esa experiencia?
 - c) ¿Esa es la forma en que se toman las decisiones en la MDR en relación a los problemas tratados en la MDR? ¿Tienen suficiente información y tiempo para tomar las decisiones?

Para finalizar este tema ¿cuál de estas opciones representa más su experiencia?

- a) Las opiniones de los productores son menos tenidas en cuenta en la MDR a la hora de tomar las decisiones
- b) Todas las opiniones de los integrantes de la MDR son tenidas en cuenta por igual.

- c) Las opiniones de los productores son las que más se priorizan a la hora de tomar decisiones

¿Por qué eligió esa opción?

4. Desde el punto de vista del funcionamiento de la MDR, ¿cómo se organizan las reuniones de la MDR?

- ¿Hay un reglamento?
- ¿Recibe actas? ¿Las lee? ¿Se las comunica a su organización?
- Las organizaciones de productores ¿arman el orden del día y dirigen la reunión?
- ¿Hay un facilitador o equipo facilitador que se encargue de promover mejores reuniones de acuerdo a lo que los productores necesiten o estimen cómo mejorar?
- ¿Qué habría que cambiar para mejorar la participación en la MDR?
- ¿La MDR tiene fondos para gestionar? ¿Administra fondos? ¿Qué opina sobre la posible gestión de recursos económicos a cargo de las MDR?
- **¿Qué otras cosas podrían aportar al funcionamiento de la MDR?**

¿Qué se registra en las actas de la MDR?

- Propuestas de cada organización
- Opiniones de cada delegado en la sesión de la MDR
- Resoluciones
- Cómo se llegó a la resolución
- Quién/es implementarán las resoluciones

Categorías de análisis que surgen de los trabajos de investigación sobre MDR consultados

1. Motivación para la participación: preguntas 1 - 2 - 3

- 2. Incidencia en toma de decisiones:** preguntas 4 - 5
- 3. Posibilidad de plantear iniciativas:** pregunta 5
- 4. Funcionamiento de la MDR:** pregunta 6

7.5. MAPA DE T Y TRES PARA UBICACIÓN DE LUGARES DE REUNIÓN DE LA MDR 33



7.6. CON RESPECTO A LAS DECISIONES QUE TOMAN LOS PRODUCTORES EN LA MDR 33

- a) Las opiniones de los productores son menos tenidas en cuenta en la MDR a la hora de tomar las decisiones
- b) Todas las opiniones de los integrantes de la MDR son tenidas en cuenta por igual.
- c) Las opiniones de los productores son las que más se priorizan a la hora de tomar decisiones

7.7. ¿QUÉ ES LA PARTICIPACIÓN PARA USTED?

- a) Participar en una MDR es asistir a las reuniones, intercambiar ideas, plantear problemáticas de la comunidad y colaborar en la implementación de soluciones
- b) Participar en una MDR es sentirse parte de un grupo y representarlo para tomar decisiones colectivamente sobre temas que lo afectan
- c) Participar en una MDR es informarse de las políticas públicas disponibles para los productores y lograr que las mismas lleguen a los destinatarios

7.8. PERFIL DE LOS PRODUCTORES ENTREVISTADOS.

Todos asistieron más de un año a las sesiones de la MDR 33

Entrevistado	Perfil del entrevistado	Fecha de la entrevista
1	Productora. Integrante de la cooperativa AGROPATT	noviembre 2015
2	Productor. Integrante de la Sociedad Rural de Cerro Chato	junio 2016
3	Productor. Integrante de la Cooperativa Agraria Quebrada de los Cuervos	enero 2016
4	Productor. Integrante de la Cooperativa CAMOLLES	enero 2016
5	Productor. Integrante de la Red de Semillas	junio 2017
6	Productora. Integrante del grupo Séptima Baja	agosto 2017
7	Productor. Integrante del grupo Piedra Sola	agosto 2017
8	Productor. Integrante del grupo Los Molles	setiembre 2017
9	Productor. Integrante del grupo Piedra Sola y la cooperativa AGROPATT	setiembre 2017
10	Productor. Integrante del grupo Isla Patrulla ex PRONADEGA	enero 2018

7.9. LA PARTICIPACIÓN DE LOS PRODUCTORES EN LA MESA DE DESARROLLO RURAL DE TREINTA Y TRES

Farmer's participation in the Treinta y Tres Rural Development Committee

La participación de los productores en la Mesa de Desarrollo Rural de Treinta y Tres

A participação dos produtores no Conselho de Desenvolvimento Rural de Treinta y Tres

Descalzi, E¹

¹Manuel Meléndez 785, 33.000, Treinta y Tres, Uruguay.
ORCID <https://orcid.org/0000-0003-3201-0820>

Abstract

The Rural Development Committees (RDC) have been used to involve the local actors in the design and implementation of public policies that relate to rural development. As institutional and organizative innovations, these new spaces are currently in progress and it is relevant to contribute to their operation assessment. The objective of this particular article is to contribute to get a better knowledge of these new rural development devices operations. The research focused on getting to know how farmers in an RDC, the 33 RDC, appreciate their participation on it and provide information to improve its performance. A systematization of national background studies in different locations of the country was made and the available literature was reviewed. As the main outcome of the research, four analytical categories relevant to the study were grouped from the evaluations of seven papers about the performance of the RDC: motivation and training for participation, influence of farmers' opinion on decision making, farmer's possibilities for providing initiatives and the practical operation of the RDC. Three exploratory interviews with key informants and ten in - depth interviews with farmers who integrate the RDC were done. Through the triangulation of tools and sources of information, the main result is the importance of problematizing the participation of farmers in these new inter-institutional devices to represent true areas of rural development. Participation is a fashionable term and it is used with various meanings depending on political, economic or social point of view which makes it a vague concept. The results achieved allow us to affirm that farmers and their organizations don't yet fully recognize the RDC as a real participation space for the effective promotion of the rural development

Keywords: Participation spaces, Rural Development Committees, Institutional innovation, Public Policy

Resumen

Las Mesas de Desarrollo Rural (MDR) han sido utilizadas para involucrar a los actores locales en el diseño y la implementación de las políticas públicas que se relacionan con el desarrollo rural. Como innovación institucional y organizacional, estos nuevos espacios se encuentran en proceso de construcción en el Uruguay por lo que resulta relevante contribuir a evaluar su funcionamiento. El objetivo de este artículo es aportar para mejorar el conocimiento del funcionamiento de estos nuevos dispositivos de desarrollo rural. La investigación se centró en conocer cómo los productores familiares de la MDR 33, perciben su participación en la misma y aportar elementos para mejorar su funcionamiento. Se realizó una sistematización de las investigaciones nacionales relacionadas con el tema y se revisó bibliografía disponible. A partir de este trabajo se propusieron cuatro categorías de análisis: motivación y formación para la participación, incidencia de las opiniones de los productores en la toma de decisiones, posibilidad que tienen los productores para plantear iniciativas y el funcionamiento concreto de la MDR 33. Se realizaron tres entrevistas exploratorias a informantes clave que pertenecen a la institucionalidad pública y diez entrevistas en profundidad a productores de la MDR 33. Mediante la triangulación de herramientas y fuentes de información, surge como principal resultado la importancia de problematizar la participación de los productores en estos nuevos dispositivos interinstitucionales para que representen verdaderos ámbitos de desarrollo rural. La participación es un término muy empleado y con diversos significados según la perspectiva política, económica o social desde dónde se lo utilice, lo que genera una cierta ambigüedad conceptual. Los resultados obtenidos permiten afirmar que los productores y sus organizaciones aún no reconocen plenamente en las MDR un espacio real de participación para la promoción efectiva del desarrollo rural.

Palabras clave: Espacio de participación, Mesa de Desarrollo Rural, Innovación institucional, Política Pública

Resumo

As Mesas de Desenvolvimento Rural (MDR) foram utilizadas para envolver aos atores locais no desenho e implementação de políticas públicas relacionadas ao desenvolvimento rural. Como inovação institucional e organizacional, estes novos espaços encontram-se em processo de construção no Uruguai, tomando-se relevante avaliar o seu funcionamento. A presente pesquisa pretende contribuir a melhorar o conhecimento do funcionamento destes dispositivos do desenvolvimento rural. A pesquisa centrou-se em conhecer como os produtores familiares de uma MDR, a MDR 33, percebem a sua participação e acrescentam elementos para melhorar seu funcionamento. Para isso realizou-se uma sistematização dos antecedentes de pesquisas nacionais relacionadas ao tema em diferentes pontos do país, e revisou-se a bibliografia disponível. Baseado nas avaliações coletadas utilizaram-se quatro categorias de análise: motivação e formação para a participação, incidência das opiniões dos produtores na tomada de decisões, possibilidade dos produtores de expor iniciativas e o funcionamento concreto da MDR 33. Realizaram-se três entrevistas exploratórias a informantes-chave e dez entrevistas em profundidade a produtores da MDR 33. Através da triangulação de ferramentas e fontes de informação, surge como principal resultado a importância de problematizar a participação dos produtores nestes novos dispositivos interinstitucionais para que representem verdadeiros âmbitos de desenvolvimento rural. A participação é um termo muito utilizado, e com diversos significados segundo a perspectiva política, econômica ou social desde onde seja utilizado, o que gera certa ambiguidade conceitual. Os resultados obtidos permitem concluir que os produtores e as suas organizações ainda não reconhecem plenamente as MDR como um espaço de participação para a promoção efetiva do desenvolvimento rural.

Palavras chave: Espaço de participação, Mesas de Desenvolvimento Rural, Inovação institucional, Políticas públicas

1. Introducción

La participación de los productores aparece como el principal factor en la nueva institucionalidad agropecuaria en Uruguay. Esto va en el sentido de muchos trabajos sobre la participación⁽¹⁾⁽²⁾⁽³⁾⁽⁴⁾⁽⁵⁾⁽⁶⁾⁽⁷⁾⁽⁸⁾⁽⁹⁾⁽¹⁰⁾. El presente estudio discute los espacios de participación de los productores familiares vinculados al desarrollo rural en Uruguay, en particular las Mesas de Desarrollo Rural (MDR).

La construcción de estos nuevos espacios ha sido estudiada por diversos investigadores. Algunos trabajos focalizan en la importancia de la capacitación y la actitud de los diversos actores de las MDR⁽¹⁾⁽¹¹⁾⁽¹²⁾⁽¹³⁾. Otros cuestionan la escasa participación de los productores en la toma de decisiones⁽¹⁴⁾⁽¹⁵⁾⁽¹⁶⁾. Sin embargo, la manera en que los productores perciben su participación en las MDR ha sido menos estudiada.

La originalidad de las MDR a partir del 2007 es el enfoque participativo ya que las mismas habían sido convocadas anteriormente (año 2001) cuando se firmó el Contrato de Préstamo MGAP- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) 555 UY para ejecutar el Proyecto Uruguay Rural (PUR)⁽¹⁷⁾. Y los resultados no fueron concluyentes. Es así que a partir de 2007 las mesas aparecen como espacios decisionales en los territorios.

En el agro uruguayo, estos nuevos espacios se encuentran en proceso de construcción y es válido, por eso, evaluar su funcionamiento. La Ley N° 18126 de Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias con base Departamental propone la participación de los “productores familiares” en espacios generados con ese propósito⁽¹⁸⁾. Los cometidos de la Ley N° 18126 de Descentralización y Coordinación de

Políticas Agropecuarias con base Departamental son los siguientes: La Mesa Desarrollo Rural Departamental promoverá un mayor involucramiento y participación de la sociedad agropecuaria en la instrumentación de las políticas del sector, detectando las demandas e inquietudes de los productores rurales del departamento y canalizando los distintos proyectos de desarrollo. Asimismo, promoverá una mayor articulación y coordinación de los sectores público y privado representativos de las cadenas productivas agropecuarias, orientados hacia la búsqueda de una mayor equidad, desarrollo local y a la preservación del medio ambiente⁽¹⁸⁾.

Ya en el año 1969, Sherry R. Arnstein discute sobre la participación y el poder y su redistribución y construye una escalera, como figura metafórica, cuyos escalones son los estadios de participación creciente según el grado de decisión que los actores vayan adquiriendo. La utilidad que esta “escalera de estadios de participación” tiene, es el poder determinar hasta qué punto estamos promoviendo verdaderos procesos de participación o sólo es falsa participación en tanto la gente no interviene en las decisiones⁽¹⁹⁾.

Para diversos autores el hecho de participar se asocia con el hecho de influir en las decisiones⁽⁹⁾⁽¹⁰⁾⁽²⁰⁾. Hopenhayn propone lo que él llama “motivación fundamental” que implica la voluntad de las personas de participar para ser cada vez más sujeto y menos objeto, de ser protagonista, de liberar potencialidades previamente inhibidas⁽¹⁰⁾. También, cuando hablando de participación se toma en cuenta lo que las personas sienten y perciben como necesidad, se da lo que Palma⁽⁹⁾ llama “participación sustantiva” pues promueve el desarrollo personal. Por otro lado, el autor

denomina “participación funcional” cuando el gobierno de turno y no el espacio de participación, se encarga de responder a esas necesidades no permitiendo que la población aporte su experiencia para adecuar las políticas a la realidad. Cuando la población a la que se convoca a participar no participa, puede deberse a dos razones: el tema en cuestión es determinado únicamente por los técnicos o que la oportunidad de participación ofrecida en el espacio no va de acuerdo a las capacidades del grupo en cuestión⁽⁹⁾. Albicette se inclina por una definición que enuncia a la participación como “activa” y como un “proceso” en el que los individuos inciden en la toma de decisiones en temas que los afectan, que los motivan⁽⁴⁾. González se pregunta y problematiza el tema de la toma de decisiones planteando: “¿en qué medida el espacio está siendo habilitado a tomar decisiones relevantes para los actores sociales del medio rural y cuáles son las condiciones creadas para una efectiva participación, especialmente de los actores sociales más débiles?”⁽¹⁶⁾.

Por otro lado, no alcanza con decretar la participación en la Ley N° 18126. Según Chia y otros “... la participación no se decreta, se construye en un juego sutil con respecto a las normas y las instituciones existentes y de coproducción de nuevas innovaciones organizacionales”⁽²¹⁾.

La gobernanza se interesa, según Figueroa y Chia⁽²²⁾, en los problemas de coordinación, de conflictos y de participación de los actores de un territorio en las decisiones y en su implementación. Por ejemplo, la MDR 33 es un espacio donde se dan estas coordinaciones entre actores locales. Los autores señalan que en el concepto de gobernanza se incluyen: “... la construcción colectiva de un proyecto

común y sus efectos sobre los procesos de representación y de participación”.⁽²²⁾

Los instrumentos y herramientas conforman los dispositivos. En el caso de estudio en este trabajo, las MDR podrían considerarse instrumentos. Vitry y Chia⁽²³⁾ definen un instrumento como un conjunto de herramientas que dan sustrato técnico al mismo. Si bien el instrumento tiene potencial para inducir aprendizajes, tiene una visión simplificada de las relaciones entre los integrantes. El instrumento estructura el comportamiento de los actores. Es un auxiliar en el que podemos ver las relaciones y luchas de poder⁽²¹⁾. Pero existe lo que Vitry y Chia llaman “dispositivo” como un conjunto de herramientas e instrumentos que se relacionan conformando una red y que permite elaborar estrategias y visiones comunes. Cuando los integrantes se apropian del instrumento (los autores le llaman *instrument seizing*) llegan a transformarlo⁽²³⁾. El hecho de que cambie de instrumento a dispositivo dependerá de las ambiciones de los actores⁽²¹⁾, si quieren un auxiliar o quieren un espacio donde se elaboren las estrategias del futuro.

Como dice María Teresa Sirvent es necesaria la capacitación para participar, podría ser en el caso de la MDR 33 un facilitador o animador y que quién detenta el poder en el instrumento “permita” esa participación y que la misma no sea simbólica o engañosa... material recopilado de un borrador no publicado de MT Sirvent (private collection; unreferenced).

Con respecto al posicionamiento de los técnicos actuando en un dispositivo, hay investigadores que conciben el rol del técnico como participante del proceso y aprendiendo de él, como mediador, observador, promotor, negociador⁽²⁴⁾.

La presente investigación tiene como finalidad contribuir a generar conocimiento sobre la participación de los productores en las MDR, entendidas como nuevos espacios para el desarrollo rural. El estudio se centra en cómo los productores perciben su participación en la MDR 33 y se plantea: (a) aportar categorías de análisis sobre la participación de los productores; (b) analizar la percepción que tienen los productores de la MDR 33 sobre la participación; (c) aportar conocimientos para mejorar el funcionamiento de la MDR 33.

De esta forma, el trabajo pretende aportar a los integrantes de las organizaciones de productores familiares del Departamento de 33 y autoridades nacionales y departamentales a cargo de las políticas públicas, a los efectos de mejorar el funcionamiento de la MDR 33.

En primer lugar, se presenta brevemente el origen y cometidos de las MDR. En segundo lugar, se plantean consideraciones metodológicas y el dispositivo de investigación utilizado. En tercer lugar, se presentan y discuten los principales resultados del estudio, puestos en relación con conceptos teóricos sobre participación. Por último, se presentan algunas recomendaciones para la MDR 33 que se basan en conocimientos generados en el proceso de la investigación.

Las MDR

Desde el año 2001, año en que se inicia el funcionamiento de las MDR, se propone la reducción de la pobreza rural mediante la mejora de los ingresos de sus beneficiarios y de su calidad de vida. Sin embargo, en 33 como en todo el país, los proyectos del PUR, en ese período, fueron proyectos propuestos para mitigar los resultados negativos de las políticas

de ajuste neoliberal de los años 90 que apuntaban a la mejora de la productividad.

En contraposición con este enfoque, los proyectos de desarrollo rural incorporan temas que no siempre se relacionan con la productividad y el producto obtenido: salud, educación, agua potable, organización social, acciones gremiales, esparcimiento, etc.⁽²⁵⁾. Por ello, a partir del cambio de gobierno en 2005 y de la orientación de las políticas agropecuarias a nivel del MGAP, el PUR apoyó la conformación y funcionamiento de las primeras MDR. Uno de sus objetivos fue fortalecer las organizaciones de productores para promover su participación en la toma de decisiones.

Según los lineamientos estratégicos de la institucionalidad pública agropecuaria para el período 2006-2011, la promoción de las “nuevas” MDR estuvo asociada a contrarrestar los efectos negativos de las políticas públicas del pasado, acercando las mismas y sus decisiones a los actores sociales de la producción⁽²⁾.

En este sentido, las MDR formaron parte de la política de descentralización agropecuaria del MGAP. En cada departamento del país (excepto la capital), y de acuerdo a lo establecido por la Ley, están integradas por el Consejo Agropecuario Departamental (CAD), creado por la misma Ley; un representante de cada una de las cooperativas agropecuarias; un representante de cada una de las organizaciones gremiales agropecuarias y un representante de la Comisión de Agro de la Junta Departamental.

Las MDR deben promover la participación de la sociedad agropecuaria en la instrumentación de las políticas del sector, detectando las demandas e inquietudes de los productores rurales del departamento y canalizando los distintos

proyectos de desarrollo y promover la coordinación de los sectores público y privado representativos de las cadenas productivas agropecuarias, orientados hacia la búsqueda de una mayor equidad, desarrollo local y a la preservación del medio ambiente⁽¹⁸⁾.

Sin embargo, el Informe de cierre del PUR 2005-2011 hace hincapié en la necesidad de profundizar la participación de los destinatarios de las políticas públicas. Destaca que es un proceso y que aún no está claro el objetivo del espacio MDR para los participantes⁽³⁾. Por otra parte, el Informe de la Oficina de Evaluación Independiente (OIE) del FIDA sobre los resultados y el impacto del PUR, menciona la importancia del seguimiento y evaluación de los proyectos⁽²⁶⁾.

En el caso de la MDR 33, en sus inicios llamada de ganaderos familiares, está integrada por nueve organizaciones de productores. Además, la conforman por ley, el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA), el Instituto Nacional de Colonización (INC), la Intendencia Departamental, Comisión de Agro de la Junta Departamental y el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y Dirección General de Desarrollo Rural (MGAP/DGDR) que la preside. La instrumentación de la ley N° 18126 de Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias con base Departamental permite cuestionar si las organizaciones de productores y sus integrantes saben y perciben el significado del concepto "participación" que propone la ley en espacios como lo es la MDR 33.

La hipótesis que estructura este trabajo es que para que las MDR funcionen los productores deben apropiárselas, percibiendo en ellas un espacio de participación que tenga el sentido que

ellos le dan a la misma para que la promoción del desarrollo rural sea más efectiva y contextualizada.

Dos preguntas guiaron el trabajo: ¿Significa lo mismo participar para los productores y para la ley N°18126? ¿Es suficiente abrir espacios de participación, para que los actores se involucren en el desarrollo?

2. Materiales y Métodos

El paradigma de investigación y la estrategia metodológica para el presente trabajo es de tipo cualitativo. Se realiza una mirada particular a la participación en un ámbito colectivo como lo es la MDR 33 en base a la experiencia personal de la autora de haber participado en ella durante tres años acompañando una organización de productores. No es posible eliminar el efecto que puede tener ese conocimiento de las personas entrevistadas. Ésto incide también a los efectos de comprender la opinión de los actores (productores) que están involucrados⁽²⁷⁾.

El estudio se apoya a su vez en la sistematización de diversos trabajos de investigación nacional sobre el funcionamiento de las MDR y la revisión bibliográfica sobre la participación.

El objeto de estudio es la participación de las organizaciones de productores en el proceso y en los ámbitos de descentralización de la institucionalidad agropecuaria en Uruguay. La unidad de análisis es la MDR 33, ámbito dependiente del CAD desde 2007 hasta el presente.

El método empleado es el estudio de caso, adecuado para una investigación exploratoria que busca comprender la percepción que los actores tienen de la participación en un espacio concreto como la MDR 33. Por ello se diseñó una metodología flexible y se utilizó la

triangulación de herramientas y fuentes de información para mejorar la calidad de los resultados.

Categorías de análisis de la participación

Como primer paso, se realizó una sistematización de diversos estudios de caso. En el cuadro 1 (Material Suplementario) se explicita la contribución de investigaciones realizadas a nivel nacional a las categorías de análisis de la participación que fueron utilizadas en este estudio, a saber: (a) motivación y formación para la participación (b) incidencia en la toma de decisiones (c) posibilidad de plantear iniciativas (d) funcionamiento de la MDR. Las categorías de análisis seleccionadas surgen de la marcada mención en los estudios de caso revisados. La motivación y formación para la participación pretende inferir cuáles son las razones que los productores tienen para participar y si están capacitados para ello. La incidencia en la toma de decisiones y la posibilidad de plantear iniciativas atiende a la definición de participación. Y por último, la categoría de funcionamiento de la MDR nos permite apreciar cómo ven el funcionamiento los productores que la integran.

Fuentes de información

Como fuentes de información secundaria se sistematizaron los temas tratados en las actas de la MDR 33 desde su conformación en 2007 hasta 2015. Se priorizó la lectura de dichos temas para triangular con las entrevistas semi-estructuradas.

Como fuente primaria de información se privilegió la utilización de la técnica de la entrevista a informantes que integran la institucionalidad pública y que son integrantes de la MDR 33; en una primera etapa se realizaron tres entrevistas exploratorias a dichos informantes (para

validar nuestra propuesta de investigación) y en una segunda, diez entrevistas semi-estructuradas a productores.

Los pasos y las etapas de la investigación se presentan en el Cuadro 1

Cuadro 1. Dispositivo de investigación

Pasos y Objetivos	Etapas
Objetivo 1: Sistematización de antecedentes bibliográficos Definición de categorías de análisis Trabajo de campo (1): Selección de informantes de la institucionalidad pública Entrevistas exploratorias.	1
Objetivo 2: Diseño de entrevistas a productores Sistematización información secundaria (actas) Trabajo de campo (2): entrevistas semi estructuradas	2
Objetivo 3: Triangulación de información Análisis de los resultados Instancias de presentación/Validación	3

Trabajo de campo (1): entrevistas exploratorias

Para validar las categorías de análisis, se realizaron tres entrevistas exploratorias a integrantes institucionales del CAD y MDR 33: INC, MGAP/DGDR e INIA. Estas entrevistas confirmaron la pertinencia de las cuatro categorías propuestas para el diseño y el análisis de las entrevistas a integrantes de las organizaciones de productores que concurren a la MDR 33: motivación y formación para la participación; incidencia en la toma de decisiones; posibilidad de plantear iniciativas; y funcionamiento de

la MDR. Las entrevistas exploratorias también aportaron nuevos puntos de vista que fueron tenidos en cuenta en la formulación de las entrevistas a productores. Se introdujo la pregunta sobre la opinión de los entrevistados ante la propuesta de contar con un facilitador con formación en procesos participativos en la MDR 33.

Las entrevistas confirmaron las ocho organizaciones de productores que concurren a la MDR 33, que son: (1) Cooperativa AGROPATT, (2) Cooperativa Agraria Quebrada de los Cuervos, (3) Grupo Isla Patrulla ex PRONADEGA, (4) Cooperativa CAMOLLES, (5) Grupo Piedra Sola, (6) grupo Séptima baja, (7) Sociedad Rural de Cerro Chato, (8) Red Nacional de Semillas Nativas y Criollas.

Trabajo de campo (2): entrevistas a informantes clave de la institucionalidad pública

Se diseñó una entrevista semi-estructurada para aplicarla a nueve productores de ocho organizaciones que integran, o integraron en algún momento, la MDR 33 y un productor que dejó de participar en la MDR 33.

El criterio de selección principal de las organizaciones se basó en la asistencia ininterrumpida a las actividades de la MDR 33, al menos en un período de un año, durante el período considerado (2007- 2018). Se buscó dentro de lo posible, un equilibrio entre sexo, edad y antigüedad de los informantes de distintas organizaciones integrantes de la MDR 33. Se utilizó el método “bola de nieve”, consultando a cada entrevistado sobre los integrantes de las otras organizaciones.

Las entrevistas, de una hora y media aproximadamente de duración, fueron grabadas y sistematizadas a partir de las cuatro categorías de análisis de la participación definidas en este estudio.

De la lectura de las entrevistas se seleccionaron frases que resumen el sentir de cada productor en cada tema o categoría de análisis. Esas frases fueron el insumo para la discusión del capítulo siguiente.

Las entrevistas fueron acordadas con los productores, invitándolos primero mediante una carta y concurriendo al predio luego donde se realizaron. Fueron grabadas en audio, con autorización de cada entrevistado. Esta etapa se realizó entre los años 2016 y 2018.

3. Resultados y Discusión

En esta sección y en una primera parte, se interpretan las respuestas y comentarios realizados por los productores en las entrevistas en las cuatro categorías de análisis y se ilustran con frases textuales que así lo confirman. La discusión busca relacionar y apoyar estos resultados con la bibliografía consultada y la revisión de temas tratados en las actas de la Mesa. En una segunda parte, se analizan y discuten propuestas de mejora de la participación que surgen del estudio y se ponen en relación con conceptos teóricos sobre participación.

3.1 Motivación y formación para la participación

En el cuadro 2 se presenta la forma en que los productores perciben la participación según sus respuestas en la entrevista. Los entrevistados son denominados E1, E2, etc.

Cuadro 2. Cómo perciben la participación en la MDR 33 los productores entrevistados

Objetivos de la participación	Dificultades de la participación
-------------------------------	----------------------------------

Para opinar y ser escuchados (E1). Expresar lo que sienten (E3) y expresar su problemática (E4). Para lograr modificaciones y hacer conocer lo que ellos mismos hacen (E5).	Cuando se trata un tema y viene decidido, entonces si vos opinás distinto uno no se anima a decirlo (E1)
Recibir información de las instituciones y aportarles información (E9) ayudar a la gente del MGAP que no conocen los problemas porque viven en la ciudad. (E10)	Cuesta mucho perder el miedo y la desconfianza (E2)
El Ministerio pide ver alguna información de cada grupo y pedimos la palabra y hemos hablado (E10)	me parece que las instituciones son las que tienen más poder que los grupos de productores, ¿no? (E4)

Se aprecia la desconfianza y el miedo y el poder de las instituciones. Como dice Presno y de Carvalho la participación interfiere en las relaciones de poder⁽⁵⁾. Y al mismo tiempo parece que los productores piden opinar y expresarse. Luego de conversar sobre cómo perciben los entrevistados la participación, se les solicitó elegir entre tres opciones de definición de participación:

- a) Participar en una MDR es asistir a las reuniones, intercambiar ideas, plantear problemáticas de la comunidad y colaborar en la implementación de soluciones.
- b) Participar en una MDR es sentirse parte de un grupo y representarlo para tomar decisiones colectivamente sobre temas que lo afectan.

- c) Participar en una MDR es informarse de las políticas públicas disponibles para los productores y lograr que las mismas lleguen a los destinatarios.

Ninguno de los productores seleccionó la opción (c) que se relaciona directamente con los objetivos de la Ley N° 18126 de Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias con base Departamental. No lo identificaron como importante. Consideraron más importante el intercambio con sus pares. Siete entrevistados eligen la opción a) y tres eligieron b). Mencionan que participar para ellos es “fortalecer la organización”, “estar conectado con las demás personas porque a uno lo desarrolla”, “participar en los casos que a uno le dejan cosas positivas”, “participar en la prosa”. ¿Significa esto que los productores buscan satisfacer necesidades al concurrir a la MDR? De las entrevistas surge que buscan que les deje cosas positivas, estar conectados con los demás, fortalecer sus organizaciones. En la MDR 33 ¿se están diagnosticando esas necesidades?, ¿se toman acciones para fortalecer cada organización?, ¿hay preocupación para que los productores asistan a la MDR y esa asistencia les deje “algo positivo” para ellos? Parafraseando a Hopenhayn, el concepto de participación es vago y debe redefinirse para discriminar discurso y práctica de participación y avanzar en promover “grados crecientes de participación social” mediante políticas específicas⁽¹⁰⁾. La ley que crea las MDR dice, en su Art. 12, que las MDR promoverán una mayor participación, pero no especifica definición alguna ni prevé la capacitación para la participación de los productores, los funcionarios y los técnicos. Investigaciones como la de Mañan y otros afirman que “El desafío es

impulsar políticas de desarrollo rural participativo sustentado en organizaciones sociales fuertes con capacidad de autogestión y decisión propia sin dependencia de la acción estatal y de sus apoyos financieros...”⁽¹⁵⁾. Con respecto a esta categoría de análisis Motivación y formación para la participación, la mayoría manifiesta que “uno no se anima a hablar”, “eso cuesta mucho, perder el miedo y la desconfianza que tiene”, “me parece que las instituciones tienen más poder que los grupos de productores, ¿no?”, “no se refleja en la mesa...” Aparecen temas de animarse a hablar, desconfianza y poder. Pero también un productor menciona que se puede aspirar a otros temas: “en otras Mesas han llevado soluciones”. Según los productores la participación pasa por animarse a hablar y si eso cuesta mucho habría que imaginar formaciones para mejorar la participación como sugieren varios autores.

3.2 Incidencia en la toma de decisiones

En la entrevista se les ofrecen tres propuestas para opinar sobre cómo inciden los productores en la toma de decisiones en la MDR 33. Las opciones van desde que las opiniones de los mismos son las menos tenidas en cuenta hasta que son las más priorizadas a la hora de tomar decisiones.

La mayoría opinan que sus iniciativas no son tenidas en cuenta en las sesiones de la MDR. En el cuadro 3 se resumen las opiniones durante la conversación sobre este tema.

Cuadro 3. Percepción sobre la incidencia de los productores en la toma de decisiones

Frasas representativas de los productores sobre su participación en la MDR 33

La MDR es de los productores y es por los productores. Tenemos que ponernos la camiseta que es de nosotros (E9)
 Los productores no se hacen fuertes, no se animan a opinar y aceptan lo que los demás dicen. Muchos proyectos se presentan digitados (E1).
 A veces decide la autoridad porque son muchos más, no nos queda otra (E3).
 Tomamos decisiones sobre si hacer o no una carta. Pero las políticas así...eso no (E5).
 Se toma la decisión que tenga más votación (E4).
 Cambio de ideas con argumentos hace que las personas digan: ¡pah! Éste tiene razón (E5).
 Ellos buscan las soluciones. Ellos van más arriba (E6).
 Se pide que levanten la mano y levantamos la mano. Yo creo que ellos escuchan (E10).
 La MDR 33 está estructurada. Si uno plantea un cambio no es aceptado (E8).

Aún los entrevistados que seleccionaron la opción afirmativa sobre la toma de decisiones en la MDR 33 y sobre cómo inciden positivamente en dicha toma de decisiones, hacen mención a una forma de incidir muy rudimentaria: votamos, se hace una carta, “ellos” buscan las soluciones.

Los comentarios presentados en el cuadro 3 afirman que sus opiniones no son tenidas en cuenta y refieren al poder. Como ya fue citado, para Presno y de Carvalho la participación interfiere en las relaciones de poder. Según estos autores, los actuales programas de desarrollo tienen como objetivo empoderar a los beneficiarios por lo que en un proceso participativo habrá que considerar la dinámica del proceso, los conflictos, cómo se solucionaron y los resultados para todas las partes

involucradas⁽⁵⁾. La capacitación para la participación podría implementar cambios al respecto para que los productores reclamen sus derechos, para que los productores disfruten de las sesiones de la MDR 33, planteando iniciativas. Para que puedan presentar sus propuestas ¿no sería necesaria la capacitación de funcionarios del Estado que presiden las MDR por ley? ¿O contar con facilitadores que capaciten en servicio a los funcionarios? ¿Los productores se capacitan al integrar una MDR bien gestionada? Por otro lado, las capacitaciones ¿deberían ser diseñadas priorizando temas por parte de los productores para que sean apropiadas? Estas interrogantes plantean aspectos a tener en cuenta cuando se plantea mejorar la participación en estos espacios. Una de las tensiones a resolver es el rol del Estado, ya que es el mismo Estado quién no habilita y al mismo tiempo da herramientas para fortalecer la participación. El fortalecimiento de las organizaciones de productores ha sido el objetivo de variados llamados del MGAP DGDR. ¿Se ha evaluado dicho proceso de fortalecimiento? El fortalecimiento de las organizaciones de productores debería ser otra tarea de las MDR.

3.3 Posibilidad de plantear iniciativas

Cuadro 4 Posibilidad de plantear iniciativas en la MDR 33

<i>Frases de los entrevistados sobre cómo perciben la posibilidad de plantear iniciativas en la MDR 33</i>
No se presentan iniciativas porque la gente no sabe plantearlas o no se animan (E1). La persona rural es un poco tímida (E3). Como que piensan que si ellos no proponen, la gente no va a proponer nada (E5).

Tenemos campanas que las golpeamos y no nos escuchan: la Intendencia no asiste (E9).

Uno a veces va con un tema y no lo dejan expresarlo por falta de tiempo... y usted queda con la mano esperando...con la mano o con las ganas de decir: Mire, yo me parece que.... a mí sería...(E3)

En el cuadro 4 puede verse que un productor mencionó que quizás ellos no saben qué se puede hacer en la MDR (E1) y otro que “los rurales” son tímidos (E3). Sin embargo, del conjunto de las entrevistas y el análisis de las actas de la MDR 33 surge que se trataron efectivamente temas a iniciativa de los productores y sus organizaciones.

En el Cuadro 5 se presenta el listado de temas percibidos por los productores, durante las entrevistas, como las principales iniciativas planteadas por sus organizaciones en la MDR 33. Surgen estos datos, también, de la sistematización de la revisión de las actas de la MDR 33.

Cuadro 5. Iniciativas de las organizaciones de productores mencionadas por los productores en las entrevistas

Iniciativas de las organizaciones mencionadas por los productores
Electrificación rural
Caminería
Abigeato
Cartelería para turismo
Conexión a internet
Acceso a la tierra
Raciones, alambre, aguadas, sombra para sequía y crecientes
Temas de sanidad animal
Auxiliares para escuelas rurales
Traslado de estudiantes

Jabalí
 Información de cada grupo que integra la MDR 33
 Consultas a Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE), Administración Nacional de las Obras Sanitarias del Estado (OSE), Enseñanza Primaria, Intendencia Departamental de Treinta y Tres, Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)
 Minera Aratirí
 Proyectos MGAP
 Ataque de perros
 Políticas sociales
 Información de entes del Estado solicitados por los productores
 Mejoramiento extensivo de campos
 Envío de actas a cada organización de productores
 Traslado de oficina de División de Contralor de Semovientes (DICOSE) al centro de la ciudad

Otras iniciativas de los productores parecen no haber sido tratadas con profundidad en la MDR 33 ya que no aparecen como temas de discusión en las actas consultadas ni son mencionadas por los productores en las entrevistas como temas discutidos.

Cuadro 6. Iniciativas de las organizaciones no percibidas por los entrevistados como tratadas en profundidad

Iniciativas de las organizaciones no percibidas por los entrevistados
Educación
Asistencia técnica a las organizaciones de productores y capacitación en temas organizacionales
Movimiento Erradicación Vivienda Insalubre Rural (MEVIR) en zonas rurales
Agua potable
Concretar verdeos

Organización de las instituciones de productores
Emprendedurismo
Realizar algo comunitario en escuelas que cierran
Disponibilidad de maquinaria para organizaciones de productores

Parecería que los productores tienen intereses en temas que no perciben como suficientemente tratados en la MDR 33. Nuevamente, ¿la capacitación y formación en temas participativos ayudaría a aprender a presentar iniciativas? Esta interrogante nos enfrenta nuevamente a la tensión que tienen los procesos participativos en las relaciones de poder. ¿Podría un facilitador “demostrar” a los productores cómo plantear iniciativas y apoyar esa tarea? ¿Sería ese apoyo una forma de cambiar las relaciones de poder? Claramente esto requiere de una voluntad del Estado.

3.4 Funcionamiento de la MDR

Otro tema sobre el que se intercambió en las entrevistas fue el funcionamiento de la MDR 33: reglamento, actas, orden del día, ¿quién lleva adelante cada sesión de la MDR? Algunas respuestas se presentan en el cuadro 7.

Cuadro 7. Opiniones sobre el funcionamiento de la MDR 33

Hay un reglamento que ahora lo estamos revisando (E1) y (E5).

El orden del día lo arma el Ministerio. Del correo electrónico pasamos al whatsapp que es mucho más rápido y facilitó bastante el tema de la comunicación...lo propuso la Policía Comunitaria (E5).

Ellos ya van con el orden del día y bueno ta.... le ponen tantos minutos para cada cosa. Hay horarios porque sino no daba la hora, sino era un debate (E6).

Hay actas. Leen el acta anterior en cada reunión. El que asiste a la MDR, le pasa el acta al resto del grupo (E4).

Las sesiones las dirige el Ministerio (E1). La convocatoria es un tema. A veces había más técnicos que la gente que iba del medio y nos moríamos de vergüenza (E2).

En lo formal, la MDR 33 cumple con los requisitos de una reunión: actas y su lectura, orden del día, reglamento. Aparecen comentarios que hacen pensar en agregar objetivos a las sesiones de la MDR 33. Por ejemplo, cuando un entrevistado dice que el tiempo está acotado porque sino sería un debate, cabe preguntarse si un facilitador podría mejorar ese tema y como menciona María Teresa Sirvent acompañar para que, por ejemplo, todos se expresen y la participación no sea engañosa...material recopilado de un borrador no publicado de MT Sirvent (private collection; unreferenced).

3.5 Propuestas de los productores para mejorar la participación en la MDR 33

Según Gohn, cuando no hay tradición de organizarse los encargados de los municipios, por ejemplo, son los que hablan en nombre de la comunidad⁽²⁸⁾.

Los productores que consideran que no hay lugar para tomar decisiones hacen referencia, como en otras categorías de análisis, a la autoridad, al poder, pero también a que ellos mismos no se animan a opinar. ¿Podríamos relacionarlo, nuevamente, con la falta de capacitación de productores y técnicos responsables de la MDR 33 en los temas de participación? ¿Llegan a percibir lo que podrían hacer en la MDR si la participación fuera real?

Para Palma, una política pública que tenga como objetivo promover la

participación, debe considerar las habilidades que la gente tenga para participar y él lo llama “capacidad de participación” y que por otro lado existan oportunidades de participación⁽⁹⁾ o sea que, en este caso, la MDR 33 permita el ejercicio de esa capacidad, de esas habilidades de participación. ¿Cómo detectamos esas habilidades?

Al indagar sobre cómo se toman las decisiones en la MDR 33 y si sus propuestas son tomadas en cuenta, se preguntó a los entrevistados ¿qué habría que hacer para mejorar la participación en la MDR 33? En el cuadro 8 se resumen las propuestas.

Cuadro 8. Propuestas de los productores para mejorar la participación en la MDR 33.

<i>¿Qué habría que hacer para mejorar la participación en la MDR 33?</i>
Comunicación. Estar más enterado. Ser más escuchado y así volverían los que dejaron de asistir (E1).
Promover que la gente gaste ese tiempo en ir a la MDR. La gente va si le conviene (E2). La gente si no ven soluciones como que no le gusta mucho participar a charlas y charlas y no ven muchas soluciones ya empiezan a dejar y a dejar...(E2)
Que los Asistentes Sociales visiten a la gente, que conversen mano a mano. (E2)
Visitar otras MDR en otros departamentos (E3).
Continuidad de temas de una sesión a la otra siguiente. Mucha información y nada más. Que sea una herramienta de consulta. Muchos vemos a la MDR como una herramienta pero todavía no la tomamos como tal (E5).
Cambiar las relaciones de poder (E5). Cuando hay una inquietud que la

eleven más arriba (E7).
Los productores no creen que la capacitación sea buena para desarrollarse. Talleres para priorizar temas (E8).
La MDR 33 no puede ser una conversación de boliche (E8).

En los territorios existen conflictos de poder⁽²⁹⁾ y se deben tomar en cuenta a la hora de reunirse. Dado que los territorios son socialmente construidos, en la MDR 33 también se dan, como en cualquier otro territorio, relaciones sociales y conflictos. Para dos entrevistados la solución es “cambiar la relación de poder” (E5) “que no llegue todo tan preparado por parte del MGAP” (E1). En este sentido, Arnstein discute el tema del poder y su redistribución para un real proceso de participación tal que la gente sea consciente de las acciones que realiza. Además, dicho autor menciona que la participación se logra según el grado de organización de la gente y de las actitudes, cambiar roles de técnicos tanto como de la comunidad⁽¹⁹⁾. Por su parte, Durston considera el poder cuando dice que el carácter clientelista del sistema es difícil de cambiar aún cuando una reforma provenga de un instructivo presidencial. Cuando se da el semiclientelismo se da la posibilidad de presentación de propuestas por parte de los clientes “un acuerdo de cambio hacia mayores niveles de control por parte de la clientela... Emerge cuando hay ventanas de oportunidad en que se conjuga la presencia de varias condiciones favorables: movimientos de base, elecciones democráticas y ascendencia de políticos progresistas”⁽³⁰⁾. Finalmente, Presno y de Carvalho consideran que para que la participación sea eficaz, la misma debe transformarse en poder⁽⁵⁾.

Cuando el E1 y E2 hablan de que la gente va si le conviene y si ven soluciones, dan cuenta de su necesidad de sentirse escuchados para mejorar la participación. Tanto Palma como Hopenhayn hablan de “participación sustantiva” uno y “motivación fundamental” el otro, para significar que debe tomarse en cuenta lo que las personas sienten y perciben como necesidad⁽⁹⁾⁽¹⁰⁾. Cuando pueden tomar parte en las decisiones, las personas se consideran sujetos y no objetos. Las propuestas de los productores para mejorar la participación en la MDR 33 muestran que quieren que sea una herramienta de consulta, ser más escuchados, ver soluciones, conversar con Asistentes Sociales, cambiar las relaciones de poder, todo lo cual hace pensar si los productores son escuchados en este espacio en la forma en que debería darse. Chia y otros proponen la idea de dispositivo de gobernanza: un conjunto de herramientas e instrumentos relacionados para, en este caso sí, elaborar visiones comunes y estrategias porque los integrantes de la organización (en este caso la MDR 33) se apropiarán del instrumento MDR (instrument seizing) para promover el desarrollo rural, dependiendo de sus ambiciones, cultura, de querer elaborar estrategias de desarrollo rural de futuro manifestando las relaciones de poder⁽²¹⁾. Pero dependerá de los integrantes de la MDR que el instrumento pase a dispositivo. Para lograr esta apropiación del instrumento y transformarlo deben percibir que pueden hacerlo. Como dicen estos autores: “... la participación no se decreta, se construye en un juego sutil con respecto a las normas y las instituciones existentes y de coproducción de nuevas innovaciones organizacionales”⁽²¹⁾.

Por último, sobre la posibilidad de contar con un facilitador/a para acompañar y aprovechar cada sesión de la MDR 33 (cuadro 9), todos los integrantes coinciden en la necesidad de contar con personas que convoquen y acompañen el proceso.

Cuadro 9. Opiniones sobre la propuesta de introducir la figura de un facilitador o moderador en la MDR 33

<p><i>¿Cómo ve la propuesta de introducir un facilitador que acompañe cada sesión de la MDR 33?</i></p>
<p>A mí me parece que es bueno. Estaría buenísimo. Ayudaría mucho. La gente no sabe cómo presentar propuestas y en algunos casos tampoco sabe qué hace la MDR. Cada organización no se comunica bien sobre lo que pasa en la MDR. A veces uno como productor no tiene la facilidad de expresarse (E1).</p>
<p>Un Asistente Social que hiciera visitas, conversara con la gente, nos aflojara un poco, que empezara a conocer a la gente que va. Que la gente vaya preparada, sin miedo. Ver la transformación de la gente es lo más lindo que hay (E2).</p>
<p>Un grupo de gente que trabaje con las organizaciones para mejorar la MDR. Capaz que salen cosas que hoy no lo podemos hacer o de repente actuar más allá del Ministerio (E3).</p>
<p>Si no ven soluciones a la gente no le gusta mucho participar de charlas y charlas (E6).</p>
<p>Para mí habría que hacer un experimento para ver si es un problema cultural de la zona. No veo grupos que tengan empuje (E9).</p>
<p>A los talleres concurre poca gente, hallan larga la cosa y no van. ¡Pa! Dos charlas y tenía que escribir mucho (E10).</p>

“No saben cómo presentar propuestas”, “no saben qué hace la MDR”, “No tienen facilidad de expresarse”, “Un Asistente Social que nos afloje”, “que la gente vaya preparada y sin miedo”, “un grupo de gente que trabaje con las organizaciones para mejorar la MDR”, “ver si es un problema cultural”, “hallan larga la cosa y no van, ver la transformación de la gente es lo más lindo que hay”. Todas estas afirmaciones nos hacen pensar en lo que María Teresa Sirvent llama la demanda social como la forma de expresar necesidades y reivindicaciones. La autora también relaciona la participación real y no engañosa con los procesos educativos... material recopilado de un borrador no publicado de MT Sirvent (private collection; unreferenced). En el caso de la MDR 33 el proceso educativo para la participación ¿podría llevarlo adelante un facilitador?

5. Conclusiones

El objetivo de este trabajo era analizar la participación de los productores en las MDR a través la visión que ellos tienen de las mismas y de lo que significa la participación. Utilizamos un enfoque comprensivo que nos permitió hacer una primera aproximación a lo que significa la participación y sobretodo cómo se traduce en las prácticas de los actores en la MDR.

Los resultados obtenidos permiten afirmar que los productores y sus organizaciones aún no reconocen plenamente en las MDR un espacio real de participación para la promoción efectiva del desarrollo rural.

Es necesario buscar mecanismos para promover que los productores disfruten de cada sesión de la MDR satisfaciendo las necesidades que mencionan y/o perciben: opinar y ser escuchados, fortalecer sus organizaciones, que la

reunión les deje cosas positivas, estar conectados con los demás entre otras consideraciones que han hecho. Cuando llega el momento de tomar decisiones en la MDR 33 mencionan que levantan la mano, que buscan soluciones y “van más arriba”, pero los productores se refieren a “otros”, ellos no se animan a opinar, muchos proyectos vienen acordados, a veces decide la autoridad.

En cuanto a plantear iniciativas los entrevistados mencionan que no saben plantearlas, que “no se animan”, falta tiempo para hacer propuestas, quedan esperando con “las ganas de decir...”. El desarrollo supone que los productores se involucren en un proceso de participación, que éste sea protagonista y no un instrumento, que libere potencialidades escondidas o inhibidas, y conduzca a la autorrealización de las personas. La MDR 33 podría ponerse como objetivo el detectar habilidades de participación, y desplegar esas habilidades.

No alcanza con decretar un espacio, es necesaria la capacitación de productores, funcionarios y técnicos en temas de participación. Es importante la actitud de funcionarios, productores y técnicos. Debe estar claro para todos y explícito el objetivo que persigue la MDR 33. Los entrevistados también perciben que la MDR 33 puede llegar a ser un dispositivo para hacer propuestas y diseñar estrategias de desarrollo. Son conscientes, entonces, de que podría existir una participación real y que podrían llegar a lograr otros objetivos mediante una participación real en la misma. Del estudio surge la propuesta de contar con un facilitador que apoye la participación en las sesiones de la MDR 33, lo que la mayoría de los entrevistados considera como una propuesta positiva. Algunos también plantean que hay que

capacitar con metodologías adecuadas a los productores y promover que las organizaciones asistan a la MDR 33.

Esto conduce a que además de atender al “qué” de la MDR, debe atenderse con énfasis el “cómo”. Se propone por un lado promover la capacitación para la participación de los productores y sus organizaciones, que la misma sea auténtica y no simbólica. Por otro lado, incluir la figura de un facilitador o moderador en las reuniones, puede ayudar a que quién detenta el poder en el instrumento “permita” esa participación. Ambos aspectos apuntan a convertir este instrumento de las MDR en un dispositivo de desarrollo rural.

Sería interesante, para continuar esta investigación, ver la evolución de la participación en la MDR 33. Si la gente participa más y ¿por qué? ¿Aprendieron a intervenir, se organizaron, hicieron proposiciones, etc.? Otros aspectos, la problemática de la actitud y la confianza, los conflictos territoriales y de poder, requieren indagaciones más específicas para poder ser comprendidas primero y abordadas desde la acción política después.

Agradecimientos

A los productores que integran la MDR 33 por su buena disposición a facilitar este estudio, que pretende aportar a la mejora de dicho espacio. A Virginia Rossi por su orientación durante la investigación.

Referencias

1. Riella A, Mascheroni P. Desarrollo Rural Territorial: una aproximación para el análisis de la experiencia de las mesas de desarrollo rural en Uruguay. In: Riella A, editor. El Uruguay desde la sociología X. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales; 2012. p. 233-59.

2. Frugoni R. La inclusión del desarrollo rural en las políticas públicas agropecuarias: un proceso imprescindible en marcha. In: Anuario 2008. Montevideo: MGAP; 2008. p. 243-60.
3. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, PUR (UY). Informe de cierre. Vol. 1, Evaluación de resultados y percepciones de los involucrados. Montevideo: MGAP; 2011. 135p.
4. Albicette MM. Sistematización y evaluación del proceso de una experiencia de investigación participativa [master's thesis]. Montevideo (UY): Universidad de la República, Facultad de Agronomía; 2011. 177p.
5. Presno N. Participação e poder: os desafios da extensão rural para o desenvolvimento e a inclusão social. Poster sesión presented at: VII Congreso Latinoamericano de Sociología Rural; 2006 Nov 20-24; Quito, Ecuador.
6. Cimadevilla G. Dialéctica de la participación. In: Thornton R, Cimadevilla G, editors. Usos y abusos del participare. Buenos Aires: INTA; 2010. p. 55-66.
7. Arroyo Gonçalves CM. La participación como parte de las estrategias de intervención. In: Thornton R, Cimadevilla G, editors. Usos y abusos del participare. Buenos Aires: INTA; 2010. p. 107-22.
8. Montero M. Introducción a la psicología comunitaria: desarrollo, conceptos y procesos. Buenos Aires: Paidós; 2005. 320p.
9. Palma D. La participación y la construcción de ciudadanía. Santiago de Chile: Universidad ARCIS; 1998. 48p.
10. Hopenhayn M. La participación y sus motivos. Acción crítica. 1988;24:13-28.
11. Alegre M, Carro S, Echeverriborda L, Ferrín M, Ingold M, Long C, Riet J, Paparamborda I. Sistematización final del Programa de Formación de Actores Locales para el Desarrollo Rural en el departamento de Treinta y Tres. In: Moraes A, Oreggioni W, Picos G, editors. Formación para el desarrollo Rural: experiencias desde Extensión Universitaria en la construcción de nuevas estrategias. Montevideo: Extensión; 2008. p. 129-63.
12. Rodríguez N. Dificultades en la coordinación y cooperación interinstitucional como traba de los procesos de los procesos de desarrollo rural con enfoque territorial [master's thesis]. Montevideo (UY): Universidad de la República, Facultad de Agronomía; 2008. 89p.
13. Cazzuli F, Ferreira E, de Hegedüs P, Tommasino H, Bertolini J, Brunel M, Duarte P, Fernández A, Rodríguez H, Sayes J, Seijo G. Metodología de trabajo y funcionamiento de la Mesa de Desarrollo de Laureles-Cañas (Tacuarembó): un estudio de caso. Rev estud coop. 2011;16(2):42-61.
14. Frank N, Quintero J. Análisis preliminar sobre el papel de extensión universitaria en las políticas públicas que promueven ámbitos de participación orientados al desarrollo rural. La Unidad de Extensión de Cerro Largo y la Mesa de Desarrollo Rural. In: Moraes A, Oreggioni W, Picos G, editors. Formación para el desarrollo Rural: experiencias desde Extensión Universitaria en la construcción de nuevas estrategias. Montevideo: Extensión; 2008. p. 179-87.
15. Mañan O, Martínez A, Oyhantçabal G, Weisz B. Construyendo institucionalidad para el desarrollo rural: el caso de la sub-mesa del Santoral. En: Moraes A, Oreggioni W, Picos G, editors. Formación para el desarrollo Rural: experiencias desde Extensión Universitaria en la construcción de nuevas estrategias. Montevideo: Extensión; 2008. p. 44-69.
16. González M. Políticas de desarrollo rural en Uruguay: mesas de desarrollo rural, actores y territorio [master's thesis].

- Montevideo (UY): Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales; 2012. 187p.
17. Contrato de préstamo para el programa nacional de apoyo al pequeño productor agropecuario [Internet]. 2001 [cited 2020 Mar 25]. Available from: <http://archivo.presidencia.gub.uy/noticias/archivo/2001/junio/2001061416.htm>.
18. República Oriental del Uruguay, Poder Legislativo. Descentralización y coordinación de políticas agropecuarias con base departamental. Ley N° 18.126 [Internet]. 2007 [cited 2020 Mar 10]. Available from: <https://docs.uruguay.justia.com/nacionales/leyes/ley-18126-may-12-2007.pdf>.
19. Arnstein SR. A Ladder of Citizen Participation. JAPA. 1969;35(4):216-24.
20. Torres N. La participación en las comunidades rurales: abriendo espacios para la participación desde la escuela. Revista Educare. 2007;12(NE):115-9.
21. Chia E, Rey-Valette H, Michel L, Soulard C, Nougaredes B, Mathé S, Barbe S, Maurel P, Jarrige F, Guihéneuf P. Proposición metodológica para el análisis de la gobernanza territorial a partir de una experiencia francesa. Rev geogr Valpso. 2016;53:23-46.
22. Figueroa R, Chia E. Gobernanza territorial, conflictos y aprendizajes. Rev geogr Valpso. 2016;53:1-6.
23. Vitry Ch, Chia E. Contextualisation d'un instrument et apprentissages pour l'action collective. Management & Avenir. 2016;1(83):121-41.
24. Lardon S, Chia E, Rey-Valette H. Introduction: dispositifs et outils de gouvernance territoriale. Norois. 2008;209:7-13.
25. Vassallo M. Desarrollo rural: teorías, enfoques y problemas nacionales. Montevideo: Facultad de Agronomía; 2001. 175p.
26. FIDA. Proyecto Uruguay Rural: Evaluación de los Resultados de un Proyecto. Rome: [publisher unknown]; 2013. 27p. Report No.: 3182-UY.
27. Batthyány K, Cabrera M. Metodología de la Investigación en Ciencias Sociales: apuntes para un curso inicial. Montevideo: Universidad de la República; 2011. 96p.
28. Gohn M da G. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana. In: Torres Ribeiro AC, editor. Repensando la experiencia urbana de América Latina: cuestiones, conceptos y valores. Buenos Aires: CLACSO; 2000. p. 175-204.
29. Fernandes BM. Sobre la tipología de los Territorios [Internet]. [place unknown]: [publisher unknown]; 2010 [cited 2020 Mar 10]. 20 p. Available from: <https://web.ua.es/es/giecryal/documentos/documentos839/docs/bernardo-tipologia-de-territorios-espanol.pdf>.
30. Durston J. Superación de la pobreza, Capital social y Clientelismo. In: Arriagada I, editor. Aprender de la experiencia: El capital social en la superación de la pobreza. Santiago de Chile: CEPAL; 2005. p. 47-57.

Material Suplementario

Cuadro I. Contribución de investigaciones realizadas a nivel nacional para la elaboración de categorías de análisis para el presente estudio

<i>Autores</i>	<i>Principales contribuciones al presente estudio</i>	<i>Categorías de análisis que sugiere cada trabajo</i>
Alegre y otros ⁽¹¹⁾ . Treinta y Tres	<p>Quando se pretenden abordajes participativos se deben identificar las tensiones producto de la historia de interacciones entre actores del territorio con diversidad de roles y de perspectivas. Estas tensiones son las que explican la situación en que se encuentra el territorio.</p> <p>Para estos abordajes participativos, se requieren acuerdos explícitamente establecidos y evaluar constantemente según los objetivos entre los que debe estar el potenciar los procesos participativos.</p> <p>Se requiere también, para estas intervenciones, formación en metodologías con enfoques participativos, para operativizar las reuniones de la MDR, formación de los productores y formación de los funcionarios del MGAP, presencia de un técnico facilitador</p>	<p>a) motivación y formación para la participación</p> <p>d) funcionamiento de la MDR</p>
Frank y Quintero ⁽¹⁴⁾ Cerro Largo	<p>Estos espacios de participación de los actores locales como las MDR, implican por un lado la posibilidad de contribuir a la real participación de éstos, pero corriendo el riesgo de legitimar un espacio que no los contemple.</p>	<p>d) funcionamiento de la MDR</p>
Rodríguez ⁽¹²⁾ Tacuarembó, Salto, Artigas, Cerro Largo, San José, Canelones, Rocha, Rivera y Durazno	<p>Destaca la importancia de la coordinación interinstitucional para el Desarrollo Rural y las dificultades que presenta en los procesos de desarrollo rural en el país afectando la construcción de capital social. Si bien se ha avanzado en la construcción de capital social con la instalación de las Mesas la coordinación entre instituciones no ha avanzado lo</p>	<p>a) motivación y formación para la participación</p> <p>b) incidencia en la toma de decisiones</p> <p>d) funcionamiento de la MDR</p>

	<p>suficiente.</p> <p>La definición clara de objetivos y su difusión podría facilitar el diálogo institucional</p> <p>También destaca la importancia de la actitud personal y la confianza, además de la existencia de voluntad política, entre los participantes de los procesos de desarrollo.</p>	
<p>Mañan y otros⁽¹⁵⁾ Canelones</p>	<p>Si bien en la nueva institucionalidad se estimula la participación, se cuestiona la autonomía organizativa y se genera una dependencia de la acción estatal y de sus apoyos financieros.</p> <p>Entre las instituciones que participan de las MDR hay diferencias en: compromiso, involucramiento, trayectoria en el medio rural y en las visiones sobre el desarrollo rural. “Esto deviene en un escenario complejo que expresa una tensión entre quienes definen las políticas macroeconómicas, quienes operacionalizan las políticas específicas para el sector, quienes manejan los recursos y aquellos con anclaje territorial”. Las organizaciones llegan a esta nueva institucionalidad con expectativas y frustraciones de experiencias pasadas y esto genera problemas en la comunicación.</p> <p>“Algunos problemas identificados son: el exceso de información comparada con la escasa discusión de las políticas de desarrollo; la tensión entre los temas sectoriales y territoriales; problemas metodológicos para operativizar las reuniones de la mesa; la burocracia estatal y el alcance real de la MDR”.</p>	<p>a) motivación y formación para la participación</p> <p>d) funcionamiento de la MDR</p>

	<p>“El desafío está en la descentralización del poder real, permitiendo que los actores locales contribuyan en la planeación estratégica de su destino”</p> <p>“El desafío es impulsar políticas de desarrollo rural participativo sustentado en organizaciones sociales fuertes con capacidad de autogestión y decisión propia sin dependencia de la acción estatal y de sus apoyos financieros...”</p>	
Cazzuli y otros ⁽¹³⁾ Tacuarembó	<p>Acordar objetivos: sobre qué significa desarrollo para todas las partes; sobre qué significa participación para todas las partes; sobre estimulación de la participación; sobre discutir las políticas del MGAP; sobre fortalecimiento de las organizaciones</p> <p>No existe una metodología pre establecida en la MDR para el trabajo de canalizar demandas, construir un espacio de participación y que en definitiva la herramienta MDR sea una herramienta válida.</p> <p>Detectan problemas de representatividad de los delegados de las organizaciones. Proponen apoyo técnico continuo por parte de técnicos del área social para mejorar la comunicación entre “representantes y representados” de los grupos de productores u organizaciones de productores.</p> <p>Detectan también problemas de asistencia de ciertos actores del territorio a las MDR</p>	<p>a) motivación y formación para la participación</p> <p>d) funcionamiento de la MDR</p>
González ⁽¹⁶⁾ San José y Cerro Largo	<p>Se observan funciones informativas de las MDR, control de políticas públicas y espacios de presión. No se han requerido decisiones de esas MDR, pero sí se ha mejorado en lo que tiene que ver al acceso a la información. Hay actores del territorio que no participan de las MDR.</p>	<p>b) incidencia en la toma de decisiones</p> <p>c) posibilidad de plantear iniciativas</p>

	<p>En cuanto a la participación: “en qué medida el espacio está siendo habilitado a tomar decisiones relevantes para los actores sociales del medio rural y cuáles son las condiciones creadas para una efectiva participación, especialmente de los actores sociales más débiles” (pág. 165)</p>	
<p>Riella y Mascheroni⁽¹⁾ San José, Salto, Canelones y Cerro Largo</p>	<p>Falta capacitación para el trabajo territorial, no sólo en el MGAP sino también en las instituciones que participan en las MDR. Habría que unificar la visión sobre el desarrollo rural y también unificar la visión que se tenga sobre la acción en las MDR. También falta capacitación de los “técnicos que participan en las MDR en aspectos conceptuales y operacionales comunes sobre la intervención para el desarrollo rural en los territorios”. La perspectiva de desarrollo se ve cuestionada por la no participación de actores no dedicados a las tareas agropecuarias</p>	<p>a) motivación y formación para la participación d) funcionamiento de la MDR</p>