



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA

Tesis Maestría en Sociología

Políticas de desarrollo rural en Uruguay: mesas de
desarrollo rural, actores y territorio

María Noel González Márquez
Tutor: Alberto Riella

2011

Agradecimientos

A los/as integrantes de los Consejos Agropecuarios Departamentales y las Mesas de Desarrollo Rural de San José, Melo, Noblía y Río Branco por permitirme observar las sesiones de MDR, especialmente a aquellas/os que prestaron su tiempo y disposición para la realización de entrevistas.

A los/as integrantes del MGAP Marisel Fariello, María Elena Vega, Silvia Eiraldi, Emily Baldassari y Ricardo Teixeira por el apoyo brindado a la presente investigación; especialmente a Patricia Duarte, cuyo apoyo fue fundamental para la realización del trabajo de campo en Cerro Largo.

A la Comisión Académica de Posgrado de la Universidad de la República por la Beca de apoyo para finalización de estudios de Posgrado.

A los/as docentes y compañeros/as de la Maestría en Sociología (FCS-UDELAR), especialmente a mi tutor Alberto Riella, por el apoyo y guía docente durante el proceso de elaboración de esta tesis.

Varios ámbitos me han dado la oportunidad de discutir y reflexionar sobre los temas vinculados a este trabajo, siendo un aporte esencial en mi formación académica y no académica, debo en este orden agradecer: a mis compañeros/as del Proyecto Uruguay Rural-MGAP, especialmente a Alicia Brenes; a Alcides Beretta y la Sección de Estudios Agrarios del CEIL-FHCE, a Humberto Tommasino, compañeros/as y productores/as del Proyecto de Extensión Universitaria Colonia Fernández Crespo-San José (Facultad de Veterinaria-SCEAM/ UDELAR).

A Diego, Julia y Alfredo

Contenido

INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO I - PROBLEMA DE INVESTIGACION Y MARCO TEÓRICO	11
1.1 MARCO CONCEPTUAL DEL DESARROLLO RURAL: EL DESARROLLO INSTITUCIONAL Y LA PARTICIPACIÓN SOCIAL.....	12
1.1.1. <i>Trayectorias del Desarrollo Rural: de la productividad al territorio</i>	<i>12</i>
1.1.2 <i>El Estado en el Desarrollo Rural</i>	<i>21</i>
1.1.3 <i>Sobre descentralización, la emergencia de la gobernanza y la participación en las Mesas de Desarrollo Rural</i>	<i>24</i>
1.2 EL DESARROLLO RURAL Y LA DESCENTRALIZACIÓN EN URUGUAY.....	29
1.2.1 <i>El Proyecto Uruguay Rural</i>	<i>30</i>
1.2.3 <i>La Ley de Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias (2007-2010).....</i>	<i>33</i>
CAPÍTULO II – OBJETIVOS, HIPÓTESIS Y ESTRATEGIA METODOLÓGICA	43
2.1 OBJETIVOS E HIPÓTESIS	44
2.1.1 <i>Objetivos</i>	<i>44</i>
2.1.2 <i>Preguntas de investigación e Hipótesis.....</i>	<i>44</i>
2.2 ESTRATEGIA METODOLÓGICA	46
CAPITULO III.- CARACTERIZACIÓN TERRITORIAL DE SAN JOSÉ Y CERRO LARGO	53
CAPITULO IV.- LAS MESAS DE DESARROLLO RURAL	77
CAPITULO V.- LA MESA DE DESARROLLO RURAL DE SAN JOSÉ	82
5.1 ACTORES, ORGANIZACIONES SOCIALES Y SU PARTICIPACIÓN EN LA MESA.....	83
5.2 LA AGENDA DE LA MESA Y PRINCIPALES EJES DE CONFLICTO	96
CAPITULO VI.- LA MESA DE DESARROLLO RURAL DE CERRO LARGO	108
6.1 LA MESA DE DESARROLLO RURAL DE MELO	111
6.2 MESA DE DESARROLLO RURAL DE RIO BRANCO.....	125
6.3 MESA DE DESARROLLO RURAL DE NOBLÍA.....	134
6.4 LAS MESAS DE CERRO LARGO	143
CAPITULO VII.- UNA MIRADA COMPARADA DE LAS MESAS DE CERRO LARGO Y SAN JOSÉ	145
7.1 LAS ORGANIZACIONES CONSTITUTIVAS DE LAS MESAS Y SUS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS.....	146
7.2 LAS AGENDAS DE LAS MESAS DE DESARROLLO RURAL DE SAN JOSÉ Y CERRO LARGO.....	158
CAPITULO VIII.- CONCLUSIONES.....	162
BIBLIOGRAFIA Y FUENTES	175
9.1 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	176
9.2 BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	181
9.3 FUENTES	181
ANEXOS	187

INDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS

- Cuadro 1** - Corrientes predominantes sobre desarrollo rural
- Cuadro 2** - Evolución de las explotaciones según tamaño en los Censos Agropecuarios 1937-2000 en Cerro Largo (en porcentaje)
- Cuadro 3** - Evolución de las explotaciones según tamaño en los Censos Agropecuarios 1937-2000 en San José (en porcentaje)
- Cuadro 4** - Evolución de la superficie departamental ocupada por tamaño de las explotaciones en los Censos Agropecuarios 1908, 1956, 1980 y 2000 en Cerro Largo (en porcentaje)
- Cuadro 5** - Evolución de la superficie departamental ocupada por tamaño de las explotaciones en los Censos Agropecuarios 1908, 1956, 1980 y 2000 en San José (en porcentaje)
- Cuadro 6** - Distribución de ingresos corrientes agropecuarios y no agropecuarios por departamento en 2008 (en porcentaje)
- Cuadro 7** - Distribución de las tierras en régimen de Colonización en San José y Cerro Largo según forma de tenencia, año 2009. Hectáreas valor absoluto y porcentaje
- Cuadro 8** - Variación de la población residente en áreas rurales dispersas
- Cuadro 9** - Variación intercensal población rural dispersa y localidades de menos de 500 habitantes
- Cuadro 10** - Síntesis comparada de los principales elementos de la estructura territorial
- Cuadro 11** - MESA DE DESARROLLO RURAL DE SAN JOSE. Organizaciones constitutivas de la MDR y principales características en el área participación
- Cuadro 12** - MESA DE DESARROLLO RURAL DE SAN JOSE. Organizaciones participantes de la MDR por nivel de fortaleza organizativa representado según tipo de participación
- Cuadro 13** - MESA DE DESARROLLO RURAL DE SAN JOSE. Organizaciones participantes de la MDR por principal sujeto social representado según tipo de participación
- Cuadro 14** - MESA DE DESARROLLO RURAL DE SAN JOSE Principales características de las organizaciones constitutivas de la MDR en el período considerado
- Cuadro 15** - MESA DE DESARROLLO RURAL DE SAN JOSE. Principales sujetos sociales representados por las organizaciones con participación de alta a media
- Cuadro 16** - MESA DE DESARROLLO RURAL DE SAN JOSÉ. Frecuencia de tratamiento de temas según área temática, tipo de abordaje y actor proponente
- Cuadro 17** - MESA DE DESARROLLO RURAL DE SAN JOSÉ. TIPO DE ABORDAJE: Información y Difusión. Temas Tratados Por Tipo y Frecuencia
- Cuadro 18** - MESA DE DESARROLLO RURAL DE SAN JOSÉ. TIPO DE ABORDAJE: Discusión - Reclamos – Toma de Decisión. Temas Tratados Por Tipo y Frecuencias
- Cuadro 19** - MESA DE DESARROLLO RURAL DE SAN JOSÉ Actores Sociales y sus principales áreas de disputa
- Cuadro 20** - MESA DE DESARROLLO RURAL DE MELO. Organizaciones constitutivas de la MDR y principales características en el área participación
- Cuadro 21** - MESA DE DESARROLLO RURAL DE MELO. Organizaciones participantes por nivel de fortaleza organizativa según nivel de participación
- Cuadro 22** - MDR DE MELO. Organizaciones participantes por principal sujeto social representado según nivel de participación
- Cuadro 23** - MESA DE DESARROLLO RURAL DE MELO. Principales características de las organizaciones constitutivas de la MDR en el período considerado
- Cuadro 24** - MESA DE DESARROLLO RURAL DE MELO. Principales sujetos sociales representados por las organizaciones con participación de alta a media
- Cuadro 25** - MESA DE DESARROLLO RURAL DE MELO. Frecuencia de tratamiento de temas según área temática, tipo de abordaje y actor proponente
- Cuadro 26** - MESA DE DESARROLLO RURAL DE MELO. TIPO DE ABORDAJE: Información y Difusión. Temas Tratados Por Tipo y Frecuencias
- Cuadro 27** - MESA DE DESARROLLO RURAL DE MELO. TIPO DE ABORDAJE: Discusión - Reclamos – Toma De Decisión. Temas Tratados Por Tipo y Frecuencias
- Cuadro 28** - MESA DE DESARROLLO RURAL DE MELO. Actores Sociales y sus principales áreas de disputa
- Cuadro 29** - MESA DE DESARROLLO RURAL DE RIO BRANCO. Organizaciones constitutivas de la MDR y principales características en el área participación
- Cuadro 30** - MESA DE DESARROLLO RURAL DE RIO BRANCO. Principales características de las organizaciones constitutivas de la MDR en el período considerado

- Cuadro 31** - MESA DE DESARROLLO RURAL DE RIO BRANCO. Organizaciones participantes por nivel de fortaleza organizativa según nivel de participación
- Cuadro 32** - MESA DE DESARROLLO RURAL DE RIO BRANCO. Organizaciones participantes por principal sujeto social representado según nivel de participación.
- Cuadro 33** - MESA DE DESARROLLO RURAL DE RIO BRANCO. Principales sujetos sociales representados por las organizaciones con participación de alta a media
- Cuadro 34** - MESA DE DESARROLLO RURAL DE RIO BRANCO. Frecuencia de tratamiento de temas según área temática, tipo de abordaje y actor proponente
- Cuadro 35** - MESA DE DESARROLLO RURAL DE RIO BRANCO. TIPO DE ABORDAJE: Información y Difusión. PRINCIPAL Temas Tratados Por Tipo y Frecuencias
- Cuadro 36** - MESA DE DESARROLLO RURAL DE RIO BRANCO. TIPO DE ABORDAJE: Discusión - Reclamos – Toma de Decisión. Temas Tratados Por Tipo y Frecuencias
- Cuadro 37** - MESA DE DESARROLLO RURAL DE RIO BRANCO. Actores Sociales y sus principales áreas de disputa
- Cuadro 38** - MESA DE DESARROLLO RURAL DE NOBLIA. Organizaciones constitutivas de la MDR y principales características en el área participación
- Cuadro 39** – MESA DE DESARROLLO RURAL DE NOBLÍA. Principales características de las organizaciones constitutivas
- Cuadro 40** - MESA DE DESARROLLO RURAL DE NOBLÍA. Organizaciones participantes por principal sujeto social representado según nivel de participación
- Cuadro 41** - MESA DE DESARROLLO RURAL DE NOBLIA. Principales sujetos sociales representados por las organizaciones con participación de alta a media
- Cuadro 42** - MESA DE DESARROLLO RURAL DE NOBLIA. Frecuencia de tratamiento de temas según área temática, tipo de abordaje y actor proponente
- Cuadro 43** - MESA DE DESARROLLO RURAL DE NOBLIA. TIPO DE ABORDAJE: Información y Difusión. PRINCIPAL Temas Tratados Por Tipo y Frecuencias
- Cuadro 44** - MESA DE DESARROLLO RURAL DE NOBLIA. TIPO DE ABORDAJE: Discusión - Reclamos – Toma de Decisión. Temas Tratados Por Tipo y Frecuencias
- Cuadro 45** - MESA DE DESARROLLO RURAL DE SAN JOSÉ. Actores Sociales y sus principales áreas de disputa
- Cuadro 46** - SUJETOS SOCIALES EN LAS MESAS DE DESARROLLO RURAL DE CERRO LARGO. Distribución comparada de los sujetos sociales representados por las organizaciones constitutivas de las MDR en Melo, Noblía y Rio Branco
- Cuadro 47** - MDR COMPARADAS. Organizaciones por tipo, según Mesa de Desarrollo Rural que integran
- Cuadro 48** - MDR COMPARADAS. Actores colectivos constitutivos de MDR que integran organizaciones de segundo grado
- Cuadro 49** - MDR COMPARADAS. Frecuencias relativas de tratamiento de temas por tipo, según MDR
- Cuadro 50** –ACTAS DISPONIBLES PARA ANÁLISIS (En Anexo)
- Cuadro 51** –CATEGORÍAS DE TEMAS DE AGENDA (En Anexo)
- Cuadro 52** -MESA DE DESARROLLO RURAL DE SAN JOSÉ - Listado de organizaciones con participación (alta, media y baja) y sus principales características (En Anexo)
- Cuadro 53**–MESA DE DESARROLLO RURAL DE MELO - Organizaciones con participación y sus características principales (En Anexo)
- Cuadro 54** –MESA DE DESARROLLO RURAL DE NOBLÍA. Organizaciones con participación y sus principales características (En Anexo)
- Cuadro 55**- MESA DE DESARROLLO RURAL DE RIO BRANCO. Organizaciones con participación y sus principales características (En Anexo)

Gráfico 1– Evolución Porcentual del n° de explotaciones y superficie como porcentajes del total departamental, según censo agropecuario - CERRO LARGO

Gráfico 2– Evolución de las explotaciones por tamaño como porcentaje de la superficie censada departamental, según censo agropecuario – CERRO LARGO

Gráfico 3– Evolución Porcentual del n° de explotaciones y superficie como porcentajes del total departamental, según censo agropecuario – SAN JOSÉ

- Gráfico 4-** Evolución de las explotaciones por tamaño como porcentaje de la superficie censada departamental, según censo agropecuario – SAN JOSÉ
- Gráfico 5-** Venta de Tierra para uso agropecuario. Evolución del precio promedio de la tierra (2000-2010), País, Cerro Largo y San José
- Gráfico 6-** Venta de Tierra para uso agropecuario. N° de operaciones por año en San José y Cerro Largo (2000-2010)
- Gráfico 7-** Arrendamiento de Tierra para uso agropecuario. Precio promedio en Cerro Largo y San José (2000-2010)
- Gráfico 8-** Arrendamiento de Tierra para uso agropecuario. N° de contratos por año en San José y Cerro Largo (2000-2010)
- Gráfico 9-** Organizaciones integrantes de las Mesas de Desarrollo Rural de San José y Cerro Largo, por nivel de fortaleza organizativa
- Gráfico 10-** Distribución comparada de las organizaciones integrantes de las MDR de San José y Cerro Largo, según su principal sujeto social representado.

INTRODUCCIÓN

La reflexión sobre el desarrollo rural se encuentra desde hace algunos años frente a una nueva puesta en escena ante la re-emergencia del tema del desarrollo y la necesidad de alternativas teórico-políticas, una vez constatados los funestos resultados que para la gran mayoría de la población latinoamericana tuvieron las políticas derivadas del Consenso de Washington.

El desarrollo rural es un campo de producción de conocimiento que se ha nutrido de todas las tradiciones teóricas sobre el desarrollo que han tenido impacto en América Latina¹. Principalmente en las décadas del cincuenta al setenta, la idea de desarrollo rural estaba vinculada con la noción de mayor productividad, en el entendido que tendría como resultado la mejora en las condiciones de vida de las poblaciones pobres. Este modelo comenzó a perder hegemonía a partir del final de los años setenta debido a los resultados de las políticas derivadas de esta concepción que tuvieron escaso impacto en la reducción de la pobreza y la desigualdad y un impacto altamente negativo sobre los recursos naturales (Kay, 2001).

En las últimas décadas, han emergido un conjunto de aportes teóricos desde las ciencias sociales, como la propuesta neo-estructuralista de CEPAL o de “Transformación Productiva con Equidad” (Bielschowsky, 1998; CEPAL, 1998) o las Teorías del Sistema-Mundo (Wallerstein, 1996, 1998, Amin, 1988), entre otras, relevantes para el avance hacia modelos desarrollo alternativo. Sin embargo, no existe en la actualidad una corriente de pensamiento que tenga la fuerza para unificar un núcleo suficiente de consensos.

Puede identificarse sin embargo, incluso entre actores otrora antagónicos, un cierto nivel de coincidencias que se explican por las transformaciones más recientes derivadas

¹ El Estructuralismo, la Modernización (ambos con auge en los cincuenta y sesenta), el de la Dependencia (sesenta y setenta), el Neo-liberal (predominio en ochenta y noventa) y el Neo-estructuralista. (Kay, 2001)

de la pérdida de legitimidad del modelo neoliberal. Estas transformaciones que acercan las perspectivas del desarrollo rural al *pensamiento crítico sobre la cuestión agraria*, encuentran su efectividad en la ambigüedad del discurso que desarrollan, pudiendo así introducirse sin mayores cuestionamientos en ámbitos diversos. El desarrollo rural como área de producción de conocimiento, tiene en los Organismos Multilaterales una de las principales fuentes de desarrollos teóricos y de categorías de análisis, desplazando a las universidades en este sentido, y protagonizando la conformación de la agenda académica sobre el tema (Riella, 2008).

En Uruguay, los gobiernos de post-dictadura hasta los inicios del siglo XXI, promovieron políticas de ajuste fiscal que consolidaron un patrón de crecimiento socialmente excluyente, aunque en un marco de complejos equilibrios políticos que impidieron el avance de las versiones más extremas de la llamada “globalización neoliberal”. Entre otras razones, por las presiones de una sociedad civil *fluctuantemente movilizada* que excedía el caudal electoral del principal partido captador del descontento, el opositor Frente Amplio (Falero, 2003).

En 2005, la llegada del Frente Amplio al gobierno nacional y a varios departamentales, se da en base a un discurso que enfatiza la idea de cambio basado en los conceptos de justicia social y participación ciudadana que, aunque modificado, era ya tradicional de la izquierda uruguaya.

Específicamente en su programa de gobierno 2005-2010, la descentralización y la participación ciudadana aparecen como elementos clave de la Reforma del Estado hacia la profundización democrática. Específicamente, se indica que el Estado articulará las políticas agropecuarias y el desarrollo rural con un proceso de descentralización y desarrollo local.²

Recientemente, en setiembre de 2009 -con modificaciones en febrero de 2010- terminó de promulgarse la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana (Ley

2 Grandes Lineamientos Programáticos - Para El Gobierno 2005 - 2010 “Porque Entre Todos Otro Uruguay Es Posible”, Documento aprobado por el IV Congreso Extraordinario del Frente Amplio, 20 y 21 de diciembre de 2003.

18.567), que crea y reglamenta la generación de un tercer nivel de gobierno sub-departamental: los municipios.

Este lento pero constante proceso de avance hacia la descentralización y desconcentración en nuestro país, un poco tardío respecto a la mayoría de los países de América Latina, revitaliza la discusión sobre las formas de gestión del poder, la institucionalidad necesaria para esos fines y los resultados de esos cambios.

En el campo del desarrollo rural en Latinoamérica, al menos desde los años ochenta, se ha asociado el desarrollo teórico y político con las discusiones sobre la gobernanza, la participación ciudadana y la descentralización.

Específicamente en Uruguay, se han generado en el período 2005-2010 una serie de leyes y acciones gubernamentales de carácter nacional, que han avanzado en algunos de los “temas llave” -definidos por Schneider (2004)- a partir de los que se articula el nuevo debate sobre el desarrollo rural: la erradicación de la pobreza rural; el protagonismo de los actores y su participación política; el territorio como unidad de referencia y la preocupación por la sustentabilidad ambiental.

En especial, en 2007 y 2008 se crean la Dirección General de Desarrollo Rural en el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca³ y los órganos de la descentralización de políticas agropecuarias con base departamental⁴, que, junto a otras iniciativas⁵, definen nuevos marcos de acción para las políticas para el desarrollo rural.

Esta experiencia, novedosa para nuestro país pero comparable a otras de Sudamérica, pone en escena, en un nuevo marco institucional, algunos de los principales temas –el acceso a tierra, financiamiento para la pequeña producción, la pobreza rural, entre otros.- que históricamente han delineado la acción colectiva en el medio rural y suma nuevos temas derivados del avance del capitalismo en el agro y otros –la participación,

³ Ley de Presupuesto Nacional 2005-2009, N° 17.930, art. 161

⁴ Ley 18.126, aprobada en mayo de 2007

⁵ Entre ellas, la Ley 18.187 de Colonización de Tierras (2007), la Ley N° 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (2008), el decreto ministerial que define la condición de Productor/a Agropecuario Familiar (2009), el re-direccionamiento político de programas con competencias en el medio rural.

los conflictos ambientales, la competencia entre modelos productivos y los cambios en la estructura social agraria-.

En este trabajo, se presenta un esfuerzo de profundización en el tema del desarrollo institucional, para la canalización de demandas y reivindicaciones de sectores sociales rurales. Tiene como principal objetivo, reflexionar sobre el papel de las Mesas de Desarrollo Rural (MDRs) en la construcción de procesos de redistribución de poder en el ámbito rural y su contribución al fortalecimiento de la acción colectiva en el mundo agrario y rural nacional, como componentes fundamentales del desarrollo rural. En especial, cómo estos espacios pueden contribuir a la creación de una esfera pública de debate en los territorios rurales y la dirección de avance hacia procesos de redistribución de la representación y cambios en los arreglos de actores.

En el primer capítulo, se presenta el problema de investigación, las principales herramientas teóricas utilizadas y los objetivos e hipótesis.

En ese capítulo, se analiza la política de descentralización agropecuaria, particularmente su componente participativo, las Mesas de Desarrollo Rural, remitiendo a la reflexión sobre las concepciones de Desarrollo Rural Territorial y de territorio en particular.

En el segundo capítulo, se presenta una caracterización territorial de los espacios sociales seleccionados, desarrollada en torno a los principales ejes de su constitución histórica y las transformaciones actuales en los territorios rurales que delimitan su configuración actual.

En el capítulo tres, se describen brevemente las principales áreas de indagación sobre las MDR y elementos centrales que permiten comprender su proceso de instalación y funcionamiento.

En el cuarto capítulo, se introducen los principales elementos descriptivos y analíticos que delimitan la experiencia de la MDR de San José. Estos elementos se organizan en base a tres áreas: los actores constitutivos de la MDR y su participación y, la agenda de la MDR y las principales áreas de conflicto.

En el capítulo cinco, se realiza el mismo proceso respecto a la MDR de Cerro Largo, mientras que en el sexto se presenta el análisis comparado de ambos procesos.

Finalmente en el capítulo siete, se presentan las conclusiones de la investigación.

CAPÍTULO I - PROBLEMA DE INVESTIGACION Y MARCO TEÓRICO

1.1 Marco conceptual del desarrollo rural: el desarrollo institucional y la participación social

1.1.1. Trayectorias del Desarrollo Rural: de la productividad al territorio

El concepto de Desarrollo aplicado a las sociedades humanas tiene sus orígenes en la consolidación de una hegemonía global puramente occidental. Su contracara, el concepto de sub-desarrollo, se instaló como categoría performativa que define para la mayoría de la población mundial, “lo que no se es”, el desarrollo ha presentado, en este sentido, al menos una connotación: la vía de escape de una condición indigna (Esteva, 2000).

Diversos autores/as han tomado el desafío de intentar reconstruir los derroteros teórico-prácticos del concepto de desarrollo y sus implicaciones político-ideológicas para América Latina donde impactó con especial fuerza. En este espacio, sin embargo, únicamente rescataremos conceptualmente las coincidencias teóricas sobre la necesidad de un concepto de desarrollo, que se desligue de sus viejas connotaciones y que re-dimensione la articulación entre las esferas económica y político-social⁶. Todo el conjunto de referentes teóricos del desarrollo pueden rastrearse en la actualidad en nuevas formas, sin embargo, resulta claro para la mayoría de las vertientes que la reducción del desarrollo a la idea de modernización económica no ha tenido resultados exitosos.

Cada una de las grandes corrientes de pensamiento sobre el desarrollo que tuvo fuerza en América Latina, definió por acción u omisión el lugar de lo rural y agropecuario en los procesos de desarrollo nacional.

La corriente modernizadora tuvo importante papel en las políticas desarrolladas desde los años cincuenta, con fuerte impacto en América Latina en los sesenta y setenta. En

⁶ Ver Graciarena, 1984, Touraine, 1998, Dos Santos, 2003, Escobar, 2005, Wallerstein, 1998, entre otros.

este marco lo rural se entiende como parte de lo tradicional (en la dicotomía tradicional-moderno) y el desarrollo rural tiene una fuerte aproximación productivista y difusionista, apoyando las soluciones tecnológicas y defendiendo “con entusiasmo” la revolución verde (Kay, 2001).

El proceso de modernización iniciado en los setenta en América Latina ha sido caracterizado como “modernización conservadora” por Chonchol (1996). Este concepto implica que la modernización capitalista, ha conducido al establecimiento del complejo agro-alimentario, proceso en el que se han favorecido mayormente los sectores dominantes -antiguos o modernos- en detrimento de las mayorías campesinas. En términos generales, el análisis sobre el impacto de la modernización actual deja en evidencia que si bien los cambios a nivel global en la producción del sector agrícola indican un crecimiento para las décadas del setenta al noventa, el impacto social ha dejado como saldo la generación de empleos precarios, la concentración de la tierra y serios problemas ambientales, entre otro.

En un derrotero conceptual de los enfoques predominantes sobre el desarrollo rural Ellis y Riggs (en Sepúlveda et al, 2003), reconocen una serie de temas predominantes o “paradigmas” que fueron gestándose y alcanzando su apogeo y declive sin desaparecer del todo del escenario teórico en esta área.

En los años sesenta, predominó una concepción del desarrollo rural basada en la idea de economía dual-modernización. En esa concepción dicotómica de la sociedad, se asume la coexistencia de un sector tradicional y otro moderno. El primero debido a los límites de su productividad, tendría la función de aportar mano de obra y sería sustituido en el largo plazo por el sector moderno. Esto implica la desaparición de la agricultura de subsistencia y el advenimiento de un sector agrícola moderno, cuyas principales características serían explotaciones de mayor extensión, un uso más eficiente de los recursos y la tecnología. Las acciones de “desarrollo rural” propuestas desde este enfoque tenían gran énfasis en el desarrollo de las comunidades rurales, entendido como un proceso de coordinación de la población local con trabajadores sociales que promovían los cambios técnicos y la creación de servicios y actividades comunitarias. Este enfoque no afectaba la distribución de medios de producción, ni la estructura de

poder social, así como tampoco identificaban conflictos sociales existentes en las comunidades rurales (Vasallo, 2001:20).

A partir de los setenta comienza a hacerse predominante la visión de los pequeños productores como agentes económicos racionales y eficientes y la pequeña agricultura como un motor potencial de crecimiento y desarrollo (Sepúlveda et al, 2003). Se inicia un período de crisis de los movimientos sociales en la que se desdibuja el actor campesino del período anterior y comienza la búsqueda de los “campesinos viables”, esto es aquellos que podían integrarse a los circuitos agro-comerciales y agroindustriales (Bengoa, 2003:55).

El modelo de expansión de la agroindustria a escala mundial se transforma en una de las características fundamentales de la nueva etapa del proceso de internacionalización del capitalismo en la agricultura en las últimas décadas. Las empresas transnacionales agroalimentarias se articulan a los complejos productivos, adquiriendo una relevancia sin precedentes. Este proceso ha implicado importantes transformaciones a nivel económico, productivo, tecnológico y fundamentalmente y en interrelación con éstos, a nivel social donde la estructura social particularmente en los espacios rurales se vio sensiblemente modificada. En este contexto globalizado, pocos campesinos, productores familiares o de pequeña escala pudieron articularse en estos complejos agroindustriales y acceder a los cambios tecnológicos y a los mercados implicados en esta inserción (Teubal, 1999, Piñeiro, 2003, Kay, 2001).

El paradigma neoliberal, no presentó una propuesta de desarrollo rural específica ya que su objetivo es generar un marco económico aplicable por igual a todos los sectores de la economía. La presión de instituciones como el Banco Mundial, el BID y el FMI sobre los gobiernos, para la aplicación de sus lineamientos políticos llevaron a la constitución de un pensamiento hegemónico durante los años ochenta y noventa. En este marco ideológico se entiende el estancamiento de la agricultura básicamente como consecuencia de la política de precios de los gobiernos latinoamericanos que, discrimina al sector rural y favorece al urbano (“*baja tasa de retorno o ganancia*” o “*sesgo contra la agricultura*”). Su aplicación a políticas públicas fortaleció el desarrollo de explotaciones agropecuarias capitalistas orientadas comercialmente acompañado por un

cambio estructural en la composición de fuerza de trabajo agrícola, énfasis en privatización, descolectivización, registro y titulación de tierras. En cuanto a la discusión sobre el futuro del campesinado definen dos categorías, campesinos “viables” e “inviables” para quienes se presentan posibilidades diferenciadas (Kay, 2001)

Ante los altos costos para las sociedades latinoamericanas derivados de la aplicación de este paradigma, comienzan a fortalecerse concepciones ampliadas del desarrollo de corte neo-estructuralista al estilo CEPAL. Se trata de una reformulación estructuralista en la que se mantienen premisas básicas del paradigma predecesor y se revisa otra parte importante de éstas. Es, en este sentido, un abordaje emergente de la crisis, que vuelve a colocar la necesidad de un rol estatal activo en la generación de desarrollo (García Delgado, 2006).

En los años ochenta se incorporan dos tendencias conceptuales, la de los procesos participativos y del empoderamiento por un lado, y algo después el enfoque de los medios de vida sostenibles, enfoque en el que puede incluirse al desarrollo rural con enfoque territorial. Sin embargo, es recientemente que comienzan a tener más peso estas visiones, ante la constatación de los altos costos sociales que acarrearán las visiones más economicistas. El proceso de reformas neoliberales que se desarrollaron en América Latina implementadas ante la crisis de la deuda alcanzó su punto máximo de difusión en los años ochenta y noventa. Estas ideas y propuestas fuertemente impulsadas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, en el denominado Consenso de Washington, se constituyeron en hegemónicas en los ámbitos político-ideológico-técnicos latinoamericanos.

En este período de “pensamiento único”, desaparecen las iniciativas estatales de planificación del desarrollo así como disminuye la intervención estatal en la actividad económica dejando cada vez más en manos del “mercado” la “eficiente” organización de ésta. En estas reformas macroeconómicas el Estado y los gobiernos de la época, tuvieron, paradójicamente, un papel fundamental en garantizar la aplicación del modelo.

Las profundas transformaciones territoriales producto de estas reformas tuvieron como consecuencia la emergencia del “análisis territorial” enmarcado en un contexto

globalizado de gran competitividad entre territorios. Se fortalece conjuntamente el interés por el desarrollo local y la gestión de espacios locales, gestándose entonces nuevos paradigmas asociados, que promueven la gestión de las cuestiones sociales “desde abajo”, la descentralización, la participación, la innovación, la acción colectiva y la competitividad sistémica (Manzanal, 2006:24)

Se consolida en los años noventa, un modelo de desarrollo emergente, concebido también como “tercera vía” que intenta compatibilizar una serie de postulados y paulatinamente comienza a convertirse en nueva hegemonía teórico-política. Esta perspectiva supone el no cuestionamiento al mercado con reestructuración en algunos aspectos, particularmente la revalorización de un tercer espacio: la sociedad civil. El tema de la descentralización por ejemplo, en esta perspectiva aparece asociado al reforzamiento de la participación de la sociedad civil (Raczynski, 1999).

Comienzan a hacerse predominantes un conjunto de enfoques que articulan sus explicaciones e interpretaciones a partir del reconocimiento de estos cambios y a analizar las cuestiones rurales en una perspectiva multidimensional, que incluye la matriz productiva y que le agrega una mirada más global, en la que lo rural trasciende lo estrictamente agropecuario. Se incorporan al análisis y propuestas de acción: el vínculo con lo urbano, la relación con los recursos naturales, el protagonismo de los actores, la visualización de sectores subalternos (mujeres, indígenas, ancianos, jóvenes, entre otros), entre otros aspectos.(Entrena, 1998; Schneider, 2004; Schejtman- Berdegué, 2003; Mora-Sumpsi, 2004, Echeverri, 2003; Pérez, 2001, entre otros.)

En este sentido, a pesar de que la definición de desarrollo rural ciertamente no es unívoca ni estática, se registra actualmente cierto nivel de consenso en tomar criterios territoriales y multisectoriales para definirlo, considerando “lo rural” en un sentido amplio, en tanto comprende lo económico, lo político y lo cultural. Estas perspectivas abarcan diversas áreas temáticas como la transformación de la estructura económico-productiva y social rural, el manejo de los recursos naturales, la matriz institucional, y la integración económica nacional, regional y global.

Economía dual - Modernización	Cambio de visión de “criollismo”; “indigenismo” a desarrollismo	Científicos, Técnicos, gobiernos: Agricultura es estudiada para cambiarla. Voluntad de cambio	50's-70's
Enfoque Participación-Empoderamiento	De enfoques “de arriba hacia abajo” a enfoques “de abajo hacia arriba”	DR como proceso participativo que busca dotar a pobladores de poder para que ellos mismos realicen los cambios necesarios para mejorar sus condiciones de vida.	80's
Desplazamientos temáticos	Hacienda, Campesinos,	Empresa Agro-exportadora, Campesinas, Indígenas, Trabajadores/as temporales, Pobreza Rural	80's
Medios de vida sostenibles		Entre otros: Desarrollo Rural Territorial	90's

Los nuevos enfoques sobre el desarrollo rural, vinculan la perspectiva territorial y el análisis institucional constituyéndose casi en un nuevo paradigma que se denomina comúnmente Desarrollo Rural Territorial (DRT).

Schejtman y Berdegué elaboraron para el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) –en un importante esfuerzo de síntesis- un documento de trabajo que se constituye en uno de los trabajos más acabados en el intento de delinear un marco teórico-metodológico para el enfoque del Desarrollo Territorial Rural, al que definen 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.” (Schejtman y Berdegué, 2003:i)

En síntesis este enfoque, cuyo objetivo es reducir la pobreza, se plantea una serie de transformaciones, de orden, principalmente, productivo e institucional. Está delineado, por algunos elementos centrales, como: la competitividad e innovación tecnológica como condiciones necesarias para la sobrevivencia económica de las unidades productivas, las demandas externas al territorio como motor de las transformaciones productivas, la fuerte relevancia de los vínculos rural-urbanos, el rol decisivo del desarrollo institucional y la definición de territorio en tanto construcción social. En el diseño e implementación de programas de desarrollo rural, esta perspectiva propone que

la transformación productiva y el desarrollo institucional se aborden como procesos paralelos, poniendo énfasis en proyectos concertados socialmente.

El DRT no ha alcanzado el nivel de teoría claramente estructurada sino que es un conjunto de conceptos y supuestos básicos que, sin embargo, se constituye en pauta hegemónica de acción y pensamiento en los espacios de reflexión sobre el tema, espacialmente en las referencias de organismos multilaterales (BM, BID, FIDA, FAO, IICA, entre otros), pero también para muchos gobiernos y espacios académicos.

Este enfoque ha sido criticado por su carácter normativo e instrumental, que toma la presencia de algunos elementos en regiones con mejor desempeño como una explicación de sus causas, muy usualmente desatacando aspectos intangibles como el “capital social”. Por otra parte, se le atribuye carencia de fundamentos teóricos para las nociones de territorio e interacción social a pesar de hacer fuerte énfasis en las relaciones no mercantiles (Abramovay, 2006; Schneider y Peyré, 2006).

La incorporación del concepto de **territorio** implica un avance en los estudios rurales porque supera los enfoques estrictamente sectoriales: exige mayores cuidados en la delimitación de la ruralidad, a nivel teórico los territorios no se definen por sus límites físicos sino por la manera como se produce, en su interior, la interacción social. Por otra parte, impide la confusión entre la noción de crecimiento económico y la de proceso de desarrollo, exigiendo el análisis de las instituciones alrededor de las que se organiza la interacción social localizada. Con esta perspectiva, el estudio de los actores y sus organizaciones se vuelve absolutamente esencial para comprender lo local. El abordaje territorial del desarrollo estimula el estudio de los mecanismos de gobernanza pública subyacentes a la composición y a la actuación de los consejos de desarrollo. Por último, la idea de territorio pone énfasis en la forma en que una sociedad utiliza los recursos de los que dispone en su organización productiva, y por lo tanto, en la relación entre sistemas sociales y ecológicos. (Abramovay, 2006:51-53)

Schneider y Peyré Tartaruga (2006), presentan un esfuerzo por desarrollar una propuesta que incorpore algunos de los elementos del enfoque territorial con los principales aportes conceptuales de la geografía y otras disciplinas como la Antropología, en la definición de la noción de territorio y sus implicaciones.

Particularmente estos aportes, resultan relevantes para este trabajo en tanto, hacen énfasis en la relación entre espacio y poder. El concepto de territorio desde sus primeras delimitaciones en geografía ha estado asociado a la noción de poder (Ratzel). Una de sus vertientes más importantes lo liga directamente con la idea de Estado, siendo el territorio el espacio de ejercicio de poder Estatal (geopolítica). Según Schneider y Peyré, esta visión del territorio, que conserva su vigencia en la actualidad, debe entenderse como una de las posibles miradas sobre el territorio y habilitar la profundización en otras propuestas más reciente que superan las limitaciones de esta concepción. En este sentido, toman a Raffestin, que defiende la existencia de múltiples poderes que se expresan en las estrategias regionales y locales. La perspectiva de este autor, entiende al territorio como:

“...la manifestación espacial del poder fundamentada en relaciones sociales, relaciones estas determinadas, en diferentes grados, por la presencia de energía- acciones y estructuras concretas – y de información- acciones y estructuras simbólicas.” (Schneider y Peyré, 2006:75)

En una síntesis de estos autores el territorio debe ser comprendido a través de una serie de dimensiones que lo definen. En primer lugar el **poder y su proyección en el espacio**. En segundo término comprender que existen **varias formas de territorios**, cuyos ejes de articulación podrán estar principalmente definidos por las dimensiones política, cultural o económica. Finalmente los territorios son **dinámicos**, y en este sentido, los territorios pueden desaparecer aunque los espacios correspondientes (formas) permanezcan inalterados. Pudiendo así pensar en procesos de territorialización - desterritorialización- reterritorialización (Schneider y Peyré, 2006)

La propuesta de los autores es, utilizar -en el marco de un enfoque territorial del desarrollo rural que incorpore los aportes conceptuales sobre el territorio- una **referencia híbrida entre territorio y lugar**⁷. Retoman a Lefebvre, al considerar que el

⁷ Definición de lugar la toman de Oakes: “definido de dos formas, por un lado, es el local de la actividad –acción- inmediata del sujeto, lo que muestra la diferencia entre lugar y región, pues en la región y muchas veces en el territorio, el sentido de identidad es una abstracción para los individuos- falta para estos una acción inmediata sobre el local-; y por otro es el local de identidades significativas.(Op. Cit)

territorio tendría como referencia el lugar y definir la existencia de **espacios dominados**, como espacios transformados puramente utilitarios y funcionales dentro de una racionalidad instrumental y **espacios apropiados**: utilizados para servir las necesidades y las posibilidades de una colectividad, que permitirían una apropiación simbólica y de identidad, además de funcional. En síntesis, la concepción que defienden es aquella en que el territorio se define como

“...un espacio determinado por relaciones de poder, determinando, así, límites ora de fácil delimitación (evidentes), ora no explícitos (no manifiestos), y que posee como referencial el lugar; es decir el espacio de la vivencia y la convivencia, de la copresencia de cada persona. Y considerando el establecimiento de relaciones internas o externas a los respectivos espacios con otros actores sociales, instituciones y territorios” (Schneider y Peyré, 2006:85)

En el aporte de la noción de territorio al desarrollo rural proponen hacer foco en dos cuestiones centrales: la dinámica de las formas sociales de trabajo y producción, por un lado, y, los procesos de organización social y participación política, por otro. La participación social, desde su perspectiva, tiene que ver en varios sentidos con procesos de re- territorialización

“...así, los territorios dominados o apropiados pueden ser reconocidos y comprendidos a partir de la participación de los individuos en la realización por ejemplo, de políticas públicas o de proyectos sociales realizados por la comunidades correspondientes” (Schneider y Peyré, 2006: 93)

El territorio es, de acuerdo a Linck (2006) el **escenario y objetivo de la acción colectiva**, por tanto focaliza simultáneamente relaciones de competencia y cooperación. Es un “*recurso producido y manejado y valorado en forma colectiva: plantea por tanto una exigencia de gestión social*”, lo que pone en centro del debate el tema de las decisiones colectivas y el manejo de recursos compartidos.

A pesar de sus contribuciones, la incorporación de la dimensión territorial al desarrollo rural, no está libre de riesgos y limitaciones.

Entre ellas, Linck sugiere que, la territorialidad alude a la dimensión política que la globalización niega en la separación entre economía y espacios públicos. En ese proceso son usurpadas las capacidades ciudadanas al quitarle incidencia en las decisiones sobre la producción y distribución de la riqueza, sobre los flujos de inversiones, las contradicciones capital-trabajo y la justicia social. (2006:108-109)

El territorio que se define así como un “marco idóneo para el desenvolvimiento de una democracia directa, (...) no es más que la otra cara de la misma moneda: en la escala de los territorios el corte entre lo económico y lo político sigue igual de tajante. Más allá de las expresiones formales de la democracia, esa visión del territorio procede también de una negación de lo político. El territorio puede ser un espacio ciudadano predilecto, sólo pone en escena a ciudadanos despojados de sus atributos y de sus capacidades más elementales.” (Op. Cit.)

1.1.2 El Estado en el Desarrollo Rural

Aun en tiempos de transformaciones del Estado, éste continúa siendo clave en moldear las estructuras mentales e imponer principios de visión y de división del mundo social, contribuyendo de forma determinante a la producción y reproducción de los instrumentos de construcción de la realidad social (Bourdieu, 2007).

Skocpol (1995), argumenta en este sentido sobre la importancia del abordaje de los Estados como espacios de relativa autonomía -aunque no neutralidad- para la explicación de lo social

“... los Estados importan no sólo por las actividades de los funcionarios del Estado orientadas al logro de un objetivo. Importan porque sus configuraciones organizativas, junto con sus modelos globales de actividad, influyen en la cultura política colectivas (aunque no otras) y, posibilitan el planteamiento de ciertas cuestiones políticas (aunque no otras).” (Skocpol, 1995: 30)

En esta línea, los Estados además de realizar las actividades coercitivas y judiciales que le son inherentes, son la fuente de varias formas de concebir el mundo que ejercen influencia sobre los grupos y clases sociales que corresponden a su jurisdicción nacional. En este sentido, también las formas de acción colectiva adquirirán unas formas específicas que en gran medida responderán a las estructuras y espacios definidos por los Estados (Skocpol, 1995).

Es importante, establecer en este punto que en esta construcción que “emana del Estado”, éste no puede entenderse como un actor social claramente definido y con sentido único, y por ende tampoco sus productos:

“Así como la “política de vivienda” es , a nivel central, fruto de una larga serie de interacciones efectuadas bajo presión estructural, de igual modo, las medidas reglamentarias que son constitutivas de dicha política serán a su vez reinterpretadas y redefinidas a través de una nueva serie de interacciones entre unos agentes que, en función de su posición en unas estructuras objetivas de poder definidas a escala de una unidad territorial, región o departamento, persiguen estrategias diferentes o antagónicas. Lo que significa que no se puede concebir la relación entre lo “nacional” y lo “local”, el “centro” y la “periferia”, como la de la regla universal y de la aplicación particular, de la concepción y de la ejecución”. (Bourdieu, 2003, 155)

Un modelo de desarrollo en tanto esquema abstracto, en tanto ideal, meta y modalidad de procesamiento, tiene su componente objetivo en un conjunto de *acciones-productos* en forma de Políticas Públicas que representan un "modo de intervención política" del Estado. Es en éste nivel en el que podrán identificarse analíticamente espacios de observación de los mecanismos de construcción de estos modelos.

Estas estrategias -que pueden consistir en programas o políticas altamente estructurados o en medidas dispersas- son una de las fuentes que establecen parámetros de acción para los actores implicados. Se trata de decisiones que a través de cursos de acción adoptados por centros políticos legítimos (instituciones y organismos del Estado), se manifiestan en determinaciones de conductas y configuraciones de carácter amplio, persistentes, con incidencia en la organización y distribución de recursos y que por tanto afectan las configuraciones estructurales (Longhi, 1999).

El rol asignado al Estado en los recientes enfoques sobre Desarrollo Rural, supone un giro, acompasado con los tiempos de los procesos globales/locales.

“La mayoría de las nuevas perspectivas de análisis están vinculadas a las temáticas que giran en torno al desarrollo territorial, en el cual aparece el Estado con un rol diferente, ya no es más el gestor y ejecutor autónomo y “omnipresente” de una política “descendente”, que “baja” totalmente estructurada desde los gobiernos hacia la población, sino que ahora se piensa en una política flexible, que contemple diferencias y particularidades locales y culturales, construyéndola desde varios aspectos “desde abajo”, en forma ascendente.” (Manzanal, 2006:30)

Estas políticas de desarrollo rural, son también procesos sociales donde actores públicos y privados intervienen en la toma de decisiones ante una cuestión socialmente problematizada, en un marco histórico y espacialmente determinado (Ozslak y O'Donnell en Lattuada et al, 2006). En este sentido, los actores sociales que intervienen, el Estado en sus diferentes reparticiones, las organizaciones de la sociedad civil, los partidos políticos, los recursos económicos, sociales y simbólicos implicados en estas políticas son parte de los elementos de análisis.

Para analizarlas es necesario entonces, indagar en modalidades diversas de acción política estatal y su articulación con actores sociales. Las formas que el Estado se da para esta interacción, a través de mecanismos institucionales concretos, como por ejemplo las Mesas de Desarrollo Rural, sus márgenes de acción y el potencial de incidencia de los actores, especialmente los subalternos, resultan ser los elementos de análisis clave para dar cuenta de las acciones de desarrollo en los territorios rurales. En este sentido, ahondar en las herramientas institucionales, como la descentralización y las formas co-gestionadas de acción, que pueden entenderse como mecanismos de gobernanza, resulta necesario para comprender el fenómeno que se analiza en este trabajo.

1.1.3 Sobre descentralización, la emergencia de la gobernanza y la participación en las Mesas de Desarrollo Rural

Las perspectivas más comprometidas con el enfoque del DRT y otras que no tanto, incorporan la descentralización y los mecanismos de gobernanza y participación ciudadana con parte de imprescindible de las reformas institucionales necesarias para el desarrollo rural. En este sentido, el análisis institucional es un elemento central de las nuevas propuestas de desarrollo rural:

“El desarrollo institucional tiene una importancia decisiva para el desarrollo territorial. En particular, en lo que dice relación directa con la existencia y funcionamiento de redes de relaciones sociales de reciprocidad basadas en la confianza; los elementos culturales y la identidad territorial; y las redes con actores externos al territorio.” (Schejtman y Berdegúe, 2003:27)

Tanto por considerarlo relevante como para reflexionar sobre la eficacia de las reformas institucionales para alcanzar los objetivos que debería trazarse el desarrollo rural, es necesario hacer foco en los aspectos institucionales especialmente en aquellos de carácter más “novedoso” y sobre los que gobiernos y organismos internacionales depositan grandes expectativas.

En este marco, irrumpe la descentralización fundamentalmente como:

...forma de organización más adecuada para implementar un nuevo paradigma que se basa en la complementariedad entre los sectores privado, social y público. (Finot, 2001:16)

Dentro de las categorías de análisis de los procesos de reforma del Estado que efectivamente se desarrollaron, estrictamente la descentralización territorial es entendida como la transferencia de responsabilidades y toma de decisiones desde una agencia del gobierno central hacia una agencia de gobierno sub-nacional (Llambí & Lindemann, 2000).

La descentralización se desarrolla en al menos tres dimensiones: administrativa, territorial, y política. Sea cual sea la forma de definirla, un proceso de descentralización supone redistribución de poder. Generalmente estos procesos implican además la implementación de espacios institucionales nuevos.

En términos estrictamente tipológicos, el tema que nos compete en este trabajo, debería entenderse como un proceso híbrido, donde coexistirían distintos tipos de transferencias de competencias.

Para nuestros fines tomaremos a Veneziano (2006) para entender la descentralización como una

“...forma institucional que se da el Estado para la producción de políticas públicas; y, por tanto como una transformación institucional más dentro de la reforma del Estado” (ídem, s/n)

Desde esta perspectiva, las políticas públicas pueden entenderse como productos de la interacción de actores de diverso nivel. La modalidad en que esta producción se desarrolle estará trazada fuertemente -aunque no exclusivamente- por el marco institucional previsto por el Estado, y supondrá mayores o menores niveles de legitimidad de acuerdo a los espacios de participación política y representatividad que habilite. (Veneziano, 2006)

La descentralización tomada en su aspecto más político, como espacio de ejercicio ciudadano, implica introducir la cuestión del Diálogo Social y sus implicancias.

“...postular que la descentralización puede favorecer «transformaciones socioeconómicas de tendencia igualitaria y «crecimiento con equidad» en lo local, significa asumir la hipótesis de que existen propietarios del capital dispuestos a dejar de lado las condiciones más propicias para la valorización de sus capitales, en favor de un «interés general local»” (de Mattos, 1989:7)

Todas las formas de relación entre los actores del sistema de relaciones de trabajo distintas del conflicto abierto, pueden enmarcarse en el concepto de Diálogo Social. En primer lugar, se puede definir el diálogo social distinguiendo las instituciones o mecanismos en que se registra, esto es, a través de información y consulta, negociación colectiva, concertación, social, participación y medios voluntarios y participativos de solución de conflictos (Ermida, 2006)

En el marco de las prácticas socio-políticas entendidas dentro del fenómeno del Diálogo Social, encontramos la *gobernanza* como unos de los conceptos descriptivo-normativos que describen el actual interés por el protagonismo de actores colectivos en la toma de decisiones en un marco de diálogo y negociación “horizontal”. (Graña, 2005)

En los años noventa comienza a configurarse en vinculación con la discusión sobre el desarrollo, un concepto que hace referencia a nuevas modalidades de gestión de lo público a través de coordinaciones intersectoriales, definida en inglés como “governance”, al que se entiende como “el buen gobierno”, concepto con el que se pretende dar cuenta de procesos políticos en los que se busca crear consenso o conseguir el consentimiento o la anuencia necesaria para llevar adelante un plan, programa o política, en un escenario con diversos intereses en juego, y en múltiples niveles (local, nacional e internacional). Este giro semántico implica un desplazamiento de la discusión sobre los asuntos públicos desde el ámbito de “gobierno” al espacio mucho más amplio de la “gobernanza”⁸ (Hewitt, 1998).

La gobernanza es definida por Graña como una noción [que] “trasluce una transformación real de las estructuras sociales y un desplazamiento del centro de gravedad de la acción pública” (Graña, 2005:11).

Este tipo de arreglos institucionales y de actores, cada vez son más usuales como propuestas que comparten programas de casi todo el espectro político-ideológico. Se redoblan los esfuerzos por *descentralizar y democratizar el Estado de bienestar* donde

8 Si bien pueden identificarse diferencias en los conceptos de gobernabilidad y gobernanza en español, es común –especialmente en las etapas iniciales del abordaje de estos temas- que las traducciones desde el inglés “governance” utilicen indistintamente gobernanza, gobernancia, gobernabilidad, entre otros.

el discurso de “empoderamiento” de los beneficiarios, sustituye al acceso a los derechos de bienestar por *derechos a la participación democrática en la administración de los programas sociales* (Kymlicka & Norman, 1997:8).

En este sentido, la propuesta de Fraser es dar visibilidad a las formas en que la desigualdad social tiñe la deliberación en espacios públicos y cómo esto repercute en las relaciones de poder entre públicos y mostrar cómo la excesiva debilidad de algunas esferas públicas deja desprovista de fuerza práctica a la “opinión pública”.(Fraser, 1997:133)

De acuerdo a esta autora, ese modelo de esfera pública supone la necesidad de tomar en cuenta la desigualdad social como un elemento distorsivo de la pretensión de accesibilidad universal a la deliberación, valora la existencia de múltiples públicos frente a la existencia de una esfera pública única, incluye los intereses “privados” como elementos de necesaria incorporación, propone la necesidad de habilitar la presencia de públicos fuertes y débiles teorizando las relaciones entre ellos, y por tanto, no presupone como necesaria la radical separación entre Estado y Sociedad Civil

Los contra-públicos⁹ en el sentido de Fraser, consiguen traer sus cuestiones porque son diferentes y generan espacios de presión contra la esfera pública única. Así, resulta clave en este trabajo identificar espacios públicos de debate, considerando los diferentes sujetos sociales y el poder que cada uno tiene para colocar puntos de debate en la agenda política y finalmente identificar procesos de construcción de contra-públicos.

En este sentido, los espacios de las MDR podrán analizarse como espacios de deliberación territorial. En esta perspectiva deben entenderse como espacios de poder y expresión de jerarquías sociales. Este recorte del espacio social que son las Mesas, es un campo propicio para la indagación, que permita identificar su potencial de contribución al desarrollo rural. Este potencial, está directamente relacionado con el nivel en que estas esferas puedan constituirse como débiles o fuertes, y que sus públicos se configuren en contra-públicos, o sean actores fragilizados o subalternos.

9 Al mismo tiempo que el público de la esfera pública burguesa, se desarrollaron múltiples públicos, con estilos de comportamiento político alternativo, y formas alternativas de expresión pública: los contra-públicos. Estos públicos desarrollan vías alternativas de acceso a la vida política a pesar de estar excluidos de la esfera pública oficial, creando y circulando contra-discursos. Estos no necesariamente son siempre “virtuosos”, pero su existencia extiende el espacio discursivo. (Fraser, 1997:133.)

En síntesis, en este trabajo se entiende al **desarrollo rural** como un conjunto de acciones articuladas con la pretensión de generar cambios en diversas dimensiones (económicas, políticas culturales, ambientales) con sentido de redistribución del bienestar social en las sociedades rurales.

Las nuevas perspectivas sobre el desarrollo rural, ponen al **desarrollo institucional** y la **participación social** como elementos centrales de las políticas hacia los territorios rurales. En este sentido, el concepto de **gobernanza**, resulta particularmente útil para el análisis de la experiencia de las Mesas, porque permite comprender un modo de acción del estatal que tiende hacia la articulación con la sociedad civil y que deposita en los actores colectivos un papel relevante en la toma de decisiones en el campo de acción del Estado.

La idea de **territorio** como *proyección de las relaciones de poder en el espacio*, resulta especialmente útil para entender los casos abordados como parte de una trama de relaciones que exceden lo local y que deben considerar las ideas de espacio apropiado y espacio dominado como elementos que definen a la política.

Finalmente, el concepto de **esferas públicas** como espacios de deliberación que pueden ser múltiples y diversos, que habilitan la idea de espacios jerarquizados, con actores subalternos pero con potencial de constituirse en contra-públicos, constituyó un eje de análisis, que permitió observar a la Mesas en clave de su capacidad de incidencia en otras esferas públicas más fuertes, y de su potencial, o no, para contribuir a la construcción de estos contra públicos.

1.2 El Desarrollo Rural y la Descentralización en Uruguay

En un contexto globalizado, regionalizado y de fuertes transformaciones estructurales de los territorios rurales, asumió en el año 2005, un nuevo gobierno nacional, con la particularidad de ser la primera vez en la historia del país que lo asume un partido “no tradicional”, el Frente Amplio. Se trata de una coalición de izquierdas que paulatinamente ha moderado su programa, desde su creación en 1971, hasta constituir un gobierno que puede definirse muy próximo a la social-democracia a pesar de mantener una idea general del socialismo como meta última (Garcé-Yaffé, 2006).

Desde el inicio de este gobierno, se ha promulgado la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana de 2009, y se han desarrollado, una serie de iniciativas descentralizadoras, en un sentido más laxo¹⁰.

En lo que respecta específicamente al ámbito del desarrollo rural, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) promovió la creación de dos importantes herramientas institucionales para la ejecución de políticas para el desarrollo rural. La creación de la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) en 2008 y la promulgación de la de “Descentralización y coordinación de las políticas agropecuarias con base departamental” en mayo de 2007. Estas dos acciones, que constituyen la base de la política que analizamos en este trabajo, tienen antecedentes en la propia órbita de este Ministerio.

¹⁰ Entre ellas, la creación de Centros del Ministerio de Educación y Cultura en localidades de menos de 5000 habitantes, la localización de Centros de Atención Ciudadana en pequeñas localidades, la implementación de directrices de Ordenamiento Territorial de forma descentralizada a través de las intendencias departamentales, entre otras.

1.2.1 El Proyecto Uruguay Rural

A partir del año 2001, el MGAP comienza a implementar, en el marco del segundo convenio de préstamo con el Fondo Interamericano de Desarrollo Agrícola (FIDA) que tenía por objetivo reducir la pobreza rural, un sistema de gestión descentralizada con participación de actores estatales, de la sociedad civil y destinatarios/as de las acciones del proyecto¹¹. Este segundo convenio FIDA-MGAP (2001-2007) se ejecuta en formato de proyecto que a partir de esta etapa se denomina “Proyecto Uruguay Rural” (en adelante PUR), y prevé desembolsos con contrapartida de fondos nacionales. El PUR establece como potenciales beneficiarios a familias rurales de producción marginal, asalariados del área rural, desempleados y productores con potencialidad para integrarse al mercado.

En lo que respecta específicamente a los antecedentes de la Ley de “Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias con Base Departamental”, debe mencionarse, entonces, la experiencia de las Mesas de Desarrollo Rural implementadas por el PUR, que funcionó en la órbita del MGAP entre 2001 y 2011.

La estrategia de ejecución propuesta, es la descentralización de la toma de decisiones sobre la asignación de los recursos disponibles a través de este convenio. Con este fin, es creada la figura de Mesas de Desarrollo Rural (MDR), con carácter departamental, como espacio de participación de las organizaciones e instituciones locales. El sistema de funcionamiento preveía, en términos ideales, dos órganos o instancias constituyentes de la MDR, cuyas decisiones eran vinculantes para las acciones a desarrollar.

Las MDR estaban organizadas con una instancia ampliada –Plenario- y un Comité de Aprobación de Proyectos (CAP). El Plenario, era la instancia a la que eran invitadas a participar todas las organizaciones e instituciones públicas y privadas con vinculación al tema. Sus objetivos principales eran aprobar un Reglamento Operativo de la MDR,

¹¹ La primera fase del FIDA se desarrolló en el período 1994-2000 denominándose Programa Nacional de Apoyo al Pequeño Productor Agropecuario (PRONAPPA) y su implementación se realizó a través de las intendencias departamentales. En esa etapa la implementación se realizó en articulación estrecha con las Intendencias departamentales.

definir a los integrantes del CAP, “aceptar al Representante Técnico” y aprobar los Planes Operativos Anuales (POA).

La integración de los CAP preveía un máximo por ocho integrantes. Sus cometidos principales eran canalizar la demanda de proyectos, analizar los proyectos presentados por las organizaciones de base o destinatarios/as individuales, dar seguimiento a los mismos, estudiar y presentar el POA al Plenario para su aprobación. La aprobación de proyectos por parte del CAP en forma directa debía ser dentro del reglamento operativo general del programa..

A partir de 2005 con la asunción de un nuevo gobierno, se configura una nueva estrategia política del Proyecto Uruguay Rural en el MGAP, marco en el que se establece una tercera fase del convenio de préstamo para el período 2007-2010.

El PUR establece estrategias en esta nueva etapa basada los siguientes lineamientos principales:¹²:

12 Informe de Evaluación Intermedia 2005-2008. Proyecto Uruguay Rural/DGDR/MGAP.

- Centrarse en las causas que originan la pobreza, desde una perspectiva de país productivo con justicia social
- Contribuir a la mejora en la distribución de la riqueza generada por los procesos productivos iniciados en el campo; apostando a la organización de los sectores social y económicamente más postergados; facilitando su ingreso a las cadenas productivas con precios justos como estrategia de comercialización de sus productos, priorizando acciones y actividades en las áreas de mayor concentración de pobreza.

Las principales Líneas Estratégicas, son:

- Tomar como eje de referencia las personas y sus organizaciones
- Priorizar la población rural más excluida y alejada
- Contemplar necesidades básicas no directamente vinculadas a la producción agropecuaria
- Descentralizar las acciones del proyecto consolidando Mesas de Desarrollo Rural en las regiones con mayor concentración de pobreza rural
- Impulsar la institucionalización del Desarrollo Rural en el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
- Contemplar las áreas productiva y social apostando a la integralidad del desarrollo rural
- Coordinar y articular con otras dependencias del Estado involucradas en el Desarrollo Rural
- Promover la inserción en condiciones justas en Cadenas Agroindustriales
- Fortalecer las Organizaciones de Base de la Agricultura Familiar y las de Trabajadores/as Asalariados/as

ACTORES SOCIALES PRIORIZADOS

- Productores/as Familiares
- Trabajadores/as asalariados rurales
- Población rural vulnerable: ancianos/as, niños/as, adolescentes, mujeres y hombres adultos sin inserción laboral estable, productores/as de subsistencia.
- Organizaciones Sociales y Gremiales

Estos lineamientos muestran un énfasis en el trabajo con cierto tipo de actores, especialmente los colectivos y una mirada ampliada de lo rural, con un enfoque territorial.

En lo que respecta específicamente a la re-definición de la estrategia de descentralización, a partir la nueva etapa y de acuerdo a la evaluación no satisfactoria del funcionamiento precedente de las Mesas de Desarrollo Rural (MDR) del PUR, se re-direcciona el trabajo para *ampliar su composición, procurando representatividad de la población con la que trabaja el Proyecto Uruguay Rural y mayor transparencia y discusión en los criterios de distribución de los recursos disponibles* (op.cit).

EL PUR define entonces, la instalación de diez MDR en las zonas de mayor concentración de pobreza rural del país Basalto (Artigas-Salto); Litoral Norte (Salto-

Bella Unión); Laguna Merín (Rocha y Treinta y Tres); San José, Costas de Santa Lucía (Canelones; Florida SE y Lavalleja SO); Tacuarembó, Durazno, Rivera, Cerro Largo y Paysandú.

Estas Mesas, con distintos niveles de desarrollo funcionaron en todos los casos, constituyéndose en algunos de ellos sub-mesas para habilitar la participación directa de los destinatarios/as del Proyecto y sus organizaciones.

Las Mesas de Desarrollo Rural- PUR pasan a tener desde 2007, un marco legal, cambian su dependencia administrativa dentro del MGAP, y se adaptan en cada departamento de acuerdo al desarrollo previo de MDR. En los seis departamentos¹³ en que el PUR no tenía acción directa, no existían Mesas y estas se crearon a partir de la Ley de Descentralización Agropecuaria. En otros departamentos, donde las Mesas del PUR solo abarcaban zonas restringidas¹⁴, si bien se retomó la experiencia previa, debieron constituirse Mesas departamentales con un nuevo nivel de alcance. Finalmente, en el resto de los departamentos (11) las Mesas del PUR constituyeron la base para la nueva etapa que se iniciaba con la Ley.

1.2.3 La Ley de Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias (2007-2010)

La experiencia de las Mesas de Desarrollo del PUR, sumada a una intención definida de crear institucionalidad que permitiese avanzar en acciones para el desarrollo rural, hace que el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca promoviera una estrategia de descentralización de la política agropecuaria, para la que se articuló con el Poder Legislativo con el fin contar con el marco legal en este sentido.

A continuación, se presenta una descripción de los principales aspectos de que delinean la política, contemplando particularmente los *principales valores y nociones teóricas de los*

¹³ Río Negro, Colonia, Montevideo, Soriano, Maldonado y Flores

¹⁴ Florida, Lavalleja

formuladores, la organización burocrático o administrativa responsable de la implementación y las competencias o facultades de las políticas, que expresan la jerarquía y poder de que goza la política.

La Ley de Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias con base departamental, establece los cometidos e integración de los organismos de la descentralización. En su artículo 1 el **Consejo Agropecuario** dependiente del MGAP que estará integrado por tres niveles de la política: el **Consejo Agropecuario Nacional (CAN)**¹⁵, el **Consejo Agropecuario Departamental**¹⁶ (CAD) y las **Mesa de Desarrollo Rural departamental (MDR)**.

**Órganos constitutivos del Consejo Agropecuario
(Ley N° 18.126 de 2007)**

CONSEJO AGROPECUARIO NACIONAL	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) Instituto Nacional de Colonización (INC) Instituto Nacional de la Carne (INAC) Instituto Nacional de Vitivinicultura (INAVI) Instituto Nacional de Semillas (INASE) Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA) Instituto Plan Agropecuario (IPA) Universidad de la República ANEP (Consejo de Educación Técnico Profesional) Congreso de Intendentes
CONSEJO AGROPECUARIO DEPARTAMENTAL	Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca Instituto Nacional de Colonización Intendencia Municipal Persona Pública No Estatal
MESAS DE DESARROLLO RURAL	Consejo Agropecuario Departamental Cooperativas Agropecuarias Organizaciones Gremiales Agropecuarias Junta Departamental- Comisión Agro

¹⁵ Integrado por MGAP, Institutos Públicos de derecho privado, al Instituto Nacional de Colonización, Intendencias , OPP, ANEP y UDELAR

¹⁶ Integrado por cinco miembros: dos de las intendencias, uno al MGAP, uno al Instituto Nacional de Colonización, y uno al Instituto público de derecho privado de mayor presencia en el Departamento.

Esta estructura que sucesivamente asciende del nivel departamental /local al nacional, encierra en su denominación una concepción: el consejo es agropecuario (carácter sectorial); también lo son los órganos departamental y nacional que tienen exclusiva representación de institucionalidad pública; sólo el nivel que incorpora representación de organizaciones sociales rurales se entiende bajo la órbita del Desarrollo Rural.

Cuando se avanza en los cometidos de este Consejo Agropecuario (esto es, del conjunto de los órganos), se introducen una serie de elementos que están implícitamente ligados al Desarrollo Rural y que combinan aspectos administrativos y políticos. Como puede verse en el texto de la Ley, estos fines son:

- a. Contribuir **al desarrollo de una política de descentralización de la gestión del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca**, coordinando y optimizando todos sus recursos en todas sus dependencias e instituciones vinculadas con el sector agropecuario
- b. **Articular las políticas agropecuarias** y de recursos acuáticos nacionales con las departamentales.
- c. **Promover un mayor involucramiento de la sociedad agropecuaria** en la definición de las políticas del sector y en la instrumentación de las mismas, articulando con la mayor eficiencia lo público con lo privado en una dimensión territorial.
- d. **Contribuir a orientar el accionar de las instituciones vinculadas al sector agropecuario en el ámbito del desarrollo local.**

En esta exposición de cometidos, se introducen una serie de elementos que es necesario analizar detalladamente:

El primero de ellos, alude a una necesidad de **mejora de la gestión** de un organismo de gobierno central (el MGAP), para lo que se entiende la “descentralización” como una herramienta acorde a estos fines.

El segundo cometido, incorpora la intención de generar **canales de articulación-coordinación** con las instancias de gobierno departamental (Intendencias).

El tercer cometido, tiene la intención de **involucramiento de la llamada “sociedad civil”** en la definición de políticas sectoriales. Esta incorporación en el texto, como “sociedad agropecuaria”, parece apoyar la idea de circunscripción a lo sectorial. Nuevamente se introduce la necesidad de mejora en la gestión, “mayor eficiencia” público-privado. Finalmente se adjetiva este involucramiento y articulación: “en una dimensión territorial”.

En cuarto lugar, se establece que este Consejo orientará a la institucionalidad agropecuaria en **“el ámbito del desarrollo local”**. Aparece en este apartado el concepto de desarrollo local que, aunque sin otras especificaciones, introduce al ámbito del desarrollo rural y determina un vínculo de continuidad con lo que venían realizando las Mesas de Desarrollo Rural del PUR.

Estos cometidos, que refieren al conjunto del sistema de órganos de la descentralización, incorporan nuevos elementos cuando se establecen las especificaciones para cada uno de ellos.

El **Consejo Agropecuario Nacional (CAN)** tiene como cometido la elaboración de políticas agropecuarias que **promuevan el desarrollo rural y la extensión con base territorial**, así como el seguimiento y evaluación de los Consejos Agropecuarios Departamentales.

La integración (art. 3) será enteramente de institucionalidad pública y personas públicas no estatales, presidida por el Ministro de Ganadería Agricultura y Pesca. Por el MGAP también participarán Sub-Secretario y Director General de Secretaría. Las restantes entidades integrantes son: director de Oficina de Planeamiento y Presupuesto y representante de Instituto Nacional de Colonización y presidentes de Instituto Plan Agropecuario, Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias, Instituto Nacional de Vitivinicultura, Instituto Nacional de Semillas e Instituto Nacional de Carnes. Por otra parte se incluye representación de órganos de enseñanza pública: Universidad de la República, con un representante “*vinculado a la docencia en temas agropecuarios*” y ANEP (Consejo de Educación Técnico Profesional). Finalmente, se incluye representación del Congreso de Intendentes (3).

Cabe destacar, respecto a esta integración, el marcado sesgo sectorial, que incluso se explicita para los órganos de la educación pública. Es claro que la composición delimita, en este nivel, un campo de acción referido a lo agropecuario estrictamente, quedando excluidas instituciones con competencias en los espacios rurales, pero sin un perfil de acción marcadamente agropecuario¹⁷.

Aunque el espacio cuenta con participación del Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca, se destaca la ausencia en este espacio de los organismos específicos del MGAP en esta área, como la Dirección General de Desarrollo Rural del MGAP o la Unidad de Descentralización, cuyas competencias están directamente vinculadas con los cometidos del CAN, que se detallan a continuación (art. 4º):

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

Los **Consejos Agropecuarios Departamentales (CAD)** son los organismos públicos rectores de la descentralización en cada uno de los departamentos. Integran a las instituciones agropecuarias nacionales (MGAP, INC, PPNE) con las intendencias, de modo que las políticas de desarrollo nacional se articulen con las departamentales. Sus cometidos se expresan en la Ley de la siguiente forma:

¹⁷ Por citar algunos ejemplos: el Movimiento de Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre (MEVIR), el Ministerio de Desarrollo Social, las reparticiones con competencias en temas ambientales y de ordenamiento territorial del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, entre otras.

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

En síntesis, el Consejo Agropecuario tiene una mezcla de objetivos que en conjunto lo definen con un rol básicamente de coordinación y articulación a nivel departamental, en lo que respecta a “políticas agropecuarias”.

Finalmente, las **Mesas de Desarrollo Rural (MDR)**, están integradas por los miembros del Consejo Agropecuario Departamental, a los que se suma una representación de la Junta departamental y representantes de las gremiales, cooperativas u otras organizaciones locales vinculadas al desarrollo rural local

- En cada departamento funcionará una Mesa de Desarrollo Rural la que estará integrada por el Consejo Agropecuario Departamental, un representante de cada una de las cooperativas agropecuarias, un representante de cada una de las organizaciones gremiales agropecuarias y un representante de la Comisión de Agro de la Junta Departamental.

La definición de los cometidos de las Mesas (Art. N°12) es menos exhaustiva que para el resto de los órganos:

- 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.**

Al respecto de esta breve formulación de las MDR en el texto de la Ley, puede ampliarse la mirada a través de los diarios de sesiones de las Cámaras de Representantes y Senadores que dan cuenta de parte de las discusiones a propósito de esta Ley. De allí se desprende que la gran mayoría de reparos y observaciones planteadas por los partidos de oposición, fundamentalmente el Partido Nacional, se concentran en los órganos Nacional (CAN) y publico-institucional departamental (CAD). Sin embargo, la Ley fue votada, en términos generales, por unanimidad en ambas cámaras, ya sea por entenderse loable o al menos “no dañina” su intención general.

En la discusión del articulado fueron introducidos una serie de cuestionamientos sobre los que no profundizaremos aquí. Pero sí interesa destacar, que fue poca y vaga, la discusión en cámara en lo referente al espacio Mesas de Desarrollo Rural, sus implicancias, competencias o roles.

En definitiva, las Mesas de Desarrollo Rural son espacios públicos de interacción entre ámbitos estatales y actores colectivos de la ruralidad departamental. Su instalación en todo el país entre fines de 2007 y principios de 2008, abre potencialmente un nuevo campo de generación de redes, conflictos y alianzas. Las características de este proceso, está marcada en cada caso, por la política desde las esferas centrales- estructurante- que define el espacio y sus límites en los que las matrices sociales, las fuerzas histórico-culturales y económicas locales dan la impronta particular del espacio público en cuestión (Bourdieu, 2003).

La organización institucional de la Descentralización Agropecuaria, hace que la entidad a cargo de su implementación sea el MGAP. Para esto se creó dentro del Ministerio la Unidad de Descentralización, que depende directamente del Ministro y queda fuera de la órbita de la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR), también creada en el período y que comenzó a funcionar en el año 2008 en la órbita del MGAP con los siguientes cometidos:

Artículo 161.- Créase en el Inciso 07 "Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca", a partir del 1º de abril de 2008, el programa 07 "Desarrollo Rural", cuya unidad ejecutora será la Dirección General de Desarrollo Rural. Serán cometidos de la unidad ejecutora:

- a. Asesorar al Ministro en la formación de planes y programas de desarrollo rural que atiendan en particular la situación de los sectores rurales más vulnerables, trabajadores rurales, desocupados y pequeños productores.
- b. Ejecutar los planes y programas dirigidos a brindar la más amplia asistencia y apoyo a las familias rurales de los estratos de menores ingresos y coordinar las acciones tendientes a ello con otras instituciones públicas y/o privadas del sector agropecuario.
- c. Determinar regiones o zonas que por su ubicación, disponibilidad de recursos naturales o situación socio-económica, se consideren prioritarias para la aplicación de los planes de desarrollo.
- d. Solicitar trabajos de investigación a los institutos pertinentes cuando considere necesario realizar estudios, profundizaciones, análisis de casos o búsqueda de alternativas para orientar las acciones de desarrollo de su competencia.
- e. Asegurar y mejorar en forma sostenible el acceso de la población objetivo a todos los servicios de apoyo técnico, financiero e institucional.
- f. Contribuir al fortalecimiento de las instituciones del sector agropecuario que nuclean a la familia rural, de pequeños productores, trabajadores y desocupados rurales.
- g. Contribuir a potenciar el capital humano, cultural y económico de la población objetivo y de las instituciones que integran, a través de la generación de redes sociales.
- h. Brindar el ámbito institucional para las actividades ejecutadas a través de la Comisión Honoraria en el Área de la Juventud Rural y por la Comisión Honoraria en el Área de la Mujer Rural.
- i. Todo otro cometido que le asigne el Poder Ejecutivo.

Por la vía de los hechos, la Unidad de Descentralización y la DGDR, son dos áreas del MGAP que trabajan en estrecha vinculación, siendo los planes y temas vinculados a la DGDR los principalmente incorporados a las agendas de las nuevas Mesas. Básicamente, por los cometidos y sentido que se esperaba dar a la descentralización, el vínculo con la DGDR resultó natural, más aún si se tiene en cuenta que el PUR es reasignado hasta su finalización como dependencia de la DGDR. En las palabras del

primer director de la Unidad de Descentralización, queda establecida esta comunidad de áreas de acción:

“El proceso de descentralización se orientará a la aplicación de políticas de desarrollo rural y de los instrumentos que la promueven, fundamentalmente la extensión y en particular, a implementar políticas diferenciadas dirigidas principalmente a la agricultura familiar”.¹⁸

El siguiente cuadro resume los principales elementos constitutivos de la organización institucional de la política.

Elementos y organización institucional de la Descentralización Agropecuaria



En resumen, la organización institucional de la Ley de Descentralización, convierte a las Mesas y los Consejos Agropecuarios, en órganos débiles en el sentido que no tienen presupuesto propio, ni relación institucional vinculante con órganos de ejecución pertenecientes a las instituciones de que integran los Consejos. La figura del Director/a Departamental fue creada dentro del MGAP para ejercer el rol de coordinación general de la política de descentralización a nivel departamental. En este rol, esta figura no tiene administrativamente competencias claras para la toma de decisiones en el nivel departamental, ya que se mantienen en el resto de las reparticiones del MGAP la línea de mando vinculada a la división correspondiente. En este sentido, el vínculo con la

¹⁸ Julio Martínez, 2005, La descentralización en el MGAP, Anuario de OPYPA, s/p

DGDR, si bien no es formalmente claro, se ha dado en la práctica una conjunción de objetivos y coordinación de equipos de trabajo.

Con tres años de acción de las MDR, se han comenzado a realizar en el MGAP, algunas modificaciones en los mecanismos de implementación y pautas de acción. En los lineamientos de este ministerio para 2010, se dejan planteados algunos conceptos, que parecen reafirmar la necesidad de fortalecimiento institucional de las Mesas, como puede verse en las siguientes expresiones:

“El proceso de readecuación organizativo y normativo de la Descentralización del MGAP deberá **preservar los espacios de participación organizada** de la red social de cada territorio; al tiempo de **fortalecer y profundizar las capacidades de análisis y propuestas de políticas públicas** por parte de los actores organizados que asisten a las mesa de desarrollo rural” (Lineamientos MGAP 2010).

CAPÍTULO II – OBJETIVOS, HIPÓTESIS Y ESTRATEGIA METODOLÓGICA

2.1 Objetivos e Hipótesis

2.1.1 Objetivos

a) Objetivo general

- Analizar la acción de las Mesas de Desarrollo Rural creadas en la Ley de descentralización agropecuaria, sus alcances y límites para la promoción del desarrollo rural.

b) Objetivos específicos

- Describir y caracterizar los actores que participan en las Mesas de Desarrollo Rural
- Analizar la agenda de las Mesas de Desarrollo Rural
- Dar cuenta del funcionamiento de las Mesas de Desarrollo Rural y sus posibles contribuciones para resolver los problemas planteados para el desarrollo rural.

2.1.2 Preguntas de investigación e Hipótesis

1. ¿Cuáles son las principales contribuciones de las MDR al desarrollo rural?
2. ¿Cuáles son las principales limitantes para la contribución de la política de descentralización agropecuaria al desarrollo rural?
3. ¿Cuál es el espacio de acción de los actores en el marco de esta política?
4. ¿Qué actores se ven fundamentalmente beneficiados?
5. ¿Son las Mesas espacios capaces o potencialmente capaces de promover la acción colectiva en los territorios rurales?

En base a estas preguntas generales, se desarrollaron una serie de hipótesis que guiaron la investigación y que se presentan a continuación.

Hipótesis 1.

La instalación de las MDR es una política se puede enmarcar en una perspectiva de desarrollo territorial, en la medida que apunta al desarrollo institucional en el medio rural, construyendo un nuevo ámbito de interacción Estado-Sociedad Civil.

Hipótesis 2.

Las características del proceso de instalación y conformación de las Mesas, hace que tengan una impronta propia en cada territorio y que la formulación de sus cometidos e integración se adapta a las condiciones locales.

Hipótesis 3.

El tipo de espacio construido las Mesas de Desarrollo Rural privilegia la participación de la agricultura familiar¹⁹ y la mediana producción, que son los fundamentalmente destinatarios de las políticas de la Dirección General de Desarrollo Rural.

Hipótesis 4.

El diseño de la política prevé la representación de actores colectivos, lo que constituye un elemento que estimula la acción colectiva en los actores principalmente representados y otros sectores del medio rural que encuentran espacio en las MDR para la expresión de sus intereses.

Hipótesis 5.

¹⁹ En este trabajo se utilizarán indistintamente los conceptos de Agricultura Familiar y Producción Agropecuaria Familiar. En ambos casos se da cuenta de un tipo de producción, definida por relaciones sociales de producción, en la que trabajo familiar es predominante en una unidad de producción dada, y cuyo objetivo económico es la reproducción de las condiciones para la realización del ciclo familiar en la agricultura. Es una categoría muy heterogénea, con particularidades en Uruguay, y que incluye entre otras variantes la producción familiar simple (que no venden ni compran fuerza de trabajo), la semi-asalariada (que venden regular o esporádicamente fuerza de trabajo) o capitalizada (que compran fuerza de trabajo pero que quedan incluidas en la categoría) (Astori et al, 1982). Esta última categoría puede asimilarse a lo que se denomina mediana producción en este trabajo.

Más allá de las características particulares de las Mesas, existe un espacio estructurante de carácter macro, que estimula o desestimula ciertos caminos que estas localmente puedan tomar. En este sentido, las Mesas no expresan los conflictos estructurales representativos del campo de la ruralidad.

2.2 Estrategia Metodológica

La investigación se desarrolló bajo la modalidad de **estudio en casos**. Esto es, las indagaciones no tienen la pretensión de extraer conclusiones o establecer hallazgos para el caso concreto sino que se pretendió abordar las relaciones sociales con un carácter situado, lo que implica observar el desarrollo de la articulación entre los niveles macro y micro social donde lo constatado en cada caso serán expresiones de lo posible. Cada caso es pertinente para dar cuenta de una cierta matriz de relaciones en un sistema social.

Delimitación espacio-territorial. El nivel de corte espacial fue departamental debido a la lógica departamental de la política sobre la versó la investigación. Fueron seleccionados en definitiva dos departamentos: San José y Cerro Largo, como escenarios de posibles expresiones diferenciales de la política en acción.

Delimitación temporal. La investigación abordó desde un enfoque procesual el desarrollo de la política en los territorios en cuestión. En este sentido la indagación abarcó el período que se inicia con la implementación de la Ley de Descentralización y Coordinación de Políticas agropecuarias en el año 2007 y culminó en mayo de 2011. De esta forma la investigación abarca un periodo de cuatro años de implementación de la política.

Métodos y Técnicas

- Entrevistas: se realizaron catorce entrevistas semi-estructuradas con actores participantes de cada una de las Mesas de Desarrollo Rural analizadas. La selección de entrevistados priorizó los actores de la Sociedad Civil. Las entrevistas a representantes de organizaciones participantes de las Mesas incluyen a las representativas de los tres niveles de *fortaleza organizativa* y todos los tipos de sujetos sociales definidos²⁰. Las entrevistas fueron procesadas a través del análisis de contenido indirecto, a través de la interpretación de sentido expresada en el contenido manifiesto.

- Observación Participante: se desarrolló observación participante en instancias de Mesas de Desarrollo, participando de tres sesiones de la Mesa de San José y cinco en el departamento de Cerro Largo (dos en Rio Branco, dos en Melo y una en Noblía). De este abordaje se produjeron notas de campo que fueron analizadas para ahondar en la descripción y análisis de las dinámicas de funcionamiento de las Mesas, especialmente con hincapié en las formas de interacción entre actores en el marco de la Mesa y las formas de tratamiento de los principales temas de agenda. Por otra parte, la observación participante contribuyó en gran medida a establecer un marco de referencia para la interpretación de los textos surgidos de las actas de sesiones de la Mesa.

- Análisis de contenido de documentos
 - *Actas de sesiones de las Mesas de Desarrollo Rural:* se realizó un relevamiento de actas de sesiones de la Mesas. Es importante destacar que no existe en ninguno de los departamentos a nivel del MGAP, un sistema de elaboración y publicación de actas, establecido. En este sentido, fue necesaria la construcción de un corpus de actas, a través de la recolección de las que estaban disponibles. En ninguno de los departamentos se cuenta con actas que abarquen el período completo de indagación de este trabajo. En el anexo puede consultarse el listado exhaustivo de

²⁰ Ver en Resultados y Análisis estas categorías

actas con las que se realizó el análisis. A pesar de que este conjunto de actas es fragmentario, los datos surgidos de su análisis convergen con las valoraciones obtenidas de las entrevistas y los resultados procedentes de la observación participante. El análisis de las actas permitió elaborar las categorías de temas y formas de tratamiento. Posteriormente el análisis fue principalmente de tipo cuantitativo, con la intención de determinar la magnitud de estos temas y sus formas de tratamiento, en la composición de la agenda de cada Mesa.

- *MGAP*: fueron analizados documentos institucionales del MGAP que dan cuenta perspectivas sobre los objetivos, intenciones sobre la política en cuestión así como de balances de la gestión o resultados alcanzados²¹.
- *Ley de Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias (Ley N° 18.126), Decreto Reglamentario y Sesiones Parlamentarias*: fueron analizados los documentos de las sesiones parlamentarias de discusión de la Ley de referencia para la política. El análisis de discurso de éstas, permitió amplificar el campo de interpretación que puede surgir del texto final de la Ley y su decreto reglamentario. En estas sesiones, quedan establecidos con mayor explicitación las intenciones, visiones y marcos interpretativos de los responsables de su redacción, así como las principales áreas de crítica y acuerdos implícitos del resto de los parlamentarios.
- *Prensa Local*: La prensa- fundamentalmente local- fue consultada de forma complementaria, con la función de echar luz sobre el nivel de resonancia en el espacio local/departamental de los conflictos o acciones de la Mesa.

Estrategia de análisis y categorías relevantes

Para analizar las organizaciones participantes de la MDR, se consideraron algunos elementos, que permiten distinguir tipos. Estos elementos son: el **tipo de actor**

²¹ En el apartado Fuentes puede consultarse el listado exhaustivo de documentos.

representado y el nivel de consolidación de la organización. Para obtener una aproximación al nivel de consolidación de la organización -que puede también denominarse nivel de fortaleza organizativa (F.O)-, se utilizaron un grupo de indicadores que permiten analizar en términos comparativos las organizaciones que participan o participaron de las Mesas de Desarrollo Rural.

Los **actores colectivos** que participan de las MDR son **espacios de representación de intereses y posiciones** ligados a la pertenencia de clase y otros atributos sociales relacionados con niveles diferenciados de posesión de distintos tipos de capital (económico, social, cultural) y los hábitos que estructuran las prácticas de los agentes concretos de la interacción. En las MDR estos elementos se ponen en interacción gestando un espacio específico de prácticas sociales y relaciones de poder.

En general, salvo excepciones, las organizaciones de productores/as familiares, asalariados/as rurales o de comunidades²² rurales presentan niveles importantes de fragilidad, debido a una serie de razones que tienen que ver con limitaciones de tipo económico e histórico-cultural. Por otra parte, esta fragilidad podrá ser más o menos relativizada, en función del establecimiento de redes de alianzas locales o extra-locales. Por otra parte, las organizaciones representantes de sectores con mayor capitalización o empresariales, presentan también, mayor fortaleza, especialmente en sus canales de presión para el cumplimiento de sus objetivos y mayor capacidad de sostenimiento económico de una estructura organizacional, aunque no necesariamente estas fortalezas responden a mecanismos desarrollados de democracia interna.

Haciendo estas salvedades, y por las dificultades de tener un conocimiento cabal de la realidad organizativa de cada una de las organizaciones participantes de las Mesas, los criterios utilizados para aproximarse a una valoración de los niveles de consolidación organizativa, que llamaremos en este trabajo fortaleza organizativa (F.O), son la posesión de personería jurídica, la antigüedad de la organización, la pertenencia a organizaciones de segundo grado y otros elementos complementarios como la gestión de bienes en común.

22 El concepto de comunidad se emplea en este trabajo en sentido laxo refiriendo simplemente a núcleo de convivencia espacial, sin otras connotaciones sociológicas o antropológicas.

En términos sociológicos, la posesión de una “personería jurídica” no es un indicador fuerte de fortaleza organizativa. Sin embargo, en términos generales, puede indicarse que por el nivel de compromisos que los integrantes de una organización deben asumir para adquirir esta condición, y las acciones que el colectivo debe llevar adelante para dar cuenta de esa condición (realización de asambleas con frecuencia estable, definición de autoridades y distinción de roles diferenciados intra-organizacionales, gestión de bienes materiales comunes, entre otros) puede considerarse un aspecto que informa de un nivel mínimo de madurez organizativa y cierta intención de permanencia del colectivo. Aunque no aporta información sobre los niveles de democracia interna ni otros aspectos cualitativos esenciales de toda organización, es útil como indicador si se lo complementa con otros atributos de la organización como su trayectoria o pertenencia a organizaciones de segundo grado, entre otros aspectos.

Otra área importante de clasificación de las organizaciones sociales que participan de las Mesas, refiere al aspecto que informa sobre el **sujeto social** al que potencialmente representan. Este aspecto, no siempre es fácil de determinar, ya que muchas de las organizaciones rurales de base que participan de las Mesas, tienen composiciones sociales heterogéneas. Para este trabajo, se definieron *ex-post* tres grandes tipos de organizaciones de acuerdo al sujeto social representado o al espacio social que ocupan. Encontramos así organizaciones clasificadas como representativas de: Producción empresarial y de mediana escala; Producción Familiar a mediana o capitalizada, y un tercer grupo en el que se incluyen otras categorías sociales como asalariados rurales, organizaciones comunitarias, pescadores artesanales u otros.

Las organizaciones que denominamos en este trabajo “comunitarias”, están ciertamente integradas por individuos pertenecientes a las otras categorías sociales, tales como asalariados o productores familiares o medianos. Sin embargo, lo que define la representación es básicamente el objetivo principal del colectivo, y en estos casos se trata de organizaciones que actúan como comisiones vecinales, comisiones pro-electrificación, comisiones de fomento de una zona, entre otras.

Las **actas disponibles** permiten, a pesar de ciertas limitaciones que presenta el propio sistema de registro, dar cuenta de la órbita de acción en la que se enmarcan los temas

tratados, pero permite además identificar dos elementos clave para comprensión del espacio que estamos analizando. Por un lado, brinda indicios del peso diferencial de los actores en la **construcción de la agenda** y por otra parte el sentido que adquiere el tratamiento de los temas, esto es, si se introducen con un carácter informativo, como una apelación a la acción o reclamo, o con un carácter consultivo para habilitar discusiones/reflexiones. De la particular combinación de estos elementos, se podrá delinear una cierta identidad que la Mesa habrá gestado en su práctica.

En el devenir de su instalación y puesta en marcha, las Mesas, van construyendo un corpus de temas y áreas problemas sobre los que se configura su identidad y rumbo. Esta construcción es un proceso; es por tanto dinámica. Su constitución, cambios y permanencias informan sobre relaciones de poder entre los actores que la integran -o que tienen influencia en el espacio social en cuestión-, que se traducen en capacidad de generación y/o imposición de temas.

Para analizar la agenda de las MDR, los temas tratados fueron ordenados en dos grandes áreas temáticas definidas *ex post*, las Políticas Públicas y la del Desarrollo Local.

Estas dos grandes áreas temáticas, permiten visualizar en cierta medida la identidad de la Mesa de Desarrollo de acuerdo a su sesgo hacia el trabajo en el tema de políticas públicas y de incidencia en éstas, por una parte, o hacia el abordaje de temas que podrían identificarse más con una lógica de desarrollo local.

En el área temática Políticas Públicas se incluyen aquellos temas que hacen referencia especialmente a políticas sectoriales cuyo marco está dado por su carácter nacional, sean éstas de corte agro-productivo, productivas no agropecuarias, sociales, o ambientales.

La segunda gran área temática es la del Desarrollo Local que comprende aquellos temas que apuntan a la mejora integral del espacio rural o a favor de grupos excluidos concretos del territorio o problemáticas específicas del departamento o sus sub-zonas.

Existe un grupo residual de temas que no puede enmarcarse claramente en ninguna de estas categorías y que por la baja frecuencia de su tratamiento, no incide en la pertinencia de la distinción temática propuesta.

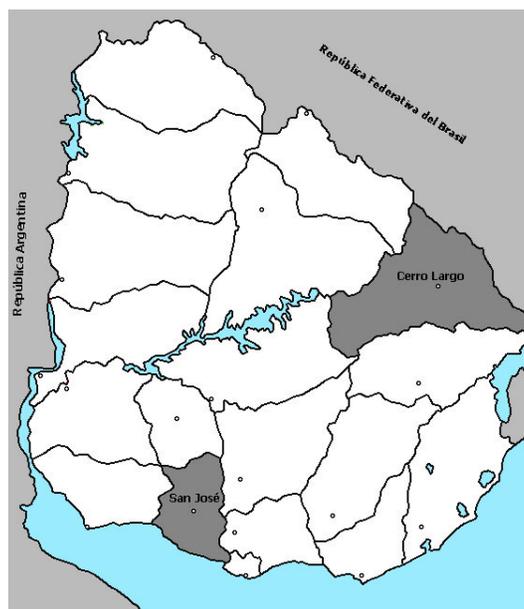
En cada sesión queda registrado, en la mayoría de los casos, qué tipo de actor es el que introduce el tema y con qué fines, o que tratamiento adquiere ese tema en la sesión de la Mesa. Así se distinguen dos grandes **tipos de tratamiento**, que a pesar de cierto reduccionismo permite identificar la prevalencia de dinámicas específicas en cada una de las Mesas. Se trata entonces, de distinguir dos grandes áreas, la de la información y difusión por una parte, que incluye el anuncio de nuevas políticas o medidas concretas por parte de las instituciones, cambios en procedimientos respecto a acciones que se venían desarrollando, comunicación de resultados alcanzados en el área respectiva, difusión de criterios de asignación de recursos. La otra área, un poco más amplia, incluye todos aquellos tratamientos que implican reclamos, puesta en discusión o toma de decisiones hacia la acción que la MDR lleve adelante. Nuevamente en este caso un grupo marginal de temas no pueden ser clasificados dentro de estos dos tipos por el propio carácter del tratamiento o porque la información disponible en el acta no permite hacerlo.

CAPITULO III.- CARACTERIZACIÓN TERRITORIAL DE SAN JOSÉ Y CERRO LARGO

Los *lugares* en tanto *espacios de la vivencia y la convivencia* son generalmente el ámbito de referencia para los territorios. Los territorios -espacios determinados y delimitados por luchas de poder- son ámbitos con una determinación histórico-cultural de lo económico, político e institucional concreta. En este sentido, la mirada territorial sobre un lugar supone interpretar las dinámicas sociales y productivas que se desarrollan en ellos, como productos sociales que en un momento específico adquieren su particular arreglo de factores materiales y simbólicos (Schneider&Peyré, 2006).

Los lugares/territorios de observación de la política de descentralización rural en proceso, se sitúan en los departamentos de San José y Cerro Largo. Estos departamentos, ubicados respectivamente al sur y noreste del país, presentan características claramente diferenciadas en cuanto a su estructura agraria y socio-cultural.

En este apartado, se presentará una aproximación al proceso de constitución de la ruralidad en estos espacios.



Mapa. 1- Ubicación de los departamentos de San José y Cerro Largo en el mapa de la República Oriental del Uruguay

Aunque resulta claro que es necesario realizar una distinción entre lo rural y lo agrario a la luz de las recientes reflexiones sobre los fenómenos actuales o actualmente visibilizados en estos espacios (Riella&Mascheroni, 2005), resulta inevitable asociar estrechamente los procesos de conformación de los territorios de nuestro interés, con los cambios que, desde el período histórico en adelante, se desarrollaron en el ámbito de lo agrario.

Desde el siglo XVIII hasta mediados del siglo XIX²³, nos encontramos con un período caracterizado por la conquista-colonización del actual territorio nacional, su poblamiento y apropiación de la tierra y el ganado, y el comienzo de la constitución de una estructura de propiedad y tenencia, conformándose modos de producción específicos: fundamentalmente la vaquería y la estancia de rodeo asociada al saladero (Milot-Bertino, 1996)

Desde ese momento y hasta avanzado el siglo XX, nuestro país se consolidó como una sociedad ganadera. Los distintos ciclos económicos que se sucedieron siempre tuvieron al ganado, fundamentalmente vacuno, como protagonista del mundo agrario. Este rasgo, y sus avatares históricos y económicos, fueron gestando buena parte de las particulares características socio-culturales de nuestro medio rural y país todo, fundamentalmente asociadas al conservadurismo y a las características particulares de las clases sociales del campo (Barrán y Nahum, 1978).

A pesar la definición de nuestro país como sociedad ganadera, no deben soslayarse otros procesos sociales y productivos que fueron tomando formas específicas en regiones diferentes de nuestro campo. Hacia fines del siglo XIX comienza un período de expansión continua del área agrícola, paralelamente a la expansión de Uruguay como país. Entre las razones de esta expansión Barrán y Nahum incluyen el aumento de los precios de los cereales a nivel internacional y en el mercado interno; el aumento creciente de la población urbana y de los niveles de vida y consumo; el desarrollo de

23 Este periodo incluye el período colonial, el ciclo revolucionario y el inicio del período independiente.

una ganadería mejorada que requería mayores cantidades de forrajes y también la política de estímulo a la agricultura desarrollada por el gobierno nacional, además de factores de presión específicos en algunas regiones como el Litoral Oeste.

En ese contexto, **San José** se ubica en una zona de fuertes presiones hacia el avance agrícola frente a la ganadería. Con la suba de los arrendamientos, las tierras del sur, fueron ocupadas por explotaciones más rentables como las lecheras, hortícolas, frutícolas, avícolas y vitícolas, acentuando el **proceso expansivo de la agricultura** motivado fuertemente por el aumento del precio de la tierra. A principios del siglo XX San José, Colonia y Canelones, se van transformando hacia la agricultura extensiva en primer lugar y hacia otros rubros como la lechería o la granja luego. Las nuevas vías de transporte, como el ferrocarril, hacen factibles vías de salida para la producción, alcanzándose en las primeras décadas del siglo XX un importante nivel de diversificación de la producción agrícola especialmente importante en estos departamentos. Se dan también en ese período, especialmente en el Litoral Oeste y regiones próximas las experiencias de colonización parcial de estancias, estrategia ideada como fuente de ingreso rápido mediante la venta de parcelas pequeñas a precios elevados, o bien, como complemento de actividades ganaderas en terrenos hasta entonces desocupados o improductivos. En esta tendencia, se enmarcan también las iniciativas de contratos de inmigración –la mayoría de las veces abusivos– con el objetivo de que los contingentes migrantes cultivaran la tierra, diversificaran la producción y mejoraran los campos. (Ídem).

El proceso de conformación de grupos sociales que componen la sociedad agrícola estuvo determinado por la distribución de tierra. De los cuatro grandes grupos asociados a este proceso que Barran y Nahum definen²⁴, en San José se desarrollaron en el comienzo del siglo XX fuertemente el minifundio cerealero y en cierta medida la clase media agrícola. San José, junto con Canelones y Colonia componía el grupo de departamentos donde primaba la mediana propiedad situándose el promedio de los predios ganaderos por debajo de la media nacional.

24 El minifundio cerealero; el minifundio dedicado a la horticultura, fruticultura, viticultura y productos de granja; la clase media agrícola; la gran explotación agrícola

Un aspecto a destacar en el departamento de San José, es que a principios del siglo XX, era junto a Canelones, el departamento donde los arrendatarios superaban en número a los propietarios. Situándose entre estas dos categorías sociales, los principales ejes de conflicto, ya que el proletariado agrícola, si bien estaba más concentrado que en la ganadería, era sumamente escaso, y la mano de obra familiar era la prevaleciente.

Los minifundistas cerealeros, estaban casi destinados a la pobreza por el contexto en que se desarrolla ese tipo de organización socio-productiva, sometida a un exorbitante suba del arrendamiento de tierras, la indefensión frente a plagas y factores climáticos, así como el inexistente acceso al financiamiento que frecuentemente se asociaba con la necesidad de recurrir a prestamistas y usureros, sumando finalmente la permanencia de prácticas productivas y comerciales tradicionales que no se ajustaban a los cambios de contexto económico comercial en el que estaban insertos. La emigración rural fue muchas veces a expensas de este sector, especialmente en el litoral oeste. La clase media agrícola por su parte, fuertemente desarrollada en el departamento de Colonia, aunque asentada en San José, Canelones y Soriano también, asociaba generalmente la agricultura y la ganadería. Fue en este sector donde se obtuvo la mejor rentabilidad del trabajo agrícola. Fue en esta región donde los agricultores pudieron comprar las estancias fraccionadas de las grandes propiedades de los ingleses, existiendo además un fuerte impulso de las comunidades de colonos valdenses y suizos. (Ídem)

Las regiones con predominancia del vacuno fueron también aquellas donde el latifundio dominó o se equilibró con la mediana propiedad. Existió una tendencia, a pesar de la explotación conjunta de especies, a enfatizar en el vacuno o el ovino según se tratase de la clase alta rural o la media respectivamente. **Cerro Largo** se ubicaba en la región de predominio del vacuno junto con otros seis departamentos. De las clases sociales ganaderas que Barrán y Nahum identifican, en Cerro Largo se consolidó, de acuerdo a la división del trabajo, forzada por las exigencias de los frigoríficos, como **un área de criadores a medida que avanzó el siglo XX**. Cerro Largo, pertenece al grupo de departamentos que, de acuerdo al censo agropecuario de 1908, presentaban un cierto equilibrio entre mediana y gran propiedad, y la pequeña propiedad tenía cierta entidad. Aunque existía un leve predominio del latifundio.

La región de frontera con Brasil presentó un desarrollo de la ganadería muy diferente al litoral centro-sur de corte más “progresista”. Recién en 1909 llegó el ferrocarril a Cerro Largo. Al aislamiento de los principales polos de desarrollo de la época (Montevideo y litoral centro-sur) se sumó la facilidad de comunicación con Río Grande del Sur muy atrasado por ese entonces, a donde enviaban el ganado en pie a los saladeros hasta al menos 1914, en un proceso de consolidación del viejo país criollo. El departamento también tuvo inmigración procedente de Brasil, con pautas culturales específicas (grandes barones de Rio Grande do Sul). Cerro Largo integraba el conjunto de departamentos con el índice más bajo de personal ocupado por hectárea. Por otra parte, el proletariado ganadero era débil en términos numéricos, por las propias características del sistema extensivo de producción. Esta baja densidad, dispersión de la clase trabajadora rural en conjunto con los mecanismos culturales y materiales de dominación, hicieron que no se generaran en el departamento- ni en la región ganadera en general- procesos colectivos de entidad de estos actores en defensa de sus intereses. En 1910, un estudio sobre la pobreza rural citado por Barrán y Nahum (1967), identifica la concentración de las familias más pobres en la región del vacuno y la gran propiedad, especialmente en Salto, Artigas, Tacuarembó y Cerro Largo. (Ídem)

A pesar de este marco de especialización territorial, en lo que respecta al avance agrícola, Cerro Largo aparece, a principios del siglo XX, como “manchón de cierta entidad”, cuyo 3,4% del suelo era dedicado a la agricultura, constituyendo el 5% del total nacional. Barrán y Nahum explican este desarrollo en la necesidad de autoabastecimiento, debido a los altos precios de los productos procedentes de Montevideo y el escaso desarrollo agrícola de Río Grande del Sur en Brasil. (Ídem)

Sobre mediados de la década del 30 y hasta fines de los años 50²⁵, se produjo a nivel nacional un fuerte crecimiento industrial y una importante elevación del nivel de vida espacialmente de los sectores medios y populares. La mayor demanda de estos sectores por bienes y alimentos estimuló en conjunto con la acción Estatal, el desarrollo productivo de las áreas agrícolas, hortofrutícolas, y lecheras, entre otras. Comienza así la expansión de la actividad agroindustrial lechera, que creció fuertemente entre 1947 y

25 En 1936 se crea la Cooperativa Nacional de Productores de Leche (CONAPROLE)

1964. Constituyéndose la cuenca tradicional en los departamentos de Colonia, San José, Florida y Canelones, además de pequeñas cuencas locales en el resto del país. En términos generales, estas cuencas estaban integradas por establecimientos familiares con bajos niveles de productividad que producían para el consumo interno, la expansión productiva, se daba fundamentalmente en base a la incorporación de nuevos productores. La segunda fase expansiva del sector se registró sobre finales de los años 70, a través del incentivo a las exportaciones. La expansión en este período se asocia a fuertes cambios tecnológicos y a una mayor integración entre la base agropecuaria y la industria (CINVE, 1987)

A lo largo del siglo XX, la estructura agraria nacional puede caracterizarse como la de bipolaridad latifundio-minifundio, producto de la modernización rural de fines del siglo XIX y principios del XX. Esta estructura, se caracterizó por una fuerte concentración de la tierra y una predominancia de la propiedad como forma de tenencia. Esta estructura se mostraba en su forma más típica en 1956 cuando tres cuartas partes de los predios eran menores a 100 hectáreas y constituían el 10% de la superficie explotada al tiempo que los de más de 1000 eran el 4% de los predios y controlaban el 56% de la superficie (Piñeiro-Moraes, 2008).

A partir de esta mitad de siglo se da una desaparición sostenida de los predios más pequeños, con una fuerte caída entre el censo de 1980 y 1990 y un estancamiento de la misma en el censo agropecuario del 2000. Este proceso está claramente ilustrado en los cuadros siguientes (2 y 3). Allí pueden verse una serie de aspectos de nuestro interés. En primer lugar, la diferencia en la estructura agraria de Cerro Largo y San José. El peso de la pequeña explotación en términos numéricos si bien es mayoría en Cerro Largo, es mucho más marcada en San José donde en el registro más bajo, las propiedades de 1 a 99 hectáreas superan el 75%.

Cuadro 2.- Evolución de las explotaciones según tamaño en los Censos Agropecuarios 1937-2000 en Cerro Largo (en porcentaje)							
Hectáreas	1908	1937	1956	1966	1980	1990	2000
1 a 99	44,2	60,0	66,0	92,6	57,0	46,0	52,5 ²⁶
100 a 499	31,2	25,1	21,4		25,9	32,8	29,8
500 a 999	11,3	7,7	6,2		8,6	9,8	7,9
1000 a 4999	10,9	6,4	5,6	6,7	8,0	10,9	9,0
5000 y más	2,3	0,8	0,8	0,7	0,5	0,5	0,8
		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia en base a Censos Agropecuarios correspondientes (MGAP)

Cuadro 3.- Evolución de las explotaciones según tamaño en los Censos Agropecuarios 1937-2000 en San José (porcentaje)							
Hectáreas	1908	1937	1956	1966	1980	1990	2000
1 a 99	75,2	83,4	88,5	87,5	84,5	75,8	76,1
100 a 499	18,8	13,7	9,4	10,0	12,2	19,5	18,3
500 a 999	3,1	1,7	1,3	1,2	1,8	2,7	3,4
1000 a 4999	2,9	1,1	0,8	1,1	1,4	2,0	2,2
5000 y más	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

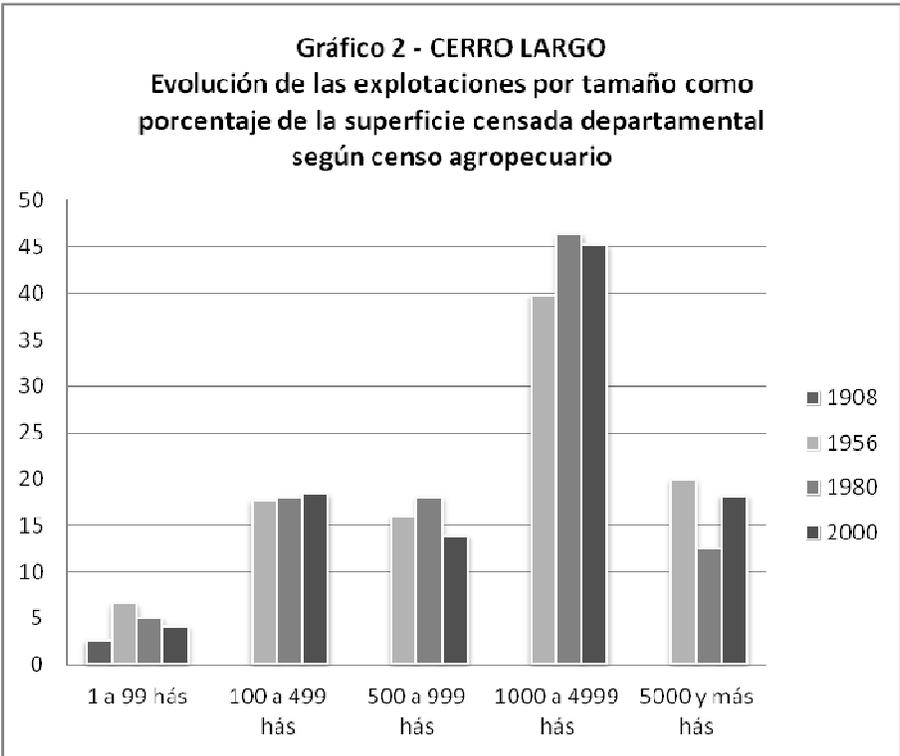
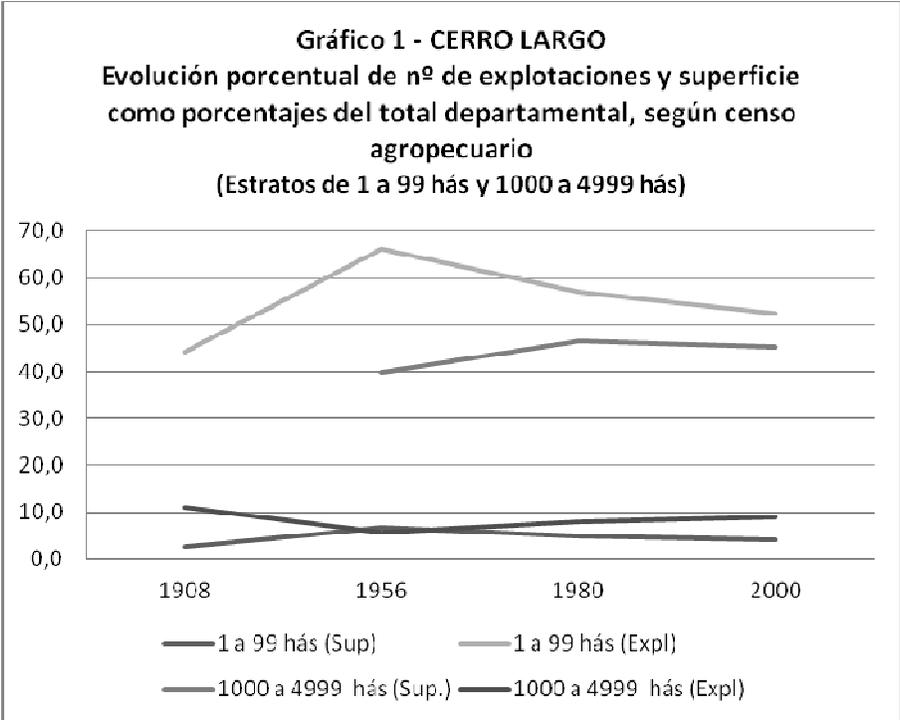
Fuente: elaboración propia en base a Censos Agropecuarios correspondientes (MGAP)

Por otra parte, en términos de la superficie controlada el estrato de 1 a 99 hectáreas es el que ha perdido más peso a lo largo del siglo XX en ambos departamentos. En Cerro Largo es el estrato de 1000 a 4999 hectáreas, el que a lo largo del siglo ha mantenido la mayor proporción de superficie. En el censo de 2000 aparece un crecimiento importante de las explotaciones de 5000 y más hectáreas en lo que respecta a porcentaje del área agropecuaria (Cuadro 4 y Gráficos 1 y 2).

Cuadro 4.- Evolución de la superficie departamental ocupada por tamaño de las explotaciones en los Censos Agropecuarios 1908, 1956, 1980 y 2000 en Cerro Largo (en porcentaje)				
Hectáreas	1956	1980	1990	2000
1 a 99	6,6	5,0	4,0	4,2
100 a 499	17,7	18,0	18,5	18,4
500 a 999	16,0	18,1	15,9	13,9
1000 a 4999	39,8	46,4	51,4	45,2
5000 y más	19,9	12,5	10,2	18,2
	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia en base a Censos Agropecuarios correspondientes (MGAP)

26 Cabe aclarar que en el Censo General Agropecuario del 2000, se registró un aumento en las explotaciones de 1 a 5 hectáreas correspondiente a cambios metodológicos y no estrictamente al aumento de este segmento de predios.

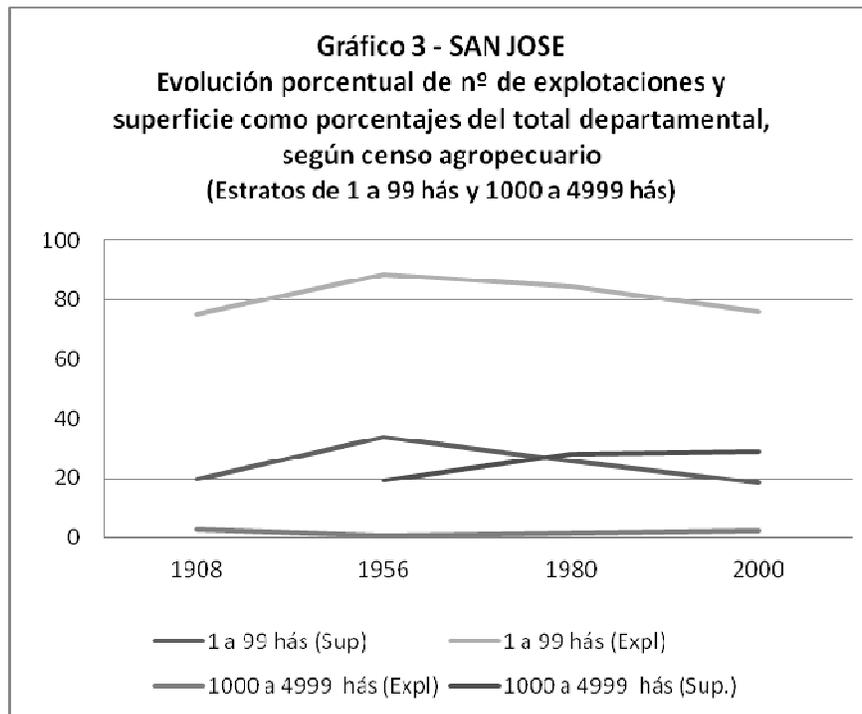


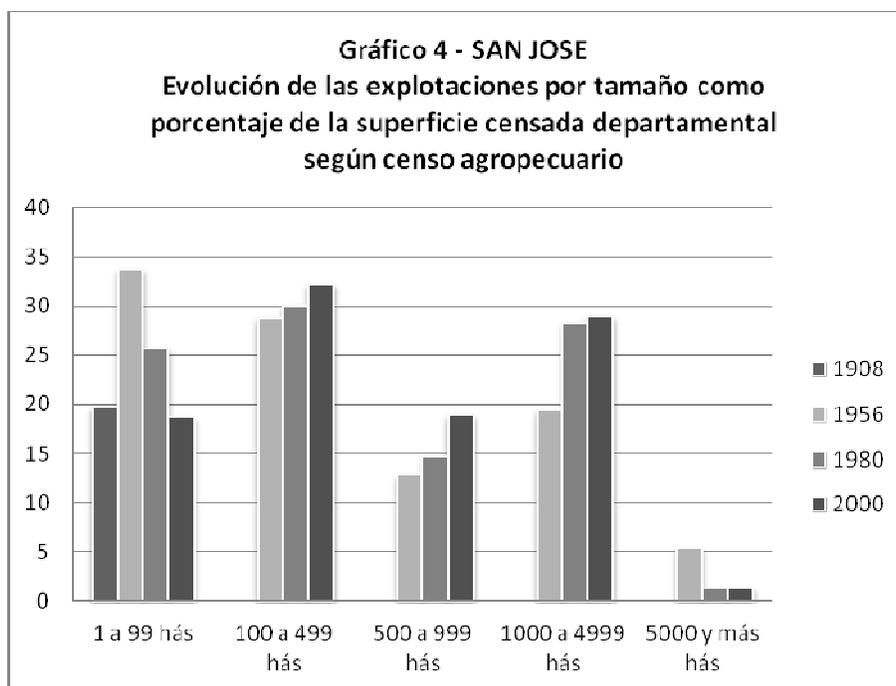
En San José, el estrato con mayor porcentaje de superficie era en 1956 el de la pequeña propiedad (1 a 99 hectáreas) con un 33,6% de la superficie, seguido por la mediana propiedad (100 a 499 hectáreas) con un 28,8 %. Esta relación se invierte a partir de los años 70 y la mediana propiedad supera al estrato de menor superficie. A partir del censo de 1980, la propiedad de 1000 a 4999 hectáreas queda en segundo lugar como estrato con mayor control de la superficie departamental (Cuadro 5 y Gráficos 3 y 4).

Cuadro 5.- Evolución de la superficie departamental ocupada por tamaño de las explotaciones en los Censos Agropecuarios 1908, 1956, 1980 y 2000 en San José (en porcentaje)

Hectáreas	1956	1980	1990	2000
1 a 99	33,6	25,7	20,6	18,6
100 a 499	28,8	30,1	33,8	32,2
500 a 999	12,8	14,7	15,1	18,9
1000 a 4999	19,4	28,3	29,0	28,9
5000 y más	5,3	1,3	1,5	1,3
	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia en base a Censos Agropecuarios correspondientes (MGAP)





En Uruguay, el proceso de modernización agraria, no se apartó de lo constatado para el resto de América Latina. Implicó un proceso de desregulación, que afectó profundamente a los sectores productivos y a la estructura social, marcando una tendencia hacia la urbanización y el cambio hacia formas de empleo zafrales, con un aumento pequeño de la mano de obra asalariada, una disminución de la producción familiar y un desarrollo importante de las agroindustrias exportadoras. Se registró a su vez, una “tendencia sostenida a la integración vertical entre el agro y la industria procesadora de materias primas, conformando cadenas y complejos agroindustriales”. (Piñeiro, 1998:57)

Estos procesos conviven y se articulan con modelos de desarrollo rural que compiten y que tienen implicancias en términos productivos, económicos, políticos y sociales. Identificarlos en los territorios considerados permitirá avanzar en la caracterización de los “problemas centrales” de estos territorios. Tanto San José como Cerro Largo, son departamentos con una fuerte impronta agraria, que se traduce en la actualidad en el peso de los ingresos corrientes a nivel departamental (Cuadro 6).

Cuadro 6.- Distribución de ingresos corrientes agropecuarios y no agropecuarios por departamento en 2008 (en porcentaje)			
Departamento	Agropecuario	No agropecuario	Total
Cerro Largo (2º)	30,1	69,9	100,0
San José (13º)	22,0	78,0	100,0
Total País	10,0	90,0	100,0
Fuente: Riella-Masceheroni, 2009			

En este sentido, aunque los espacios rurales de estos departamentos no pueden pensarse como excluyentemente agrarios, sí se puede considerar que los principales nudos-problema de éstos tienen una estrecha relación con las recientes transformaciones en el agro nacional y local. Por otra parte, por la impronta de los actores sociales principalmente representados en la Mesa es atinado pensar que con estas transformaciones se relacionan buena parte de las demandas de las organizaciones sociales rurales. Finalmente, es necesario destacar que estas transformaciones no afectan sólo lo agro-productivo u económico, sino que su impacto excede los límites rural-urbanos y está *incrustado* en las esferas socio-cultural, política y ecológica.

Se observa la “convivencia” a nivel territorial de modelos de producción alineados a los modelos de desarrollo derivados de los procesos de globalización y avance del capitalismo en el agro, y que exceden las categorías de rural o urbano. Se trata de sistemas agroindustriales marcantes de los territorios en cuestión, como por ejemplo, el lechero y el de la soja en San José y la ganadería, el arroz, la forestación en Cerro Largo.

Algunos de estos desarrollos agroproductivos desencadenan procesos importantes de concentración y exclusión, fundamentalmente por el crecimiento de la competencia por la tierra, el crecimiento de la especulación financiera en el agro y las derivaciones de orden socio-ambiental de sus impactos.

Para entender la magnitud de los procesos que se analizan es necesario observar la información sobre estos departamentos en el contexto de los cambios que se registran a nivel nacional. Existe en nuestro país un proceso histórico de concentración de la tierra, entendida como el aumento del tamaño promedio de las explotaciones y la disminución

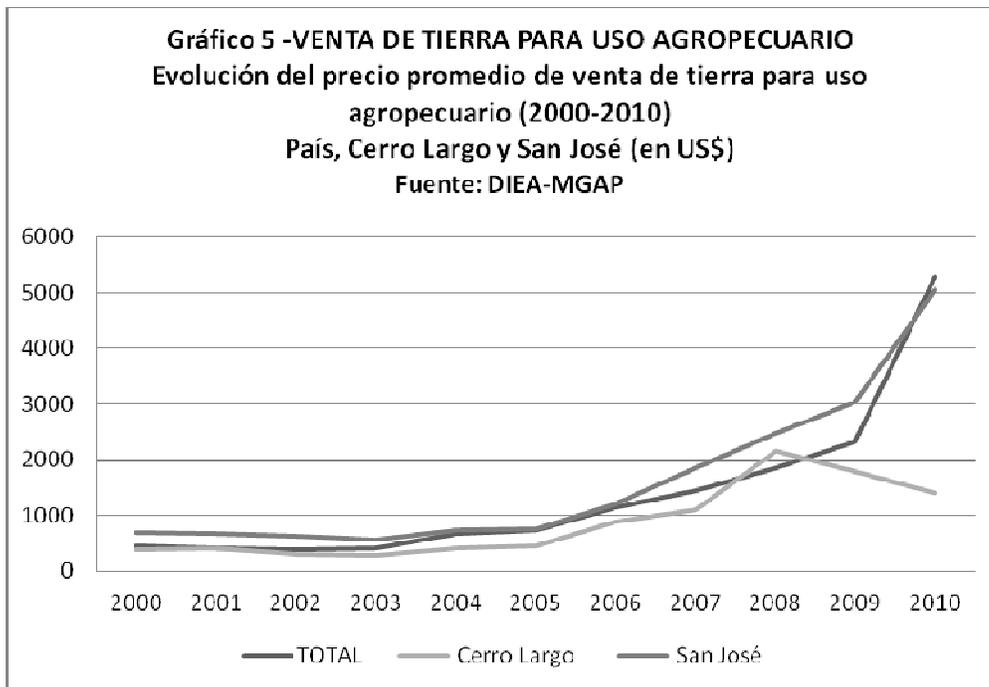
del número de predios, al tiempo que el precio de la tierra se encuentra en una dinámica de ascenso (contribuyendo a profundizar lo anterior). Las razones de este ascenso responden a la demanda de tierras de rubros agroindustriales y a la evolución de precios en el mercado internacional de productos agropecuarios, entre otras.

En lo que respecta a modificaciones en la estructura agraria y los resultados de la actual dinámica de tierras, aún no está disponible información censal que pueda dar cuenta de los cambios, en términos estructurales, más recientes. Los últimos datos disponibles del año 2000, no contemplan los importantes cambios en este sentido, que tuvo la crisis del 2002, y el avance del agronegocio en el campo que terminó por consolidarse después de 2005.

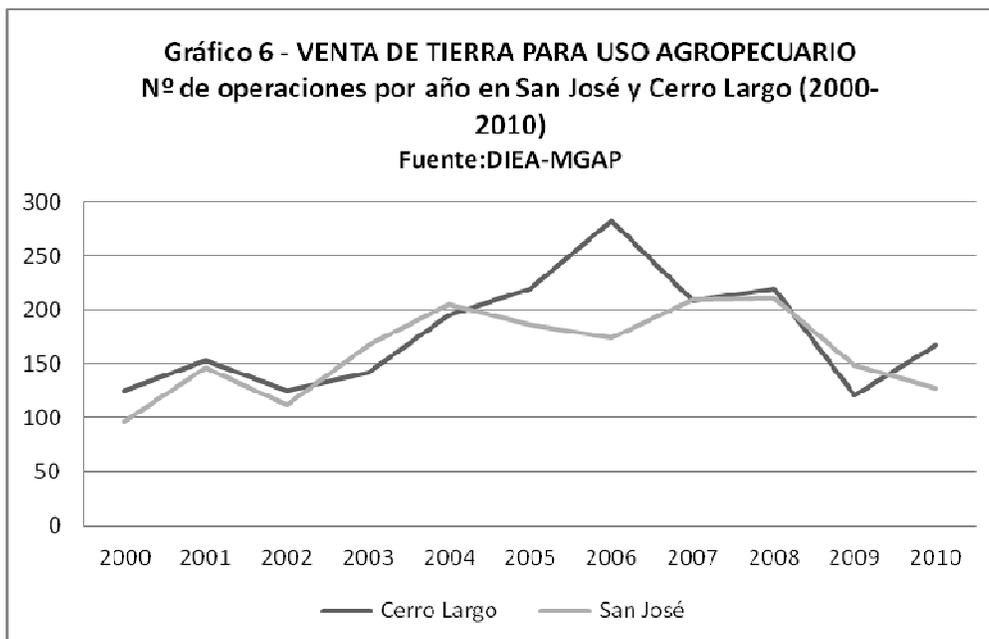
Contamos sin embargo, con elementos informativos relevantes en lo que respecta a la dinámica de compra y venta y arrendamiento de tierra para uso agropecuario, que ilustra claramente los procesos que se han venido explicitando en este apartado.

Los gráficos siguientes (5 y 6) muestran el proceso ascendente de los precios de compra-venta de tierras, que alcanza su máxima expresión en el litoral oeste del país, incluyéndose cada vez más San José en esa dinámica. Cerro Largo experimenta en este sentido un proceso de aumento de precios que tiende a disminuir a partir de 2009²⁷.

²⁷ La crisis internacional de 2009 parece haber incidido en esta dinámica, ya que se registran inflexiones en el crecimiento sostenido de transacciones y precios.



En lo que respecta a transacciones de compra-venta, éstas muestran para ambos departamentos un crecimiento que alcanza puntos máximos en 2006 en San José y 2008 en Cerro Largo.



Los menores precios de la tierra respecto a los vecinos Argentina y Brasil ha generado una corriente compradora de tierra por parte de extranjeros fundamentalmente regionales. Estas inversiones tienen dos vertientes principales, la primera de ellas la inversión para la producción de materias primas a la luz de la evolución de los precios internacionales, y quienes lo hacen como inversión por el valor de los recursos naturales y paisajísticos. Este cambio en las formas de uso de la tierra y su propiedad ha generado un proceso de concentración de la propiedad y del uso. Este proceso combinado de extranjerización y concentración provoca una novedad en la dinámica social del campo: el desplazamiento de la burguesía terrateniente local. Mientras que en los 70 y 80 se habría registrado el pico de desplazamiento de la producción familiar, este nuevo proceso está generando la consolidación de un nuevo estrato de propietarios de la tierra. (Piñeiro-Moraes, 2008)

Estos elementos configuran en el campo uruguayo un fenómeno que se puede entender como la “agricultura a dos velocidades”, una la del nuevo empresariado rural y la otra representada por la persistencia de un estrato de producción familiar que representa más del 75% de las unidades productivas, aunque controla menos del 20% de la tierra. El proceso está altamente asociado a importantes cambios tecnológicos que tienden a favorecer el aumento de las escalas de producción y las estructuras de paquetes tecnológicos que estimulan la concentración porque aumenta la necesidad de capital y genera mayor dependencia del complejo semillero-químico. Todo este proceso sumado al avance de las telecomunicaciones, la infraestructura carretera y el transporte, ha gestado una importante modificación entorno a la fuerza de trabajo del agro, disminuyendo la demanda, precarizándola, estimulando el asentamiento urbano de los/as trabajadores/as y una baja en el aporte de la mano de obra familiar en el conjunto. (Piñeiro-Moraes, 2008)

Es durante los noventa que se inicia este proceso de incremento de precios, con un duro corte durante la crisis del 2002, pero que, finalmente se consolida en los últimos diez años a través de la expansión agrícola, particularmente del complejo de la soja²⁸. La

²⁸ Los países del MERCOSUR más Bolivia constituyen el principal bloque de producción de soja del mundo. El crecimiento espectacular experimentado en estos países es producto de la creciente demanda de la Unión Europea de este producto que es

ganadería y otros rubros exportables han incrementado fuertemente su productividad. La forestación y más recientemente los biocombustibles se han convertido también en dos áreas de importante expansión productiva y transformación agraria (Ídem).

El año agrícola 1999/00, con una superficie de chacra en torno a las trescientas mil hectáreas, marca un punto de inflexión en la tendencia a la baja que venía registrando la agricultura de secano en el país²⁹. Tomando dicho período como referencia, la adopción creciente de la siembra directa y el incremento en los precios de los “commodities” -en particular los oleaginosos- constituyen factores determinantes del incremento del área de cultivos y de la creciente intensificación en el uso de las chacras agrícolas.

Existe en San José, una fuerte competencia de la lechería y otros rubros tradicionales en la agricultura familiar y mediana, con nuevos rubros agropecuarios que crecen en el departamento. El avance de la fase primaria del complejo sojero,³⁰ se ha concentrado principalmente en la zona litoral oeste, avanzando hacia el sur sobre departamentos como San José. La soja y otros cultivos asociados, por su carácter concentrador, actúa generalmente profundizando el proceso ya en camino de desaparición de las unidades productivas de menor escala, por lo general de producción familiar y de los rubros tradicionales como la lechería (Narbondó- Oyançabal, 2011).

Específicamente en la agricultura, la evolución retrospectiva de la tenencia de las tierras destinadas a chacra, contribuye a comprender su funcionamiento actual, el tipo de empresas agrícolas que participan de la producción, su forma de gestión y su vinculación con los cambios registrados en el mercado de tierras. En lo que hace a las

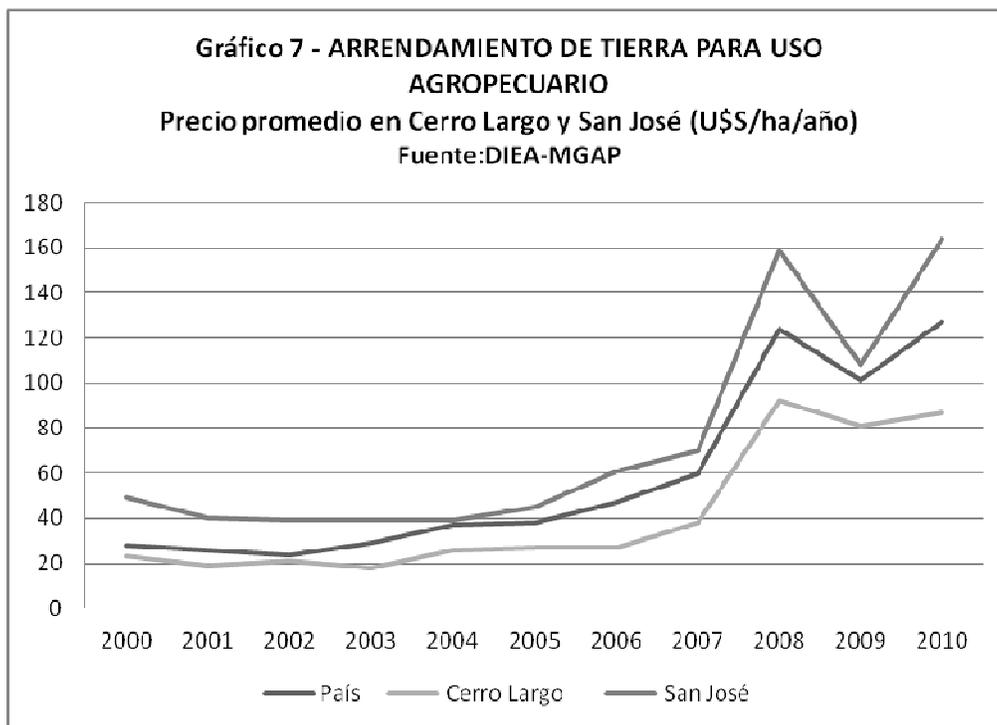
utilizado como forraje para alimentación animal, y por otra parte por la demanda creciente, por cambios en hábitos alimenticios de la población de China e India que utilizan este producto para la elaboración de aceites vegetales. China y La Unión Europea importan dos tercios de la soja que se comercializa en el mercado mundial. (Bocchetto, 2006)

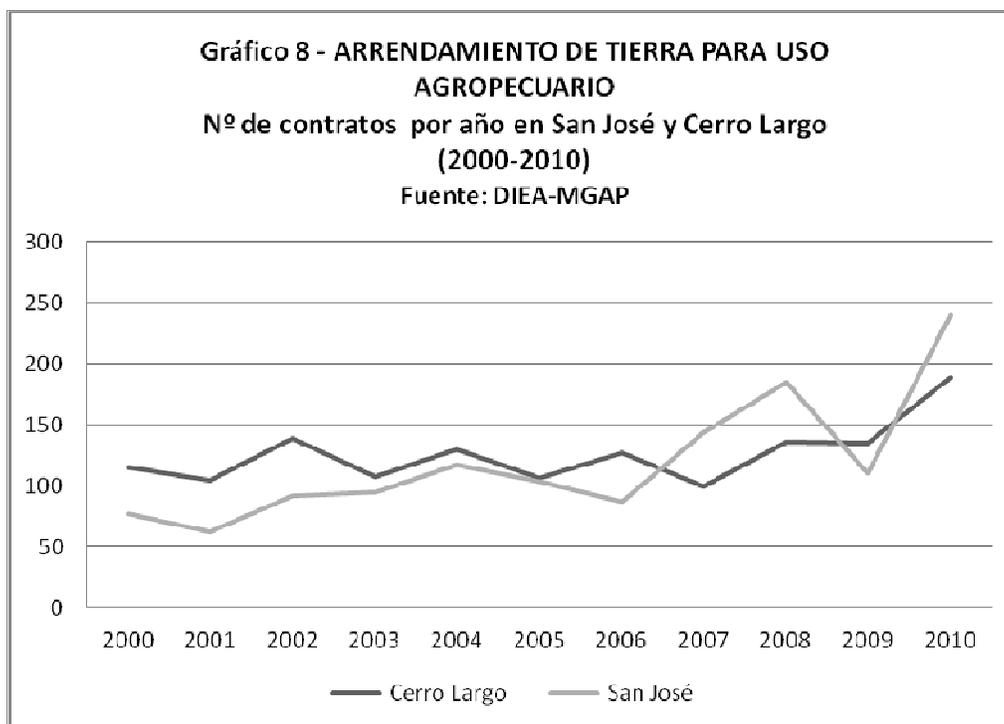
²⁹ Esta segunda expansión agrícola vuelve a darse por el importante crecimiento de la soja en nuestro país a partir del 2001/2002. Varias de las condiciones han cambiado para esta etapa, siendo particularmente clave la introducción en nuestro país de la variedad transgénica RR (Round up Ready) resistente al herbicida glifosato en 1998. Actualmente la casi totalidad de producción de soja en nuestro país pertenece a la variedad transgénica. Améndola (2006) habla de una política pro-transgénica del Estado uruguayo que tuvo importante oposición social. La fase productiva de la soja está diseñada para la producción en grandes extensiones por parte de grandes empresas ya que requiere de altos niveles de inversión por hectárea e importantes cantidades por unidad de producción. En Uruguay, ya en el período de cultivo de soja tradicional, establecimientos de producción en pequeña escala no pudieron sostenerse en zafra sucesivas debido al nivel de endeudamiento que implicaba el cultivo (Améndola, 1991:245-246). La nueva etapa que significa la soja transgénica, implica posibilidades aún más restringidas, debido a los requerimientos del “paquete tecnológico” implicado.

³⁰ La producción de soja en nuestro país comenzó a extenderse en los años sesenta y es en los ochenta que comienza a adquirir cierta importancia, fundamentalmente en el este y noreste del país, fundamentalmente vinculado a las áreas de producción de arroz, promovida fuertemente en los años setenta y ochenta por SAMAN y con un importante respaldo Estatal en el período 1973-1979, destacándose también una fuerte presencia de empresarios brasileños implicados en su producción. (Améndola, 1991). Se tratan en este análisis las características de su segunda expansión.

formas de tenencia, es necesario destaca que las dos terceras partes de la chacra son cultivadas en tierras que no están en régimen de propiedad sino que son arrendadas o se cultivan en carácter de medianería. Se registra una ponderación creciente del área agrícola por parte de empresas de mayor escala (“pool de siembras”), las cuales compiten por el acceso a la tierra. De acuerdo a DIEA (2010b) el arrendamiento crece en participación, superando la mitad de la superficie cultivada, desplazando a la propiedad a un segundo plano. (DIEA, 2010b)

En este sentido, los contratos de arrendamiento de tierra para uso agropecuario, en general están afectados particularmente por la dinámica de los nuevos complejos agrícolas desarrollados sobre finales del siglo XX. En los dos departamentos analizados, se ha registrado un sostenido aumento de los precios de arrendamiento y del número de contratos, con inflexiones en el año 2009, que parecen haber quedado atrás si se observa el comportamiento de éstos en 2010, destacándose especialmente San José en este sentido (Gráficos 7 y 8).





Uno de los aspectos estructurales más salientes que ha caracterizado al período bajo análisis, es el aumento registrado en los últimos años en el área agrícola, que se explica exclusivamente por una creciente participación en la superficie de chacra de las empresas de mayor escala (más de 1.000 hectáreas de chacra).

La necesidad de escala para poder competir en este modelo, y a su vez la competencia por el control sobre todo de tierra, concentró los recursos en menos manos y expulsó principalmente a los productores pequeños. (Améndola, 2006: s/p)

Los principales conflictos entre actores se centran en algunos de los aspectos del modelo “sojero” como es el fenómeno de extranjerización y concentración de la tierra, cuestiones agro-ecológicas (degradación de suelos, aplicación de agro-tóxicos, entre otros), desplazamiento de otros tipos de producción, principalmente otros cultivos o ganadería, consecuencias a nivel de empleo, ya que es un tipo de producción que requiere de escasa mano de obra (un trabajador por hectárea), problemas con la seguridad y soberanía alimentarias.

En Cerro Largo, departamento esencialmente ganadero, con importante proporción de áreas arroceras en la región este, las principales transformaciones ligadas al avance del capitalismo en el campo, se encuentran en rubros como el arroz y la forestación. El arroz es uno de los ejemplos de rubro dinámico, considerado de punta, por su expansión territorial a partir de los 90 y especialmente en términos de los logros en términos de productividad alcanzados en la última década. Es un complejo basado fuertemente en la innovación e inversión tecnológica, la fuerte integración agro-industrial que produce casi totalmente para la exportación. En 2011 se registró una cosecha récord que ubica a Uruguay como octavo exportador mundial de arroz. Aunque se ha expandido en los últimos años, su producción e industrialización se concentran fuertemente en la zona Este del país: fundamentalmente en Rocha, Treinta y Tres y Cerro Largo.

La tendencia en la forma de tenencia de la tierra ligada a este rubro es el arrendamiento que ronda en el 2009 el 77 % en todo el país. Esta tendencia es relativamente estable desde 2004 a la fecha. Esta tendencia es más clara según el tipo de producción. En el caso de arroceros puros el arrendamiento corresponde casi al total de la forma de tenencia, mientras que en explotaciones combinados esta proporción disminuye. Respecto al uso de mano de obra comparativamente en la zona Este (que integra Cerro Largo) hay una tendencia hacia la disminución de la contratación, en la zafra 97/98 se contrató un trabajador cada 36 hectáreas, mientras que en 2005/06 esta relación fue de 1 trabajador cada 49 hectáreas. (DIEA, 2009).

En el marco de esta tendencia de la dinámica de tierras, la tenencia de ésta en el marco de la Ley de Colonización, tiene relativa importancia en estos dos departamentos, siendo sensiblemente más importante en San José.

En San José existen en la actualidad once colonias con una superficie total 22.737 hectáreas correspondientes al 5% de la superficie de uso agropecuario. Los titulares residen con sus familias en un 59,2% en el predio. Cerro Largo por su parte tiene seis colonias que corresponden a 16.460 hectáreas correspondientes al 1,2 % de la superficie de uso agropecuario. El 75,4% de los titulares tienen residencia en la explotación³¹.

³¹ Instituto Nacional de Colonización, www.colonizacion.com.uy

Cuadro 7.- Distribución de las tierras en régimen de Colonización en San José y Cerro Largo según forma de tenencia, año 2009. Hectáreas valor absoluto y porcentaje					
Departamento	Arrendatario	Propietario	Promitente Comprador	Otros	TOTAL GENERAL
SAN JOSE	11.042	9.729	883	713	22.367
	49,6	43,3	3,9	3,2	100
CERRO LARGO	6.074	4.847	456	8426	19.803
	30,7	24,5	2,3	42,5	100
Fuente: INC, 2009					

Estas dinámicas descritas, además de su acción transformadora sobre la estructura agraria en cuanto al control de la tierra, los recursos naturales y económicos, tienen su correlato en transformaciones de las relaciones de poder en los territorios en cuestión, así como en la matrices identitarias y culturales de estos espacios.

Dos grandes hechos sociales, relevantes para este trabajo, que son producto actual de los procesos descritos arriba son el rompimiento, cada vez más acentuado, de la frontera imaginaria rural urbana, especialmente en términos culturales, por un lado, y por otro una profunda transformación del mapa de actores rurales y los niveles de representatividad de las principales organizaciones. (Piñeiro-Moraes, 2008)

La dinámica de la población rural -fenómeno que da cuenta de las transformaciones globales en múltiples esferas de la vida socio-cultural- tuvo, durante el siglo XX, dos etapas de diferente sentido. Hasta la mitad del siglo se registró un proceso de poblamiento fundamentalmente basado en la llegada de contingente migratorios especialmente europeos. A partir de la segunda mitad comienza a registrarse un proceso de descenso que lleva a la población rural de un 19% en 1963 a un 8,2% en 2004. Moraes y Piñeiro (2008) atribuyen este fenómeno al descenso sostenido de las explotaciones de carácter familiar, que ocupan mayor cantidad de personas por hectárea, y por otra parte a los cambios tecnológicos que han incidido directamente en los niveles de ocupación.

La población del departamento de San José era de 103.104 habitantes en 2004³². En el intervalo de los ocho años que separan este recuento, del último censo de 1996, la población departamental aumentó en 6.449 personas, equivalente a una tasa de crecimiento anual medio inter-censal del 8.0 por mil. Esta tasa revela una tendencia en el ritmo de crecimiento de la población que se acelera, en relación a lo ocurrido en el período inter-censal anterior. En 1963, San José era el segundo departamento con mayor población agrícola, con un 45% población residiendo en áreas rurales dispersas. A pesar de que cuarenta años después esta proporción cayó al 17,6%, es el departamento con mayor población rural del país, duplicando el promedio nacional en 2004³³. Las previsiones del Instituto Nacional de Estadística para San José prevén que en 2025, aumentará la concentración de la población en las zonas urbanas del departamento, llegando al 92.4%

Cerro Largo por otra parte tiene un 12, 1% de población rural³⁴ Este porcentaje era en el Censo de 1963 un 34,7%³⁵.

Cuadro 8.- Variación de la población residente en áreas rurales dispersas					
Departamento	Porcentaje de población rural dispersa (%)				
	1963³⁶	1975	1985	1996	2004
Nacional	19,1	17,0	12,7	9,2	8,2
San José	45	s/d	31,0	22,1	17,6
Cerro Largo	34,7	30,0	19,0	16,1	12,1

Fuente: Elaboración propia en base a Censos INE correspondientes

Sin embargo, a pesar de que la población residente rural ha disminuido en ambos departamentos y a nivel nacional en la segunda mitad del siglo XX hasta el XXI, no puede inferirse la residencia rural como sinónimo de la agro-dependencia. Recientes estudios han mostrado que casi la mitad de los hogares agro-dependientes y asalariados

³² Censo INE, 2004, Fase primaria

³³ INE, 2004

³⁴ Fuente: Censo INE, 2004. Fase Primaria

³⁵ Calculado en base a CENSO INE, 1963.

³⁶ Fue tomado el concepto de “caseríos y viviendas aisladas” utilizado por INE (1963) como equivalente a rural disperso

rurales se ubican en ciudades de más de 500 habitantes (Piñeiro, 2011; Riella&Mascheroni, 2009). Por otra parte, si se consideran las localidades de menos de 5000 habitantes puede observarse que buena parte de la caída en el porcentaje de población residiendo en zonas rurales dispersas es compensada por el crecimiento de población en las localidades de menos de 5000 habitantes.

Cuadro 9.- Variación intercensal población rural dispersa y localidades de menos de 500 habitantes				
Población	CERRO LARGO		SAN JOSE	
	2004	1996	2004	1996
% Rural + Localidades	26,03	28,37	33,4	36,2
Variación intercensal de población rural dispersa	0,79		0,98	
Variación intercensal de población nucleada	1,19		1,19	
Fuente: Elaboración propia en base a censos INE 1996, 2004.				

En el cuadro que sigue se resumen algunos de los principales elementos desarrollados previamente que dan cuenta de los principales elementos comunes y diferenciales de cada uno de los espacios considerados en este trabajo.

Cuadro 10.- Síntesis comparada de los principales elementos de la estructura territorial		
	SAN JOSE	CERRO LARGO
Implementación previa del PUR	SI	SI
Partido de gobierno departamental - Partido de gobierno nacional	Diferente Partido Nacional: departamental Frente Amplio: nacional	Diferente Partido Nacional: departamental Frente Amplio: nacional
Región Agropecuaria Fuente: DIEA, 2007	Cuenca Lechera, Regiones hortícola-frutícolas. Crecimiento reciente de la soja.	Ganadera, arrozales en el sur-este. Crecimiento reciente de la forestación
Matriz Agraria (Barrán y Nahúm)	Zona Agrícola-Ganadera. Modernizante.	Región Ganadera.
Matriz Socio-Cultural	Matriz cultural de emigrantes de Europa mediterránea, influencia de inmigración piemontesa instalada en Colonia.	Cultura fronteriza y criolla. Componente poblacional guaraní y afro.
Porcentaje de población con residencia rural Fuente: Censo 2004, INE	17,6% Primer departamento.	12,1 % Séptimo departamento.
Porcentaje de la población residente en localidades de menos de 5000 habitantes Fuente: Censo 2004, INE	15,8 %	13,9 %
Distribución de ingresos corrientes agropecuarios 2008 Fuente: Riella-Mascheroni, 2009	22,0 %	30,1 %
Matriz Organizativa Rural	Diversas organizaciones de pequeña y mediana producción. Sindicatos Rurales: Baja presencia Los existentes se vinculan principalmente a empresas grandes de producciones intensivas (Ej. Sindicato de Mi Granja)	Algunas organizaciones ganaderas tradicionales. Múltiples grupos de carácter vecinal o grupos de productores familiares o semi-asalariados Sindicatos rurales: baja presencia, principal el asociado al arroz: SUTAA
Principales conflictos territoriales	Competencia por la tierra: Agronegocio - agricultura empresarial tradicional – agricultura familiar Problemas ambientales: agro-tóxicos	Competencia por la tierra: Agronegocio - agricultura empresarial tradicional – agricultura familiar

En definitiva, San José y Cerro Largo son departamentos que presentan una característica esencial común: el peso de la ruralidad y lo agrario en su conformación como territorios. Más allá de esta similitud básica, las trayectorias históricas de cada uno de ellos en este sentido, se han basado en énfasis diferentes que responden en buena medida a su ubicación geográfica (proximidad a la capital departamental), las regiones que integran, sus aptitudes agro-ecológicas y su matriz socio-cultural.

Cerro Largo presenta un sesgo más próximo al de una sociedad ganadera, donde el sistema latifundio-minifundio se hizo más patente que en San José. Éste por su parte

presentó condiciones que propiciaron el desarrollo de la producción agropecuaria más diversa, asociada a los estratos de mediana y pequeña producción, de fuerte carácter familiar. En esa misma lógica, las organizaciones rurales que se desarrollaron en cada uno de los departamentos estuvieron marcadas por esta estructura social.

En síntesis, los espacios-territorios seleccionados comparten una serie de características y difieren en otras. Si bien ambos están expuestos a similares presiones transformadoras, éstas toman su particular forma de expresión de acuerdo las características sociales culturales, políticas y por ende históricas que fueron actuando como elementos de producción de esos espacios.

CAPITULO IV.- LAS MESAS DE DESARROLLO RURAL

Las Mesas de Desarrollo Rural, son un escenario de interacción social, de expresión de conflictos y generación de articulaciones, que pone en escena nuevos y viejos actores del medio rural, cuyas prácticas colectivas se enmarcan en relaciones jerárquicas pre-existentes. En qué medida estas relaciones se refuerzan o se relativizan en el espacio que consideramos, es parte de la dinámica que es necesario dilucidar.

De acuerdo a la caracterización territorial e identificación de los principales conflictos en el medio rural de los departamentos en cuestión, puede delinarse un esquema general, aunque no exhaustivo, de los principales actores sociales del campo social rural y sus posiciones y acumulación de capital ya sea éste económico y/o simbólico.

El espacio social rural de San José y Cerro Largo, y específicamente el campo del poder en éste, es un sistema de fuerzas en pugna basado en posiciones, habitus y tomas de posición. Las Mesas de Desarrollo acogen una porción de los actores sociales de este campo, y por tanto una serie de posiciones y habitus específicos son representados en este espacio, que parece no dar cuenta, sino tangencialmente de los conflictos del campo al que pretende referir.

A grandes rasgos, el espacio social rural puede considerarse constituido por algunos actores principales: un nuevo empresariado vinculado al agronegocio, el empresariado agrario tradicional, la producción agropecuaria familiar capitalizada o de mediana escala, la producción agropecuaria familiar propiamente dicha, los asalariados/as permanentes y zafrales rurales, cuenta propistas vinculados a los servicios para el agro, residentes rurales con actividades económicas no agropecuarias e instituciones estatales con incidencia en el medio.

Los recursos en disputa en este campo no son exclusivamente económicos (recursos y medios de producción, apropiación de la ganancia) sino que también son de carácter simbólico. La lucha es también por la apropiación de la legitimidad de representación del agro y con esto, los espacios de toma de decisión.

A continuación, se presenta la descripción de las Mesas de Desarrollo Rural de San José y Cerro Largo, como campos de interacción concretos donde se desarrolla la política. Estos espacios, se analizan en torno a una serie de atributos que los definen y que intentan responder a las siguientes preguntas: ¿Cómo son las matrices locales de acción colectiva? ¿Cuáles son los actores constitutivos de las Mesas? ¿Qué actores están ausentes? ¿Cuál es la estrategia de participación desarrollada por las organizaciones? ¿Cuál es la agenda construida en estos espacios? ¿Son las MDR espacios de incidencia en el campo del poder? ¿Son esferas públicas?

La aproximación a la respuesta a estas preguntas permitirá elaborar un marco de análisis de la política en cuestión.

Podemos identificar, **acontecimientos clave** para todas las Mesas consideradas, de acuerdo a la trascendencia otorgada por los/as entrevistados/as. y/o el peso que adquirieron en el tratamiento en la agenda de las Mesas.

La **Emergencia Agropecuaria (2008-2009)** y su procesamiento por parte de las instituciones públicas fue uno de estos momentos. El 14 de enero de 2009 se declaró oficialmente la Emergencia Agropecuaria en San José, Colonia y Canelones, debido a una importante sequía que afectó seriamente al agro. El MGAP desarrolla una serie de medidas de contención para todo el país, que incluyen un Operativo de Distribución de Ración para animales y Semillas. El MGAP decide apoyarse en las MDR para la organización de este operativo de distribución y es así que las diecinueve Mesas departamentales se encargan de la logística y de algunas decisiones sobre los criterios de distribución de estos insumos entre los productores/as familiares del departamento correspondiente.

El rol de la MDR en el procesamiento de los planes de Suministro de Agua para la Producción Animal, fue el segundo de estos eventos marcantes. Éstos son proyectos de

financiamiento lanzados por el Programa Producción Responsable (PPR)³⁷ desarrollado en la órbita de la Dirección General de Desarrollo Rural del MGAP.

Estos planes tienen por objetivo apoyar la mejora en las capacidades de administrar agua y recursos forrajeros, a través de la implementación de soluciones de abastecimiento de agua para animales en los establecimientos de pequeños y medianos productores ganaderos y lecheros de todo el país³⁸.

Entre los procedimientos necesarios para presentarse como candidato para acceder a este subsidio, se propone la obtención del aval de la Mesa de Desarrollo Rural como requisito indispensable a cumplir.³⁹ Los avales de una organización de productores se proponen además como un requisito deseable. Esta estrategia puede observarse como un intento del MGAP y concretamente de la Dirección General de Desarrollo Rural para ampliar el espacio de poder de las Mesas.

Esta es la primera vez que las Mesas tienen un cometido tan explícito que le asigna cierto rol resolutorio, esto es que se define un margen de poder. Aunque el aval no garantiza la otorgación del subsidio, ya que la decisión final se toma a nivel central del PPR-DGDR, sí tiene una capacidad por la negativa, es decir, si la Mesa no proporciona el aval, el subsidio no puede solicitarse.

Finalmente, un elemento de contexto que pesó para todas las Mesas del país justo en el momento en que estaban comenzando a asentarse es el **período de campaña electoral** nacional que cobró fuerza en 2009 y continuó hasta mayo de 2010 con las elecciones departamentales. Este factor tuvo repercusiones diferentes según las características de cada departamento. La diferencia de partido de gobierno entre el nivel nacional y el departamental es un elemento que parece pesar, especialmente en los departamentos que consideramos y por lo observado muy fuertemente en San José⁴⁰.

37 El Proyecto “Manejo Integrado de los Recursos Naturales y la Biodiversidad”, conocido con el nombre Producción Responsable, se ejecuta dentro de la órbita del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) y cuenta con el apoyo financiero del Banco Mundial (BM) y del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM o GEF). <http://www.cebra.com.uy/presponsable/>
38 Manual de campo. Agua para la Producción Animal. PPR-DGDR- MGAP

39 Cabe recordar que las Mesas del Proyecto Uruguay Rural-MGAP, tenían esta potestad en todos los casos mientras funcionaron.

40 “Finalmente, tanto Falero como Antía [Candidatos del Partido Nacional] coincidieron en señalar que es intención de la comuna retornar a la Mesa Departamental de Desarrollo Agropecuario, siempre que le sea reconocida su institucionalidad y

A continuación, se presenta el análisis de estas áreas en cada una de las Mesas consideradas en este trabajo. Finalmente, se analizan éstas características en términos comparativos.

"sus planteos sean escuchados. No queremos ir a calentar un sillón", dijo el ex Secretario General." (Visión Ciudadana, Edición Digital. 21/04/2010)

CAPITULO V.- LA MESA DE DESARROLLO RURAL DE SAN JOSÉ

La Mesa de Desarrollo Rural de San José (MDR SJ) comenzó a sesionar sobre el final del año 2007. Concretamente, en noviembre de ese año se convocó la primera, en la ciudad de San José de Mayo. Previamente funcionaba en el departamento la Mesa de Desarrollo Rural del PUR, cuyo Comité de Aprobación de Proyectos (CAP) que continuó sesionando de forma paralela hasta 2010.

De esta primera sesión participaron las instituciones públicas integrantes del Consejo Agropecuario Departamental (CAD), representantes de la comisión de agro de la Junta departamental y trece organizaciones sociales, nueve de ellas gremiales o cooperativas de productores/as agropecuarios y los cuatro restantes grupos de productores/as. En esa instancia, se informa de las principales características de los órganos creados por la Ley de descentralización y coordinación de políticas agropecuarias. El CAD, comunica a los asistentes, la decisión de citar a la Mesa en distintos puntos del departamento para facilitar la asistencia. Desde el comienzo de su funcionamiento, la MDR sesiona de forma itinerante entre las localidades de San José de Mayo (capital departamental), Libertad, Ecilda Paullier y Villa Rodríguez (Ver Mapa en anexo), con una frecuencia aproximada de un mes a cuarenta y cinco días, entre cada sesión.

5.1 Actores, Organizaciones Sociales y su participación en la Mesa

Las Mesas de Desarrollo Rural, están integradas por actores de dos tipos de espacios de representación: el Estado (Consejo Agropecuario) y la Sociedad Civil. En ambos casos, existen al interior de estos tipos, distintos actores con características y recortes sociales e institucionales diferenciados. En este apartado se presenta una descripción de éstos – con énfasis en los actores colectivos de la sociedad civil- y las principales características

que los definen, así como el nivel de involucramiento que han desarrollado con el espacio de la Mesa.

El *Consejo Agropecuario Departamental* está integrado en San José por representantes del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, el Instituto Nacional de Colonización (INC), la Intendencia Departamental (IDSJ), el Instituto Nacional de Semillas (INASE), y el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIA) a través de su Estación Experimental de “Las Brujas” (Canelones).

Las organizaciones sociales que, de acuerdo a la información disponible en actas y proporcionada en entrevistas, han tenido algún tipo de participación en la Mesa de Desarrollo Rural de San José son treinta y una. (Cuadro52 - Anexo)

De las treinta y una organizaciones que han participado al menos una vez de la MDR de San José, dieciocho son representativas de productores/as familiares, siete correspondían a actores del agro de carácter empresarial o capitalizado y cuatro son representativas de sectores productivos o extractivos cuyos integrantes tienen actividades económicas más heterogéneas (pescadores artesanales, cunicultores, criadores de cabras). Finalmente, los dos actores restantes, son organizaciones cuyo sujeto identitario está marcado por el género. En ambos casos son organizaciones de mujeres rurales. En uno de ellos, específicamente mujeres del área lechera del departamento. En síntesis, las organizaciones que han tenido participación en la MDR son mayoritariamente de productores/as aunque con diferentes énfasis, ya sea técnico, económico o gremial, pero en casi todos los casos son organizaciones de perfil fundamentalmente ligado a lo agropecuario, con niveles muy heterogéneos en lo que refiere a su fortaleza organizativa.

Estos actores colectivos, han tenido en el período considerado, presencia dispar en las sesiones de la Mesa. Si se considera el nivel de estabilidad o frecuencia de asistencia a las sesiones de la Mesa, pueden identificarse organizaciones con participación puntual, de baja participación y otras más activas aunque también en distintos niveles.

Consideraremos como constitutivas de la MDR aquellas que tienen una participación que calificamos como media o alta, esto es, en el caso de San José, con al menos cuatro asistencias en las trece sesiones consideradas. Existen dos excepciones, una en el caso de los grupos de pescadores que por haber iniciado su participación en 2010, serán considerados constitutivos porque tienen dos asistencias en las tres sesiones de ese año analizadas.

En este sentido, el listado relativamente extenso de treinta y una organizaciones del departamento que han participado de la MDR, no distingue entre niveles de participación o involucramiento de éstas con el espacio. En esta sección se intenta establecer una clasificación de organizaciones de acuerdo su involucramiento con la Mesa, fundamentalmente ligado a sus niveles de participación, para determinar qué actores colectivos son los que puede considerarse constitutivos de la Mesa. Estas organizaciones son las que efectivamente contribuyen a configurarla en su interacción con el Consejo Agropecuario Departamental y otras instituciones públicas o privadas, se identificó el grupo de éstas que presentan niveles más altos de presencia y sostenimiento en el tiempo en la integración de la Mesa, como fue explicado en el apartado correspondiente.

Se distinguieron entonces, tres niveles de participación para basar las reflexiones que se realizarán en adelante. Las organizaciones que presentaron una participación alta o media fueron consideradas las constitutivas de la Mesa, mientras que las de participación baja quedaron fuera de este grupo.

De acuerdo a este criterio, los actores sociales constitutivos de la MDR son doce organizaciones que se describen a continuación.

La Asociación Rural de San José (ARSJ), es la gremial de mayor antigüedad en el departamento, fue fundada en 1900 por productores del departamento, con el objetivo de organizar una exposición agropecuaria. La gremial, que tiene aproximadamente quinientos socios, es integrante de la Federación Rural⁴¹ y cuenta con importante

41 El presidente de la Federación Rural en el período Junio 2010-Junio 2011, procede de esta gremial.

infraestructura para servicios a la producción y exposiciones. Aunque su masa social es heterogénea, puede considerarse como una organización que representa los intereses de productores empresariales y medianos, siendo la única en la Mesa con este perfil. A pesar de que las características del departamento hacen que la lechería sea el sector predominante que desarrollan los asociados, es una gremial que no tiene una vocación sectorial definida, y cuenta en sus filas y directiva con agricultores y ganaderos, entre otros perfiles productivos. Las principales áreas de interés para esta organización refieren a los problemas de recambio generacional en el campo, la falta de personal calificado, el acceso a tierra para jóvenes, la inseguridad en el medio rural y las políticas estatales de apoyo productivo para su sector⁴².

Por otra parte, siete organizaciones representan intereses más próximos a los de la producción familiar en un sentido laxo. De estas ocho organizaciones, tres tienen trayectoria en el departamento y cierto nivel de fortaleza organizativa, que las posicionan como las más fuertes, dentro de este grupo social. Se trata de la Asociación de Productores de Leche de San José (APL SJ), la Cooperativa Agropecuaria Cañada Grande (CALCAGRA) y la Sociedad de Fomento Rural Unión de Viticultores de Villa Rodríguez (SFRUVVR). Las tres organizaciones integran la Comisión Nacional de Fomento Rural, la organización nacional más importante a nivel de representación de pequeña y mediana producción. Todas son de carácter mixto, esto es que combinan actividades económicas y gremiales, siendo la primera más relevante en el caso de CALCAGRA. Estas organizaciones, también integran en su masa social, en diferente grado, productores no familiares, pero en términos generales tienen un perfil gremial que las aproxima a la Agricultura Familiar y la mediana producción. Tienen una historia que las remonta a los años 40 (CALCAGRA y SFRUVVR) y 70's (APL), por lo que cuentan con trayectoria gremial en el departamento. Se trata de organizaciones que han conocido épocas de mayor fortaleza a nivel departamental y que los años noventa las encuentran debilitadas, como consecuencia, entre otros aspectos, de las políticas que afectaron profundamente a los sectores que representan. La base social de estas tres organizaciones ronda entre los cien y trescientos socios activos. Su espacio de vinculación es mayor que el número de asociados debido a la oferta de servicios con

42 Discurso de clausura a cargo del presidente de la ARSJ en la 66ª Exposición Internacional de Ganado Lechero y muestra Agroalternativa (2010), organizada anualmente por dicha institución.

que cuentan. La APL específicamente tiene una importante infraestructura de servicios a la producción⁴³ y es además integrante de la asociación de segundo grado Intergremial de Productores de Leche (IPL), que nuclea organizaciones de productores de leche de pequeña y mediana escala.

Las cuatro organizaciones restantes de este grupo social, son organizaciones relativamente incipientes, dos de ellas con personería jurídica, la Cooperativa por un Futuro (PUFCAL) y la Unión de Queseros Artesanales Familiares (UQAF) pero con baja fortaleza organizativa; las otras dos son grupos informales con características distintas entre sí: los Apicultores de Libertad y el Grupo de queseros artesanales de Maya y Pavón. La UQAF, se conformó a partir del año 2008, fundamentalmente a instancias de integrantes del grupo Maya-Pavón, ante la necesidad de buscar el nucleamiento de productores queseros que no se sentían representados por la Mesa del Queso Artesanal⁴⁴ que actualmente sigue funcionando y que integra fundamentalmente a organizaciones de queseros artesanales de carácter empresarial o de mediana escala. La UQAF es una Asociación Civil que está culminando las etapas formales de constitución y representa aproximadamente a unas sesenta familias de catorce zonas del departamento de San José⁴⁵.

La Cooperativa Por un Futuro (PUFCAL), por su parte, se conformó en 2008 a partir de un grupo del grupo de productoras “Por un Futuro”, que se dedican desde el año 2000 especialmente a la producción de conservas y envasado de productos hortofrutícolas. Con posterioridad se comienzan a nuclear en torno de la Cooperativa otros grupos, fundamentalmente como medio para recibir los apoyos del Proyecto Uruguay Rural – MGAP, de los que era destinataria también la Cooperativa. La Cooperativa cuenta con local propio, próximo a la ciudad de Libertad, que funciona también como planta de elaboración y puesto comercial. Específicamente el grupo Por Un Futuro integra la Red de Mujeres Rurales del Uruguay. Tanto UQAF como PUFCAL, si bien cuentan con personería jurídica, que les habilita o habilitaría a cambiar cualitativamente la forma de

43 En 2010 la APL aprobó la asociación con la firma Neozelandesa Wrightson-Pas para desarrollar algunos de sus servicios comerciales que estuvieron interrumpidos en los últimos años, especialmente la planta de semillas y silos.

44 Institución regional de San José, Colonia, Flores y Soriano, integrada por productores, acopiadores e intendencias.

45 Entre ellas Jesús María, Cerro, Pachina, Pavón, Bella Vista, Colonia América, Soler, Laurel, Manantiales, Estación González y Pavón.

vinculación con el Estado, son en términos organizacionales, espacios colectivos con fuertes debilidades que hacen incierto lo que respecta a su proyección a futuro.

El grupo de apicultores de Libertad, que integran la Regional Apícola de Libertad de la Sociedad Uruguaya de Apicultura (ARU) son un grupo de aproximadamente veinticinco productores de escala pequeña y mediana de nivel local. Sus planteos se han centrado en los últimos años en la preocupación que genera el avance de la soja en el departamento, debido a la competencia por tierras y a los impactos que los agro-tóxicos utilizados en este rubro traen para la apicultura local. Han cuestionado fuertemente el débil papel del MGAP; MVOTMA, MSP e Intendencia en el control del uso de estos productos.

El grupo Maya- Pavón, es un grupo casi exclusivamente de queseros artesanales de carácter familiar integrado por nueve familias de Laurel, Bella Vista y Pavón. Comenzaron a funcionar como grupo en el año 2005 a partir del trabajo con el Proyecto Uruguay Rural, a través de asistencia técnica socio-productiva y financiamiento productivo.

Finalmente existe un tercer tipo de organizaciones, que en el caso de San José está integrado por tres grupos informales incipientes (Pescadores de Kiyú, Pescadores de Playa Pascual y Criadores de Cabras de Ciudad del Plata). Se trata de grupos de pocos integrantes (entre cinco y doce), cuya conformación fue apoyada por el Proyecto Uruguay Rural, y que tienen como actividad principal la pesca artesanal en un caso, y como actividad complementaria la cría de cabras, en otro. Sus integrantes generalmente alternan con otras actividades económicas rurales y urbanas. Se trata de los grupos que tienen mayores problemas de exclusión, y cuyas dificultades principales no están estrictamente asociadas a lo agropecuario.

En el siguiente cuadro, se presenta el listado de las organizaciones que cumplen con las características explicitadas, y algunos de los elementos que ayudan a caracterizar su participación. El tipo de participación procesual en el período considerado se establece de acuerdo a los altibajos de la presencia en las sesiones de las MDR consideradas como estable, en aumento o en baja. El tipo de participación general se establece en función de la cantidad total de MDR consideradas en las que la organización tuvo participación.

El nivel de actividad relativa registrada, considera en términos cuantitativos de acuerdo a lo registrado en actas, la actividad de la organización en la propuesta de temas, participación en discusiones, entre otros.

Cuadro 11.- MESA DE DESARROLLO RURAL DE SAN JOSE								
Organizaciones constitutivas de la MDR y principales características en el área participación								
ACTOR COLECTIVO	Frecuencia de asistencia registrada por año				Tipo de participación procesual	Tipo de participación general	Nivel de Actividad relativa registrada	Nivel de Fortaleza Organizativa (FO)
	2008	2009	2010	Total				
Apicultores de Libertad	0	2	1	3	Estable	Media	Alta	Baja
Asociación de Cunicultores de San José (ACUSANJO)	2	1	1	4	Estable	Media	Baja	Sin dato
Asociación de Productores Lecheros de San José (APL)	2	3	1	6	Estable	Alta	Baja	Alta
Asociación Rural de San José (ARSJ)	3	1	1	5	Estable	Alta	Media	Alta
Cooperativa Cañada Grande (CALCAGRA)	4	4	2	10	Estable	Alta	Baja	Alta
Cooperativa Por un Futuro (PUFCAL)	5	1	2	8	En baja	Media	Media	Media
Grupo Criadores de Cabras Rincón de la Bolsa	3	2	2	7	Estable	Alta	Alta	Baja
Grupo de Pescadores de Kiyú	0	0	2	2	En aumento	Media	Media	Baja
Grupo de Pescadores de Playa Pascual	0	0	2	2	En aumento	Media		Baja
Grupo Maya y Pavón	3	3	2	8	Estable	Alta	Alta	Baja
SFR Unión de Viticultores de Villa Rodríguez (SFR VR)	4	1	3	8	Estable	Alta	Alta	Alta
Unión de Queseros Artesanales de San José (UQAF)	1	2	2	5	Estable	Alta	Alta	Media

Elaboración propia en base a Actas de MDR y entrevistas.

El grupo de participación alta y media es un conjunto de doce organizaciones, de las que cuatro son organizaciones con fortaleza organizativa alta, dos se encuentran en un nivel medio de consolidación y las restantes cinco son grupos de productores/as familiares y/o pescadores artesanales de consolidación organizativa baja.

En esta distinción de los actores constitutivos de la Mesa de San José, del listado inicial quedaron fuera de la categoría, diecinueve organizaciones que han tenido una presencia baja o muy puntual en las instancias de Mesa. De éstas, doce son grupos de productores/as familiares, y siete son gremiales o cooperativas del departamento. En términos generales casi el total de estas siete organizaciones representan a sectores más

próximos al empresariado agrario respecto a las organizaciones de fortaleza alta que permanecen participando.

Teniendo en cuenta el tipo de organizaciones con participación más estable en la Mesa y las que se han acercado y dejado de participar o que no han participado, la Mesa parece ser más atractiva para gremiales de sectores medios y algunos tipos de específicos de grupos. El cuadro 12 muestra los niveles de participación en la MDR según el tipo de organización en lo referente a su nivel de consolidación, entendida como fortaleza organizativa. En el cuadro puede verse que diez organizaciones de fortaleza alta han participado de la MDR, al menos una vez en el período considerado. Sin embargo, la mayoría (6) a de ellas dejaron de hacerlo. En el otro extremo, diecisiete grupos del departamento han tomado contacto con la Mesa y trece de ellos no han sostenido la asistencia en el mismo período.

Cuadro 12.- MESA DE DESARROLLO RURAL DE SAN JOSE				
Organizaciones participantes de la MDR por nivel de fortaleza organizativa, representado según tipo de participación				
Tipo de participación en la MDR San José		Tipo de organizaciones		
		F.O Alta	F.O Media	Grupos
		Frecuencia Absoluta	Frecuencia Absoluta	Frecuencia Absoluta
Constitutivas de la MDR	Alta	4	1	2
	Media	0	3	2
	Baja	6	0	13
	TOTAL	10	4	17

Elaboración propia en base a Actas de MDR y entrevistas

De los diecisiete grupos que han tenido algún tipo de participación en la Mesa, sólo dos están en la categoría de participación alta. A esto, puede contribuir la propia dinámica que la Mesa ha tomado, por su condición de rotatoria. Como para los representantes de grupos, especialmente los de ciertos sectores, es más complejo el traslado hacia zonas alejadas de su localidad de base, se da también una rotación de grupos según el lugar de sesión de la Mesa, lo que hace menos sostenida la participación de este tipo de

organizaciones, ya que ni la Mesa ni las instituciones del CAD prevén el apoyo para traslados para representantes de las organizaciones que participan de la MDR⁴⁶.

Las organizaciones de fortaleza organizativa alta, de acuerdo a lo observado, se han dividido en dos categorías. Un grupo de ellas es la que sostiene más fuertemente la actividad de la Mesa (4), mientras que otro grupo (6), ha tenido una participación ocasional fundamentalmente al inicio de la actividad de la Mesa. Esto parece hablar de elementos de des-estímulo de la participación hacia este tipo de organizaciones. Más adelante se esbozarán algunos elementos explicativos de este fenómeno.

La participación general de las organizaciones de acuerdo al sujeto social al que representan muestra que el sector de la producción familiar y la mediana ha tenido una presencia alta en la MDR, y con esto también son el sector que más ha dejado de participar. Tanto en este sector como el empresariado tradicional las organizaciones que participaron sólo ocasionalmente son la mayoría. Mientras que en el sector de la pesca y otros, de las cinco organizaciones que participaron alguna vez en la MDR cuatro lo hicieron con nivel alto y medio. En el caso de las organizaciones del empresariado tradicional de cinco que lo hicieron alguna vez, sólo una resultó constitutiva de la MDR.

Cuadro 13.- MESA DE DESARROLLO RURAL DE SAN JOSE
Organizaciones participantes por principal sujeto social, según nivel de participación

TIPO DE PARTICIPACION		Tipo de Organización		
		1. Empresariado a mediano	2. Producción familiar a mediana	3. Pescadores y otros ⁴⁷
		Frecuencia Absoluta	Frecuencia Absoluta	Frecuencia Absoluta
Constitutivas de la MDR	Alta	1	5	1
	Media	0	2	3
	Baja	4	13	1
TOTAL		5	20	5

Elaboración propia en base a Actas de MDR y entrevistas

⁴⁶ En algunos casos en particular ha existido apoyo del Proyecto Uruguay Rural con este fin o el traslado por funcionarios del MGAP de forma voluntaria.

⁴⁷ Se incluyeron en la categoría otros los grupos de mujeres rurales sin referencia a actividad agropecuaria, residentes sub-urbanos con producción agropecuaria complementaria a otros ingresos.

Un elemento de interés, en lo que refiere a las organizaciones sociales participantes de las MDR de San José, es el alto porcentaje de vínculo pre-existente en la mayoría de ellas, con el Proyecto Uruguay Rural-MGAP (PUR). El cuadro siguiente muestra como de las doce organizaciones constitutivas de la MDR ocho han tenido apoyo técnico y/o económico de este Proyecto. Si bien el vínculo institucional con el MGAP, no ha sido exclusivo con este Proyecto en varias de estas organizaciones (fundamentalmente también algunas de ellas han trabajado con el Programa Ganadero –PG-, el Proyecto Producción Responsable –PPR- o la Dirección General de la Granja –DIGEGRA-, es importante señalar que el PUR es el que cuenta con apoyos específicos en el área de fortalecimiento organizacional directo a través de proyectos de asistencia técnica en el área socio-organizacional y financiamiento para mejorar la infraestructura de funcionamiento organizativo⁴⁸. No todas las organizaciones que han tenido convenio con el PUR en San José han tenido este tipo de apoyo específico. Sin embargo, es probable que la vinculación previa con el proyecto y la participación de algunas de estas organizaciones en las MDR y Comités de Aprobación del Proyectos del PUR-MGAP, hayan constituido un escalón previo que facilitó la incorporación a las MDR actuales.

48 Apoyo con reformas edilicias a sedes, equipamiento informático, internet, apoyo administrativo y de secretaría, entre otros.

Cuadro 14 - MESA DE DESARROLLO RURAL DE SAN JOSE					
Principales características de las organizaciones constitutivas de la MDR en el período considerado					
Organización	Tipo	Sujeto social principal	Apoyo organizativo estatal	Organización de segundo grado	Referencia territorial
Asociación de Cunicultores de San José (ACUSANJO)	-	Otros	-	-	-
Asociación de Productores de Leche de San José (APL)	Mixta	Productores transicionales y Familiares	Convenio con MGAP (PUR y otros)	Comisión Nacional de Fomento Rural / Intergremial de Productores de Leche	Departamental
Asociación Rural de San José (ARSJ)	Mixta	Productores empresariales y transicionales	-	Federación Rural	Departamental
Cooperativa Agropecuaria Cañada Grande (CALCAGRA)	Económico-Productiva	Productores Familiares	Convenio con MGAP (PUR y otros)	Comisión Nacional de Fomento Rural	Cañada Grande
Cooperativa Por Un Futuro (PUFCAL)	Técnico-Económico-Productivo	Productores Familiares	Convenio con MGAP (PUR y otros)	Red de Mujeres Rurales del Uruguay	Libertad
Grupo Apicultores de Libertad	Técnico-Productivo	Productores Familiares	-	Sociedad Apícola del Uruguay –ARU	Libertad
Grupo Criadores de Cabras de Ciudad del Plata	Técnico-Productivo	Productores Suburbanos	AT PUR	-	Ciudad del Plata
Grupo de Pescadores de Kiyú	Técnico-Productivo	Pescadores Artesanales	AT PUR	-	Kiyú
Grupo de Pescadores de Playa Pascual	Técnico-Productivo	Pescadores Artesanales	AT PUR	-	Playa Pascual
Grupo Maya-Pavón	Técnico-Productivo	Productores Familiares	AT PUR	-	Laurel, Bella Vista y Pavón
SFR Viticultores Unidos de Villa Rodríguez	Mixta	Productores transicionales y Familiares	Convenio con MGAP (PUR y otros)	Comisión Nacional de Fomento Rural	Villa Rodríguez
Unión de Queseros Artesanales Familiares	Mixta	Productores Familiares	-	-	Departamental – Estación González
Elaboración propia en base a entrevistas y fuentes documentales.					

El sector de la Agricultura Familiar es el principalmente representado⁴⁹, aunque sólo tres de las siete organizaciones netamente del sector tiene fortaleza organizativa alta. (Cuadro 15) Esto habla de la correlación entre la fortaleza de las organizaciones en la Mesa y el sector social al que representan.

49 En varias de las organizaciones la masa social presenta cierta heterogeneidad, especialmente en las más institucionalizadas. La adjudicación de un sujeto social responde a criterios construidos en base a características principales del accionar de la organización, y composición mayoritaria, aunque no exclusiva, de la masa social.

Cuadro 15.- MESA DE DESARROLLO RURAL DE SAN JOSE			
Principales sujetos sociales representados por las organizaciones con participación de alta a media			
Sujeto principal	Cantidad de Organizaciones	Con F.O alta	Integra organizaciones de segundo grado
Productores Empresariales y Medianos	1	1	1
Productores Familiares a Medianos	7	3	5
Asalariados/as, Comunitarias, Pescadores, otros	4	0	0
	12	4	6
Elaboración propia en base a entrevistas y fuentes documentales			

Estas diferencias entre las organizaciones integrantes de la Mesa, en lo que respecta a los niveles de fortaleza organizativa y al sujeto social principalmente representado, se traducen también en valoraciones y expectativas diferenciales sobre el espacio. Los representantes de organizaciones de fortaleza alta, que representan generalmente a estratos medios de la estructura agraria, elaboran sus valoraciones sobre el espacio de la Mesa que difieren de las de las organizaciones con menor fortaleza organizativa.

Los primeros desarrollan estas valoraciones haciendo hincapié en las debilidades del espacio, lo difuso de sus cometidos, o la “confusión” de otros actores sociales en la identificación del espacio. Puede observarse, en los siguientes extractos de discursos contruidos en las entrevistas realizadas, ejemplos de esta perspectiva:

“Y no sé, capaz que en la teoría o en la voluntad de la creación está, sirve, pero lo que tendría que haber es que en cada institución haya una forma más directa de canalizar los reclamos de la gente. Porque si tenemos que hacer un reclamo por el caso de los que le quemaron la viña, tenemos que ir al Ministerio y allí que eso se canalice directamente, No tener que ir a la Mesa. Quizás fue creado para fomentar un poco la participación de la gente, o de las instituciones que se comprometan un poco más, no sé cual es de fondo la idea porque descentralizar ahí, yo qué sé, no sé si sirve.”

Se esperan cosas diferentes y se valoran diferencialmente los mismos hechos, según el tipo de actor colectivo al que se representa. Poder hacer un reclamo puntual y concreto – arreglo de un camino, apoyo con un proyecto productivo, por ejemplo- resulta bueno y nuevo para ciertos grupos más incipientes o de sectores con mayores limitantes

económicas. Desde esta perspectiva, el espacio es a veces visto como una “ventanilla” donde iniciar un trámite o solicitud. Para varias de las organizaciones de mayor trayectoria, esta dinámica desgasta el espacio o hace que éste pierda su sentido.

Y capaz como ámbito de discusión de algunos temas sí, de debate de temas, de cómo ejecutar determinada cosa capaz que sí, la veo más por ese lado, no para ir a reclamar puntualmente un problema “x”, ahí me parece que están los otros organismos que son más directos, si tenés un problema con una enfermedad o de un vecino que no te da pelota, eso hacé la denuncia en el Ministerio de Ganadería, o de un pedido de reparación de un camino, como se ha hecho, o de un tajar, bueno, primero andá por la Junta y hacé la solicitud.

Los actores con menos experiencia de articulación con las esferas estatales -grupos de productores familiares de escala más pequeña, pescadores, entre otros- destacan cómo este espacio abrió un canal de relación que les resulta nuevo, y en ese sentido valoran el espacio de la Mesa y sus resultados más positivamente que el resto de las organizaciones.

- (...) Nosotros todo lo que hemos planteado, siempre han tratado de alguna que otra manera y si no se puede nos dicen: “no hemos tenido respuesta, lo vamos a volver a intentar”- Pero bien. Y para los otros grupos siempre ha sido bueno.

(E): Y antes de que existiera la Mesa, incluso de Uruguay Rural, cómo era la relación con el Ministerio de Ganadería por ejemplo o con la Intendencia...

- Nula. Nula porque por más que pidieras no había caso.

(E): ¿Cómo “pedían”? ¿Qué tenían que hacer?

- Y tenías que pedir entrevista o “a ver que fulano tiene un conocido”, pero era difícil de llegar.

En este sentido, las organizaciones integrantes de la Mesa que representan a los sectores con menores niveles de desarrollo organizativo y de sujetos sociales menos “tradicionales” en los espacios de interacción sobre políticas agropecuarias, estructuran su valoración del espacio desde la comprensión de éste como algo novedoso y que “abre una puerta”, un canal donde acercarse a las instituciones que tienen competencias para la solución de algunos de sus principales problemas, constituyéndose, en este sentido, en una oportunidad y en un cambio en la matriz de relación con los espacios institucionales. Se pasa de un tipo de vínculo individuo-institución a uno **actor colectivo-institución**.

- La Mesa de Desarrollo ha sido bien importante, tanto para el grupo Maya como para UQAF porque nos da la oportunidad de presentar inquietudes que son elevadas a las oficinas que correspondan.

(E): ¿Antes de que existiese la Mesa, (...) ese tipo de demandas que ahora canalizan ahí, cómo se canalizaban?

- No se canalizaban. No existía un lugar donde nosotros pudiéramos ir a reclamar nada, porque no existía más allá de la Intendencia, pero tampoco se hacía en grupo, se hacía en forma individual, Si había alguna dificultad se hacía en forma particular.

Esta dimensión, novedosa para algunos sectores, constituye un eje clave de la política de descentralización. Este énfasis en la idea de vínculo actor colectivo- Estado tiene antecedentes en el trabajo del Proyecto Uruguay Rural y otros proyectos del MGAP del período, pero las Mesas retoman ese recorrido y le dan una estatus diferente. Que el espacio de deliberación creado sea entre actores colectivos, resulta “natural” para la mayoría de las organizaciones de trayectoria en el departamento, sin embargo es un campo nuevo para los sujetos sociales que históricamente han estado más fragmentados. Este aspecto, tiene implicancias que determinan formas diferenciales de cada tipo de organización de tomar el espacio y en capacidades diferentes de ejercer la incidencia.

5.2 La Agenda de la Mesa y principales ejes de conflicto

El inicio de la construcción de la agenda de la Mesa, puede verse delineado por las primeras etapas de conformación de ésta, donde fueron sentándose las bases de su identidad y características básicas.

En la primera sesión de la Mesa de San José, aunque no necesariamente es determinante del rumbo que la misma ha de tomar, sí puede considerarse que marca las primeras áreas de atribución identificadas con el espacio, por parte de los actores constructores de agenda.

En este sentido, se puede realizar una descripción detallada de los temas abordados en esa primera sesión del año 2007 y sus características principales. En esa instancia, los temas puestos a consideración fueron principalmente de corte agro-productivo y de carácter informativo desde las instituciones integrantes del CAD hacia las organizaciones de la sociedad civil participantes.

En el área de políticas sectoriales, se consideraron los temas de Sanidad Animal, Trazabilidad del ganado y Política de Colonización.

Las políticas de Sanidad Animal tienen un lugar importante en la Mesa y ya aparecen en la primera sesión con el tratamiento del tema de la Rabia Paralítica⁵⁰, que en ese momento generaba preocupación por la aparición de la enfermedad en el departamento de Rivera.

La Trazabilidad del ganado⁵¹, tema recurrente posteriormente en la MDR, también fue tratada en esta primera sesión, en términos de problemas concretos de desarrollo de la política, por falta de ciertos insumos o calidad de los mismos. En este sentido el planteo se realiza en términos de una queja o planteamiento de un problema puntual al que el MGAP se compromete a dar seguimiento.

El Instituto de Colonización informó en el espacio de la MDR sobre la Ley de Colonización y Repoblamiento de la Campaña (Ley N° 18.187 modificativa de la Ley de Colonización N° 11.029 de 1948, promulgada en 2007), así como nuevas reglamentaciones del Instituto y líneas de acción.

Finalmente, varios temas de orden local ocuparon la agenda, la mayoría de ellos también en carácter informativo. En lo que respecta a capacitación se realizó por parte del MGAP, la difusión de cursos de “Uso responsable para operadores de pulverizadoras” en la localidad de Rafael Peraza y de “Raleo de duraznero” en Colonia Wilson.

50 Enfermedad transmitida al ganado a través de murciélagos hematófagos infectados, que produce la muerte del animal afectado.

51 La trazabilidad del ganado, es una política desarrollada con fuerza por el MGAP durante los últimos años que consiste en desarrollar los mecanismos necesarios y estandarizados que permitan conocer el histórico, la ubicación y la trayectoria del ganado a lo largo de la cadena productiva. Esta implica por parte de los productores/as de la adopción de ciertas prácticas de manejo y realización de gestiones específicas con carácter obligatorio.

La IDSJ, informó de una carta ingresada a la Junta departamental referida a la inquietud de productores por obtener una planta de faena de aves, conejos y suinos. La Intendencia, informó a la Mesa su disposición para la adquisición, para los Comedores Municipales, de carne de conejos faenados en mataderos habilitados.

En este orden de cosas, el Instituto de Colonización informó sobre gestiones respecto a la situación de algunas Colonias y tierras del departamento.

Se manifestó, sin que el acta especifique quién, la preocupación por el aumento de vendedores de leche cruda, práctica que está prohibida por ley y que representa un riesgo sanitario para la población del departamento. Al mismo tiempo quedó manifiesta la preocupación por la matanza de mil terneros recién nacidos por año por falta de invernadores y recría. Se plantea estudiar la posibilidad de recría y/o invernada, por lo que se conforma una Comisión para el estudio del tema, integrada por representantes de la IDSJ, APL, ARSJ, INC y la Junta departamental.

Finalmente, se plantean problemas con los teléfonos Ruralcel y se sugiere enviar una nota a la Presidenta de ANTEL, para saber de la telefonía digital rural y el acceso a Internet en áreas rurales.

De los temas tratados, se desprende en esta primera sesión, una cantidad mayor de éstos que se asocian a problemáticas vinculadas al desarrollo local, pero en ambas áreas temáticas predomina fuertemente lo agrario. En el espacio se plantearon temas mayoritariamente con el objeto de dar difusión a los mismos y en tres casos se trata de quejas o problemas de los que se deja constancia. De dos de ellos, derivó una acción concreta para incidir en el tema en cuestión.

Como puede verse en el ejemplo anterior, de las actas de las sesiones de Mesa de Desarrollo Rural se desprende la lista de temas abordados y, en parte, el procesamiento que estos temas tuvieron en ese ámbito. También puede, en la mayoría de los casos, identificarse el actor que introduce el tema y en algunos casos se da cuenta de los intercambios o discusiones derivadas. A pesar de lo valiosa que resulta esta información, debe tenerse en cuenta que las actas no brindan información, como el

tiempo dedicado a un tema o elementos sistemáticos para identificar el nivel de involucramiento de los actores en los distintos temas. Sin embargo, la caracterización de los elementos más sistemáticos que se desprenden de las actas, permite sumar otro aspecto a la definición del campo Mesa de Desarrollo Rural, que complementa la caracterización resultante de la identificación de los actores colectivos que participan en ella.

La identificación de la frecuencia de Mesas con que se trata cierto tipo de temas, aporta elementos sobre el sostenimiento de un tema como parte de la agenda de la Mesa y se complementa con la información que brinda la frecuencia total de temas tratados en una categoría.

Dentro de los grandes tipos de temas, se puede indagar para obtener una caracterización más específica de la categoría. A continuación, se presentan los cuadros que muestran estos sub-temas y sus frecuencias.

Cuadro 16- MESA DE DESARROLLO RURAL DE SAN JOSÉ						
Frecuencia de tratamiento de temas según área temática, tipo de abordaje y actor proponente						
Fuente: Elaboración propia en base a Actas de MDR – 13 Mesas, Período 2007-2010						
INICITATIVA	Desarrollo Local		Políticas Públicas		Otros Temas	TOTAL
	Información & Difusión	Discusión, Reclamo & Toma de decisión	Información & Difusión	Discusión, Reclamo & Toma de decisión		
Organizaciones de la Sociedad Civil	16	7	14	13	10	60
Instituciones Públicas	27	2	102	6	9	146
Otros o sin dato	0	0	6	1	1	8
TOTAL	43	9	122	20	20	214
	52		142		20	

Información & Difusión	165
Discusión, Reclamo & Toma de decisión	29

La agenda de la Mesa de San José tiene un claro sesgo hacia temas de carácter informativo y de difusión de políticas públicas, casi exclusivamente de corte

agropecuario y particularmente del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, aunque también del Instituto Nacional de Colonización y la Intendencia departamental.

El planteamiento de los temas en el orden del día de las actas consultadas y en la Mesas en que se realizó observación participante, es en su amplia mayoría de carácter informativo. Esto es, no se espera del tratamiento de ese tema resolución alguna en el ámbito de la Mesa. Los temas planteados por las organizaciones sociales, si bien en su mayoría presentan problemas a resolverse, estos más bien son puntuales y dependen de gestiones posteriores que realicen los representantes institucionales. Estas gestiones tienen por cometido informar luego con mayor profundidad a la MDR sobre el tema particular, o ingresar solicitudes a la interna de los espacios burocráticos correspondientes.

El cuadro anterior mostró con claridad el peso que tienen las instituciones públicas- principalmente las del CAD- en la construcción de la agenda y en el sesgo que éstas adquieren. La Mesa, parece ser un espacio fuerte de difusión de políticas públicas con algunos pocos momentos de toma decisión. Que la lógica instalada sea ésta puede brindar información del rol que han asumido cada una de las partes. La debilidad de varias de las organizaciones sociales para construcción de una demanda articulada y el cierre a ciertos caminos por parte de las instituciones públicas, también parece plasmarse en esta dinámica instalada.

En el siguiente cuadro, se presentan los temas de agenda por tipo, cuyo tratamiento o carácter es informativo o de difusión. La mayoría de las veces el actor que introduce este tipo de temas es de tipo institucional específicamente integrantes del Consejo Departamental.

Las políticas sectoriales, como se observa en el cuadro, especialmente agropecuarias, son el centro de los temas tratados. Se destacan, por su alta estabilidad en la agenda, aquellas referidas al financiamiento o subsidios a la producción, los temas vinculados a la política de colonización y la sanidad y trazabilidad animal. También aparece en San José la presencia de relativa importancia del tratamiento de temas vinculados al control

agrícola y uso de agrotóxicos, que se manifiesta como una preocupación constante de ciertos grupos afectados por el avance de la agricultura en el departamento.

Cuadro 17 - MESA DE DESARROLLO RURAL DE SAN JOSÉ						
TIPO DE ABORDAJE: Información y Difusión						
PRINCIPAL ACTOR PROPONENTE: Público-Institucionales						
Temas Tratados Por Tipo y Frecuencias						
Fuente: Elaboración propia en base a Actas de MDR San José						
TEMA		SUB TEMA	Nº DE MESAS EN QUE FUE TRATADO (n=13)	FRECUENCIA ABSOLUTA		
POLITICAS PÚBLICAS	POLITICAS CONTROL AGRÍCOLA		4	11		
	POLITICAS DE APOYO ENFRENTAR LA EMERGENCIA AGROPECUARIA (NO FINANCIERO)		4	4		
	POLITICAS DE FINANCIAMIENTO Y SUBSIDIOS	SUBSIDIOS: PLANES – PROYECTOS-COYUNTURALES	6	23	14	56
		PLANES DE PRODUCCION Y GESTION	5		11	
		CRÉDITO PRODUCTIVO	2		1	
		SUBSIDIOS A LA PRODUCCIÓN	10		40	
	POLÍTICA DE COLONIZACIÓN		10	18		
	POLITICAS DE SANIDAD Y TRAZABILIDAD ANIMAL		8	18		
OTRAS POLITICAS		7	5			
DESARROLLO LOCAL			6	43		
OTROS TEMAS			0	0		

Es necesario hacer hincapié nuevamente, en que el abordaje de los temas referidos, es de carácter informativo y su planteamiento tiene como objetivo poner en conocimiento de la Mesa y sus organizaciones integrantes el desarrollo de políticas concretas.

Por otra parte, es esperable que siendo las instituciones públicas las que parecen tener un papel preponderante como constructoras de la agenda, el sesgo de los temas tratados se incline hacia las áreas de competencia de las instituciones con representación estable en la MDR. También las organizaciones realizan los planteos generalmente restringiéndose a las competencias de las Instituciones participantes de la MDR. Esto indica la importancia de la presencia o ausencia de ciertas instituciones en la integración de la Mesa, para el sentido que éstas tomarán.

En segundo término, se consideran aquellos temas cuyo tratamiento tiene un carácter que excede lo informativo e implica o bien un reclamo desde las organizaciones hacia las instituciones o bien es propuesto para habilitar una discusión o toma de decisión por

parte de la Mesa. Este grupo de temas, es muy menor respecto a la categoría precedente. Es mayoritariamente planteado desde las organizaciones, principalmente en forma de reclamo por un tema específico. El cuadro siguiente, muestra los temas abordados de esta forma de acuerdo a los tipos definidos, la frecuencia de Mesas en que fue tratado - lo que da cuenta de la estabilidad del tema- y su frecuencia absoluta en el total de los temas tratados en las actas consideradas.

Cuadro 18 - MESA DE DESARROLLO RURAL DE SAN JOSÉ				
TIPO DE ABORDAJE: Discusión - Reclamos – Toma de Decisión				
PRINCIPAL ACTOR PROPONTE: Organizaciones de la Sociedad Civil				
Temas Tratados Por Tipo y Frecuencias				
Fuente: Elaboración propia en base a Actas de MDR San José				
TEMA	SUB TEMA	Nº DE MESAS EN QUE FUE TRATADO (n=13)	FRECUENCIA ABSOLUTA	
POLITICAS PÚBLICAS	POLITICAS CONTROL AGRÍCOLA	-	3	
	POLITICAS DE APOYO ENFRENTAR LA EMERGENCIA AGROPECUARIA (NO FINANCIERO)	-	1	
	POLITICAS DE FINANCIAMIENTO Y SUBSIDIOS	SUBSIDIOS: PLANES – PROYECTOS-COYUNTURALES	2	3
		PLANES DE PRODUCCION Y GESTION	-	2
		CRÉDITO PRODUCTIVO	-	0
		SUBSIDIOS A LA PRODUCCIÓN	2	2
	POLÍTICA DE COLONIZACIÓN	2	3	
	POLITICAS DE SANIDAD Y TRAZABILIDAD ANIMAL	3	2	
OTRAS POLITICAS	4	4		
DESARROLLO LOCAL		2	9	
OTROS TEMAS		0	0	

El tratamiento de los temas agrupados en las categorías precedentes, bajo la modalidad de reclamo, discusión o resolución, son cuantitativamente menos frecuentes que los que son tratados con el carácter de difusión o información. En este marco se mantienen la frecuencia levemente mayor para los temas de políticas de financiamiento y subsidios y otras políticas.

En el cuadro 19, se esquematiza de forma sintética, los atributos de los actores sociales participantes de la MDR en función de los elementos que permiten definir, al menos en términos generales, sus posiciones y conflictos. Los sujetos sociales representados en la

MDR de San José son diversos, pero no representan, sin embargo, todo el espectro de sujetos con relevancia en el mundo agrario y rural.

Como en la mayoría de los espacios rurales actuales, han aparecido en los últimos años poderosos actores nuevos, que representan las principales fuentes de conflicto para todos los sectores representados en la MDR. Algunos de estos actores de la Mesa, que en otros momentos pudieron estar en conflicto abierto o solapado y que lo mantienen en algunos casos, comparten sin embargo hoy, actores que les resultan antagonistas. Estos nuevos actores del agro, suponen para los actores de la MDR, una nueva fuente de competencia por los recursos naturales, o de afectación a su producción. El tratamiento de los temas vinculados a estos conflictos, se incorpora a la agenda en forma parcializada o reducida, sin expresarse completamente el carácter central de estas relaciones antagónicas.

Un ejemplo de este tipo de tratamiento, se observa con el problema del uso de cierto tipo de agro-tóxicos, particularmente en las zonas de expansión de la soja. Éstos, afectan fuertemente a algunos rubros como la apicultura, la horticultura e incluso la pesca, y en la Mesa, se ha planteado la preocupación por parte de los afectados. Estos planteos, que derivan de un problema de cambios en la estructura y dinámica agraria, y de la promoción de un modelo de desarrollo determinado, se ven reducidos en ese espacio a un carácter estrictamente burocrático, en donde la cuestión se centra en cómo procesar administrativamente una denuncia frente al MGAP⁵² y los reclamos apuntan al nivel de celeridad de este organismo en dar respuesta a estas cuestiones y a la responsabilidad de los aplicadores⁵³ por falta de capacitación o desinterés. Al mismo tiempo, es claro que esta expansión afecta también a la pequeña y mediana producción ganadera o lechera, especialmente en San José, fundamentalmente en la pugna por el acceso a la tierra. Si bien este ha sido un tema de reclamo a nivel gremial, de por ejemplo la CNFR o la IPL, las Mesas no son consideradas (ni habilitadas) como nuevos escenarios de sostén de ese tipo de planteos.

52 El MGAP, a través de su Dirección General de Servicios Agrícolas recibe y procesa denuncias por el uso incorrecto de productos fitosanitarios.

53 Los Aplicadores de productos fitosanitarios en las empresas agropecuarias más grandes son generalmente empresas tercerizadas, que deben contar con capacitación específica y carné de aplicador para quienes realizan directamente la tarea. .

La disputa, en términos generales, en la MDR se centra entonces por la inclusión en las políticas públicas, por la presión hacia espacios institucionales estatales para poner freno a algunas de las consecuencias de las transformaciones agrarias en proceso o por la mejora de aspectos concretos del desarrollo local.

Es decir, que en la MDR el eje del conflicto está corrido respecto a lo que puede ser el espacio social rural en el que se enmarca.

Cuadro 19 - MESA DE DESARROLLO RURAL DE SAN JOSÉ				
Actores Sociales y sus principales áreas de disputa				
ACTOR	SUJETO	Rama de actividad	Áreas de disputa	Potenciales actores antagónicos
Asociación Rural de San José (ARSJ)	Producción Empresarial y Mediana	Agro: lechería/ ganadería/ otros	Políticas públicas para agro /estructurales (juventud, acceso a tierra) /empresariales /educación agropecuaria	Grupos de inversión / Extranjeros / NE
SFR Unión de Viticultores de Villa Rodríguez (SFR UVVR)	Producción Familiar y Mediana	Agro: viticultura/ horticultura/ quesería/ otros	Políticas públicas para agro/ Sectoriales	Grupos de inversión / Extranjeros / NE
Asociación de Productores de Leche de San José (APL SJ)	Producción Familiar y Mediana	Agro: lechería	Políticas públicas para agro/ Sectoriales	Grupos de inversión / Extranjeros / NE
Pescadores artesanales Kiyú y Playa Pascual	Pescadores artesanales	Pesca	Infraestructura / Formalización / Políticas sociales / Seguridad/ Políticas base	Pescadores extra zona/ Rubros con impacto ambiental
Grupo Maya-Pavón y Unión de Queseros Artesanales Familiares (UQAF)	Producción Familiar	Agro: Quesería artesanal	Políticas públicas para agro/ Formalización / comercialización	Grupos de inversión / extranjeros / NE
Grupo Criadores de Cabras de Ciudad del Plata	Otros	Agro: Producción Caprina / Suburbana	Políticas para agro/ formalización Políticas sociales / políticas de empleo / infra estructura	-
Cooperativa Agropecuaria Por un Futuro (PUFCAL)	Producción Familiar	Agro: horti-fruticultura	Políticas públicas para agro/ Sectoriales / Comercialización/Género	-
Asociación de Cunicultores de San José (ACUSANJO)	Sin dato	Agro: Cunicultura	Sin datos	Sin datos
Cooperativa Agropecuaria Cañada Grande (CALCAGRA)	Producción Familiar	Agro: Lechería/Quesería	Políticas públicas para agro/ Sectoriales	Grupos de inversión / extranjeros / NE
Apicultores de Libertad	Producción Familiar	Agro: Apicultura	Políticas públicas para agro/ Sectoriales / Ambientales	Empresas productoras de Soja transgénica y otros rubros con fuerte uso de agro-tóxicos

Fuente: elaboración propia en base a Entrevistas, actas de MDR y otras fuentes documentales

En torno a estos ejes de conflicto, algunos momentos importantes marcaron el proceso de acción de la Mesa.

En la MDR San José, la **Emergencia Agropecuaria (2008-2009)** fue un momento marcante por varias razones. En las entrevistas realizadas, algunas organizaciones destacan este momento con dos connotaciones principales: como casi “el” resultado que ha dado la MDR hasta el momento, y como el momento en el que sintieron estar “decidiendo” algo. En ese momento de crisis, la MDR adquirió un sentido que no resulta fácil de reconocer en otros momentos

“...cuando hay una situación de crisis generalizada, como en ese momento, no se dudó que el espacio ideal era ese”

“Y lo que se coordinó bien, que creo que salió bien coordinado, fue el tema del reparto de semillas y raciones, eso fue algo que se coordinó, fue ahí mismo, lo de coordinar cómo iba a ser el procedimiento y de ahí salió la forma, este, y yo no recuerdo otra propuesta con buen fin...”

Por otra parte en el mismo período, y en el contexto de la Sequía, se da una **ruptura en el Consejo Agropecuario Nacional** cuando la Intendencia de San José decide dejar de participar de éste órgano por discrepancias con la forma en que el MGAP manejó el tema de la Emergencia en el departamento, constituyéndose en el mismo dos Comités de Emergencia paralelos, uno coordinado por la IMSJ y otro por el MGAP.

“El 10 de enero, Chiruchi firma un decreto anunciando que no participará más la IMSJ en el Consejo, entre otras razones, porque el ministro Agazzi no lo recibe (estuvo en San José y se reunió con productores lecheros en APL). El intendente se enojó porque el ministro mantuvo esa reunión y recorrió algunos predios sin darle ninguna participación. (...) Para el intendente, ante la grave crisis, no hubo "efectiva actuación" del Consejo y señala "falta de receptividad del ministro". Chiruchi sostiene que el Consejo Departamental "no ha cumplido su rol" y la actitud del ministro no permitió "desarrollar una gestión efectiva". Por lo tanto, "no tiene objeto seguir integrando un Consejo Agropecuario Departamental inoperante como consecuencia de una actitud incomprensible". (Diario La República, 16/01/2012)

La intendencia no volvió a integrarse al Consejo Agropecuario Departamental hasta agosto de 2010, una vez que asumieron nuevas autoridades al frente de la misma.

A esta retirada, se sumó también, la salida de la Asociación Rural de San José de la Mesa también por un período prolongado. La organización plantea discrepancias similares a las de la IDSJ.

Este evento, muestra como en cierta medida la MDR es un campo donde en los actores institucionales se expresan más fuertemente las relaciones de fuerza y en cierta medida los actores sociales se pliegan a uno u otro actor en función de afinidades políticas, partidarias u otras.

“Somos la única gremial que se retiró en su momento de la Mesa de Desarrollo Rural. Se empezó a participar cuando se crearon las Mesas en 2007, hasta la sequía del 2008-09. Nosotros consideramos en su momento que la actuación del Ministro durante la sequía, fue deficiente, en sus inicios sobre todo y que pasó por alto lo que era la Mesa de Desarrollo Local de acá de San José, ya que vino varias veces a San José y nunca se reunió con la Mesa de Desarrollo y se reunía con gremiales afines al poder ejecutivo en su momento. (...) Nosotros pensamos que en ese momento pasó por alto lo que era la Mesa de Desarrollo, y... más allá que después nosotros creemos que después fue corrigiendo sobre la marcha su actuación sobre la sequía, pero en su momento nosotros consideramos que la MDR no fue tomada en cuenta y la pasaron por alto. Entonces nosotros en respuesta a eso decidimos retirarnos de la MDR. No estar en desacuerdo con nadie de la Mesa, pero sí con la actuación del Ministro. Nosotros consideramos que al venir al departamento o a ver qué planes se podían llevar a cabo en el departamento tendría que haber ido directamente con la MDR.”

El **período de campaña electoral** pesó especialmente en San José⁵⁴. Una serie de eventos y conflictos que se presentaron en la Mesa no pueden ser analizados fuera de este marco. De hecho la MDR fue tema durante la campaña electoral a las elecciones departamentales. En este sentido, la Mesa es, además de un espacio de interacción público- privado y de coordinación interestatal, un espacio de luchas de poder, un campo de fuerza donde se expresan algunos de los conflictos subyacentes entre actores, cuyo reconocimiento es indispensable para la comprensión de las dinámicas que se instalan en la Mesa.

⁵⁴ “Finalmente, tanto Falero como Antía [Candidatos del Partido Nacional] coincidieron en señalar que es intención de la comuna retornar a la Mesa Departamental de Desarrollo Agropecuario, siempre que le sea reconocida su institucionalidad y "sus planteos sean escuchados. No queremos ir a calentar un sillón", dijo el ex Secretario General.” (Visión Ciudadana, Edición Digital. 21/04/2010)

En síntesis, la Mesa de Desarrollo Rural de San José, puede definirse como una Mesa con una identidad claramente - casi exclusivamente- agropecuaria, en la que participan mayoritariamente organizaciones con niveles de fortaleza relativamente altos y que representan a sectores medios de la estructura agraria, incluida la Agricultura Familiar con cierto nivel de capitalización. El espacio, ha habilitado además, la participación de algunos grupos u organizaciones informales incipientes representativas de sectores productivos de menor desarrollo (queseros artesanales de pequeña escala), o no estrictamente agropecuarios con estrategias de subsistencia basadas en actividades diversas (pescadores artesanales, criadores de cabras). En momentos específicos⁵⁵ se acercaron varios grupos de productores familiares a la Mesa. Sin embargo, el espacio no logró sostener la participación de éstos y su vínculo con la Mesa fue débil, con presencia puntual.

La agenda de la Mesa es altamente homogénea, con fuerte énfasis en temas vinculados a la gestión de políticas de apoyo a la producción agropecuaria familiar o de mediana escala. En este sentido, la expresión de conflictos de carácter estructural se da en esa clave.

⁵⁵ Como la emergencia agropecuaria en 2009, en la que la MDR coordinó el operativo de entrega de ración y semillas para productores familiares -

CAPITULO VI.- LA MESA DE DESARROLLO RURAL DE CERRO LARGO

La Mesa de Desarrollo Rural de Cerro Largo (MDRCL), comenzó a sesionar en diciembre de 2007, en la ciudad de Melo, capital departamental. En el departamento sesionaba previamente la Mesa de Desarrollo Rural del Proyecto Uruguay Rural, que estaba integrada por dos sub-mesas: Melo y Rio Branco.

Específicamente para esta Mesa, no contamos con actas que permitan seguir el período inicial de funcionamiento y fue necesario reconstruirla en base a entrevistas y otra información disponible⁵⁶.

La Mesa de Cerro Largo en el inicio sesionaba como Mesa departamental en Melo y la constituían la actual integración de la Mesa de Melo más la Sociedad Rural de Rio Branco que participaba de ésta hasta que, sobre fines de 2009, comienzan a funcionar las Mesas de Noblía y Rio Branco. En el departamento funcionan desde ese año tres Mesas paralelas con sede en esas tres localidades/ciudades, que sesionan con una frecuencia mensual.

Por las características específicas que cada una de éstas tiene, no es conveniente analizar a Cerro Largo como un todo. Cada una de ellas, funciona como una unidad en sí misma, con reuniones mensuales respectivas. Sus agendas, si bien tienen puntos de contacto y temas comunes, tienen improntas diferenciadas. Lo mismo sucede con los actores colectivos que las componen. En este sentido, iremos abordando las Mesas caso a caso.

El Consejo Agropecuario Departamental, que es común para todo el departamento está integrado en Cerro Largo por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, el Instituto Nacional de Colonización, el Instituto Nacional de la Carne y la Intendencia Departamental, a cada una de las Mesas se suman representantes de la Comisión Agro

⁵⁶ El equipo de la Unidad de Extensión de Cerro Largo de la Universidad de la República, que colaboró con la instalación de la Mesa en el departamento, presenta un relato procesual de la Mesa, que resulta útil para proporcionar elementos para analizar las primeras etapas, en Frank, Nicolás & Quintero, Jimena, 2010.

de la Junta departamental, cuya integración a las mismas, no ha sido regular en todo el período considerado. Por otra parte, participan con cierta regularidad según el período y la Mesa, representantes de otras instituciones del Estado como el Ministerio de Desarrollo Social, Directores de Escuelas Públicas o Inspectores de Educación Primaria, entre otros. Más esporádicamente, lo han hecho representantes de Obras Sanitarias del Estado (OSE) y Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE) u otros organismos para temas específicos.

A continuación, se presenta una descripción y análisis de los actores y organizaciones sociales cuyo nivel de participación los tornan constitutivos de cada una de las tres Mesas del departamento. Las características de esta participación así como las principales áreas de conflicto identificadas se presentan como elementos clave en la constitución de cada una de las agendas respectivas.

6.1 La Mesa de Desarrollo Rural de Melo

6.1.1 Actores, Organizaciones Sociales y su participación en la Mesa

La zona de influencia de la Mesa de Melo abarca la mayor parte del departamento, a diferencia de las Mesas de Rio Branco y Noblía cuya área de influencia es más localizada. De acuerdo a los niveles de fortaleza organizativa de las organizaciones participantes, puede verse una baja presencia de grupos y proporcionalmente una alta participación de organizaciones de fortaleza alta. Básicamente, está integrada por gremiales de productores de amplia trayectoria en el departamento y con localización en Melo o en zonas próximas, salvo tres excepciones (Fundación Quebracho, Comisión de Vecinos de la Doceava Sección y la Liga de Trabajo de Fraile Muerto).

Diez, son las organizaciones sociales que tienen o han tenido participación en la Mesa de Melo en el período, ya sea esta activa o intermitentemente⁵⁷. Este grupo, está compuesto por ocho organizaciones de productores agropecuarios, una de asalariados rurales y una ONG que presta servicios de extensión, asistencia técnica y otros a productores familiares de la zona de Quebracho.

Del total de estas organizaciones con participación en el MDR, un conjunto de cinco organizaciones pueden clasificarse dentro de las de fortaleza organizativa alta de acuerdo a los mismos criterios empleados para el caso de San José. Este grupo lo integra la Sociedad Agropecuaria de Cerro Largo (SACL), en cuya sede se desarrollan habitualmente las sesiones de la Mesa. Es una de las organizaciones agropecuarias más importantes y de mayor trayectoria del departamento – fundada en 1933-. Representa fundamentalmente a productores empresariales ganaderos e integra la Federación Rural del Uruguay.

⁵⁷ En el anexo se presenta el listado exhaustivo de éstas y sus características principales.

En segundo lugar, la Sociedad de Fomento Rural de Cerro Largo (SFRCL), es una organización integrante de la Comisión Nacional de Fomento Rural, la Federación Rural del Uruguay y las Cooperativas Agrarias Federadas (CAF). Se trata de una organización con actividad gremial y económica, cuya masa social, que supera el millar, es heterogénea aunque su perfil de acción gremial apunta principalmente a productores de mediana escala y empresariales. La Asociación de Productores de Leche de Cerro Largo (APLCL) está integrada aproximadamente por ochenta socios, productores de leche que remiten a la planta de la Cooperativa Lecheros de Melo (COLEME). Es una asociación gremial y proveedora de servicios (campo de recría, servicios administrativos y otros) que apunta a la defensa de los remitentes en lo referido al precio de la leche y sus condiciones de producción y a ampliar el circuito formal de producción y remisión de leche en el departamento. Está integrada fundamentalmente por lecheros de pequeña y mediana escala. Integra las organizaciones de nacionales Asociación Nacional de Productores de Leche (ANPL) y la Intergremial de Productores de Leche (IPL). COLEME por su parte también integra este grupo, y es una organización cooperativa con fines económicos industrializadora de leche a nivel local para la venta bajo su propia marca o elaborando sub-productos para CONAPROLE. La cooperativa integra la CAF.

Finalmente, la Liga de Trabajo de Fraile Muerto (LTFM), es la quinta organización con trayectoria organizativa en el departamento con sede en la localidad de Fraile Muerto. Fundada en los años cuarenta, nuclea más de trescientos socios de la sexta sección de Cerro Largo, fundamentalmente ganaderos de mediana escala, en los últimos años ha propiciado el trabajo hacia sectores de la producción familiar a través de convenios de asistencia técnica y fortalecimiento organizativo con el PUR-MGAP. Está asociada a la Federación Rural del Uruguay.

En el grupo de organizaciones incipientes o de fortaleza intermedia intermedia se encuentran dos organizaciones de productores agropecuarios y un sindicato rural. Este último es la Unión Nacional de Trabajadores Rurales y afines (UNATRA), que se haya representada en la Mesa por un delegado. La UNATRA fue creada en 2005 y reúne sindicatos rurales de base de todo el país.

Las organizaciones de productores son, por un lado, la Comisión de Vecinos de la Doceava Sección (COVEDOCE), asociación civil de reciente creación que tiene un perfil hacia la promoción comunitaria. Integra unos cuarenta y cinco socios mayoritariamente productores ganaderos medianos y familiares, su accionar si bien toma demandas vinculadas a la producción agropecuaria excede esa área y se desarrolla en temas como el acceso a servicios e infraestructura para las comunidades, educación y salud rural, entre otros temas.

Por otra parte está la Asociación de Criadores de Cerdos a Campo y Afines de Cerro Largo (ACCCACEL), que comienza a gestarse en el año 2006 y adquiere personería jurídica en 2009, alcanzando actualmente los veinticinco integrantes. El objetivo de la organización es formar una red de unidades productivas para la cría, engorde y comercialización de cerdos como ingreso alternativo o complementario, en muchos de los casos a la lechería. Contaron durante los últimos años con asistencia técnica del Proyecto Uruguay Rural en el área organizativa, productiva y económica.

El único grupo no formalizado de la Mesa de Melo es el Grupo de Horticultores. Se trata de un colectivo de aproximadamente una decena de horticultores de Melo y zonas próximas, básicamente productores familiares.

Finalmente, la Fundación Quebracho, es una organización no gubernamental sin fines de lucro, integrante de la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales orientadas al Desarrollo (ANONG), fue conformada en 1994 y parte de su equipo tenía previamente trayectoria de trabajo en Cerro Largo, especialmente en la 8^{va} Sección, en la zona de influencia de Quebracho y Cerro de las Cuentas. Sus acciones principales se desarrollan en base a la provisión de servicios de asistencia técnica en distintas áreas como salud, educación, recreación y producción. En los últimos años ha establecido acuerdos de trabajo con el MGAP para el desarrollo de actividades de Extensión en su zona de influencia.

Se considerarán constitutivas de la Mesa aquellas que tienen una participación alta y media durante el período considerado a través de las actas (2010- 2011). A partir de esta caracterización se desprende que las organizaciones con participación de alta a media

son seis, tres de fortaleza alta y tres de fortaleza intermedia. Las cuatro organizaciones que presentaron en el período niveles más bajos de participación en términos de asistencia a las sesiones de la Mesa, son dos de fortaleza alta, un grupo de productores familiares y una ONG de servicios técnicos.

En el siguiente cuadro (Cuadro 20) se presentan las organizaciones constitutivas de la Mesa de Melo en el período, de acuerdo a las características de su participación

El conjunto de organizaciones, que de acuerdo a su participación pueden considerarse constitutivas de la MDR, no incluye ningún grupo informal y está compuesto por tres organizaciones de fortaleza alta y tres de fortaleza intermedia, cuya integración presenta cierta heterogeneidad de sectores sociales de la producción agropecuaria.

Cuadro 20 - MESA DE DESARROLLO RURAL DE MELO							
Organizaciones constitutivas de la MDR y principales características en el área participación							
ACTOR COLECTIVO	Frecuencia de asistencia registrada por año			Tipo de participación en el período	Nivel de participación	Nivel de Actividad registrada	Nivel de Fortaleza relativa
	2010*	2011*	Total				
Asociación de Criadores de Cerdo a Campo y Afines de Cerro Largo (ACCCACEL)	4	3	7	Estable	Alta	Muy Baja	Media
Asociación de Productores de Leche de Cerro Largo (APLCL)	2	4	6	En aumento	Alta	Baja	Alta
Comisión de Vecinos de la 12ª Sección (CO.VE.DOCE)	4	4	8	Estable	Alta	Alta	Media
Liga de Trabajo de Fraile Muerto (LTFM)	2	3	5	En aumento	Media	Media	Alta
Sociedad de Fomento Rural de Cerro Largo (SFRCL)	2	3	5	En aumento	Media	Baja	Alta
Unión Nacional de Trabajadores Rurales y Afines (UNATRA)	3	3	6	Estable	Alta	Muy Baja	Media

*2010= junio – diciembre de 2010; 2011= enero- mayo de 2011

Fuente: Elaboración propia en base a Actas de MDR y entrevistas

En los siguientes cuadros puede observarse, cómo se distribuyen las organizaciones con participación en la MDR de Melo de acuerdo al nivel de fortaleza organizativa y el principal sujeto social representado según si nivel de participación. No está incluida en

estos cuadros la ONG de servicios técnicos (Fundación Quebracho), ya que las características consideradas relevantes no se corresponden con el tipo de actor.

Cuadro 21 – MESA DE DESARROLLO RURAL DE MELO
Organizaciones participantes por nivel de fortaleza organizativa según nivel de participación

Nivel de Participación		Nivel de fortaleza de la Organización		
		1. Fortaleza alta	2. Fortaleza Media	3. Grupos
		Frecuencia Absoluta	Frecuencia Absoluta	Frecuencia Absoluta
Constitutivas de la MDR	Alta	1	3	0
	Media	2	0	0
	Baja	2	0	1
	TOTAL	5	3	1

Fuente: Elaboración propia en base a Actas de MDR y entrevistas

De este cuadro, se desprende que de las cinco organizaciones con fortaleza alta que han participado de la MDR, tres lo hicieron con nivel alto a medio y dos tuvieron baja participación. Mientras que las tres de F.O intermedia tienen un nivel alto de participación. La única organización de fortaleza organizativa baja (grupo) participó poco (nivel bajo) de las sesiones de la Mesa.

El cuadro 22, presenta la distribución de organizaciones de acuerdo al principal sujeto social que representan, según a su participación en la MDR de Melo. Este permite visualizar que las organizaciones de participación más alta en las sesiones de la Mesa representan fundamentalmente a la producción familiar y mediana. Integra, además, este grupo de alta participación el sindicato de asalariados rurales (UNATRA). Las dos organizaciones de participación media representan en un caso al sector de la producción familiar a capitalizada y en otro al sector de empresarial a mediano. Finalmente, las de baja participación, se dividen entre estos mismos sectores, tres en el primer caso y uno en el segundo.

Cuadro 22 - MESA DE DESARROLLO RURAL DE MELO				
Organizaciones participantes por principal sujeto social representado según nivel de participación				
Nivel de Participación		Tipo de Organización		
		1. Empresariado y capitalizado	2. Producción Familiar a capitalizada	3. Asalariados y Comunidades
		Frecuencia Absoluta	Frecuencia Absoluta	Frecuencia Absoluta
Constitutivas de la MDR	Alta	0	3	1
	Media	1	1	0
	Baja	1	2	0
TOTAL		2	6	1
Fuente: Elaboración propia en base a Actas de MDR y entrevistas				

La siguiente tabla resume las principales características de las seis organizaciones constitutivas de la MDR de Melo en el período considerado. Las seis organizaciones constitutivas de la MDR han tenido en mayor o menor medida algún tipo de vínculo con el Proyecto Uruguay Rural, aunque en un caso el de la SFRCL éste no implicó aportes al fortalecimiento organizacional, sino que mediante un convenio entre el PUR y la SFRCL pudieron prestarse servicios de Asistencia Técnica y otros a grupos del departamento.

Cuadro 23 – MESA DE DESARROLLO RURAL DE MELO**Principales características de las organizaciones constitutivas de la MDR en el período considerado**

Organización	Tipo	Sujeto social principal	Apoyo organizativo estatal	F.O relativa	Organización de segundo grado	Referencia territorial
Asociación de Criadores de Cerdo a Campo y Afines de Cerro Largo (ACCCACEL)	Gremial	Producción Familiar	AT PUR	Media	-	Melo
Asociación de Productores de Leche de Cerro Largo (APLCL)	Gremial	Productores transicionales y familiares- Sectorial	Convenio PUR	Alta	IPL / ANPL	Melo
Comisión de Vecinos de la 12ª Sección (CO.VE.DO.SE)	Vecinal	Producción Familiar y mediana	AT PUR en la zona	Media	-	12ª sección
Liga de Trabajo de Fraile Muerto (LTFM)	Gremial	Productores transicionales y familiares	Convenio PUR	Alta	Federación Rural	Fraile Muerto y proximidades
Sociedad de Fomento Rural de Cerro Largo (SFRCL)	Gremial	Productores empresariales y transicionales	Convenio PUR	Alta	Federación Rural / Comisión Nacional de Fomento Rural/ CAF	Cerro Largo / Melo
Unión Nacional de Trabajadores Rurales y Afines (UNATRA)	Sindicato	Asalariados Rurales	Apoyo PUR a nivel central	Media	-	Nacional

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas y fuentes documentales

Finalmente, si se consideran los principales sujetos sociales representados en la MDR de Melo puede verse (Cuadro 24) que éstos son los productores/as familiares a capitalizados, especialmente ganaderos/lecheros. Todos los sectores considerados tienen al menos una organización representativa, pero destaca el sector antes mencionado con cuatro organizaciones, dos de ellas con fortaleza organizativa alta. Es importante destacar, que entre estas cuatro organizaciones (LTFM, COVEDOCE, ACCCACEL y APL) hay diferencias de composición que las acercan más o menos al sector más capitalizado o la producción familiar estrictamente considerada.

Cuadro 24 - MESA DE DESARROLLO RURAL DE MELO			
Principales sujetos sociales representados por las organizaciones con participación de alta a media			
Sujeto principal	Cantidad de Organizaciones	Con fortaleza organizativa alta	Integra organizaciones de segundo grado
Productores Empresariales y Medianos	1	1	1
Productores Familiares a Medianos	4	2	2
Asalariados/as y Comunitarias	1	0	1 ⁵⁸
TOTAL	6	3	4
Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas y fuentes documentales			

En síntesis, la MDR de Melo es una Mesa que presenta un nivel alto de fortaleza de sus organizaciones representativas, es una de las dos Mesas dentro de las consideradas en este trabajo que tiene representación de asalariados/as rurales en tanto trabajadores⁵⁹. En este sentido, es una Mesa que potencialmente integra actores sociales con elementos de conflicto de clase. Sin embargo, este elemento potencial no se refleja en los temas de agenda ni en su tratamiento.

La agenda de la Mesa está fuertemente marcada por los temas de Desarrollo Local, especialmente de algunas zonas en particular y por la agenda de la producción familiar y mediana local ligada a los programas de apoyo, fundamentalmente del MGAP.

Es una Mesa con actores marcadamente del sector agropecuario y ganadero en especial. La única organización que podría considerarse “comunitaria” es la COVEDOCE que en tanto comisión de vecinos y de acuerdo a los propios fines del colectivo presenta un campo de interés que excede lo estrictamente agropecuario y presenta intereses que incluyen una amplia gama de áreas temáticas. Sin embargo, no puede desconocerse que su núcleo principal es de productores/as, y en este sentido fue clasificada en la categoría de productores familiares a medianos.

58 UNATRA es una organización de segundo grado.

59 En otros casos pueden existir colectivos integrados por asalariados/as rurales pero cuyo factor de nucleamiento no refiere al orden trabajo sino que se vincula al lugar de residencia u otra condición.

6.1.2 La Agenda de la Mesa y principales ejes de conflicto

De acuerdo a la información disponible⁶⁰ pueden identificarse dos momentos de ésta Mesa hasta 2010.

El primero de ellos desde diciembre de 2007,-cuando comienza a sesionar en Melo-hasta agosto de 2008, tiene dos etapas, de Conformación, la primera y de Participación y conflicto la segunda. En la primera de estas etapas, las discusiones se centraron en la elaboración del reglamento de funcionamiento, mecanismos de organización del espacio y construcción de primeras agendas. En esta etapa, la “territorialidad” de la Mesa, es fuente de debate y se decide la no conformación de sub-mesas ni la integración de organizaciones sin personería jurídica. Sigue a esta una etapa de merma de la participación, así como algunos conflictos vinculados al funcionamiento del espacio. A partir de estos problemas, se da un proceso de auto-crítica y una re-convocatoria de las organizaciones que habían dejado de participar (Frank &Quintero, 2010).

El segundo momento, va desde setiembre de 2008 hasta principios del 2010 y coincide con el cambio de conducción de la Mesa, ya que se da una sustitución del Director Departamental del MGAP. En este nuevo comienzo se retoma la discusión de territorialidad y se re-plantea la creación de sub-mesas, lo que es rechazado nuevamente. Aunque, sobre fines de 2009, el MGAP decide concretar la instalación de sub-mesas. Cabe destacar que de este espacio no estaban participando organizaciones de otras zonas del departamento, ni las que actualmente integran las Mesas de Rio Branco y Noblía, a excepción de la Sociedad Rural de Rio Branco (Frank & Quintero, 2010).

En lo referente a los temas tratados, en este segundo momento, se retoman algunos de la agenda previa quedando otros discontinuados. Los principales temas planteados en este momento son: la caminería rural, el acceso a agua, electrificación rural y sequía. Dejan de ser objeto de debate: la integración, y funcionamiento de la mesa, rol en el desarrollo rural y pertinencia de los temas a discutir. En esta etapa, el Director del MGAP asume

60 Se recuerda que no contamos con actas correspondientes al período 2007-2009 que permitan realizar esta reconstrucción directa.

rol más importante en el armado de la agenda, se complementa en “creciente medida” por el trabajo del Consejo Agropecuario Departamental (Frank & Quintero, 2010).

La agenda desarrollada por la MDR de Melo en el período entre junio de 2009 y mayo de 2011 puede analizarse de forma más sistemática a través de sus actas. Para esa sistematización, distinguimos, como en el caso de San José, dos grandes áreas temáticas de la agenda: el área de las Políticas Públicas, su difusión, su implementación territorial e incidencia en ellas, por una parte, y el área del Desarrollo Local que incluye aquellos temas que hacen a las cuestiones de carácter intrínsecamente local. Un conjunto heterogéneo y generalmente menor de temas no queda incluido en ninguna de estas dos categorías pero se indicará su magnitud cuando corresponda.

Por otra parte, se distingue además del área temática en que se encuadra un tema de agenda, el carácter que su tratamiento toma. La forma de abordaje de los temas de la Mesa, presenta cierto equilibrio entre la difusión e información por parte de las instituciones públicas y los temas de reclamo de organizaciones y toma de decisión. Este elemento podrá ser valorado en términos comparativos con el resto de las Mesas, aunque el nivel de fortaleza de las organizaciones parece ser un elemento clave para la actividad en la construcción de agenda por parte de éstas.

A continuación, se presenta un cuadro que detalla para la Mesa de Melo la distribución de los temas tratados de acuerdo a las categorías definidas, más el tipo de actor que lo introduce (actor público-institucional o actor de la sociedad civil), y el tipo de tratamiento.

Cuadro 25 - MESA DE DESARROLLO RURAL DE MELO						
Frecuencia de tratamiento de temas según área temática, tipo de abordaje y actor proponente						
Fuente: Elaboración propia en base a Actas de MDR –7 Mesas, Período 2009-2011						
INICITATIVA	Desarrollo Local		Políticas Públicas		Otros Temas	TOTAL
	Información & Difusión	Discusión, Reclamo & Toma de decisión	Información & Difusión	Discusión, Reclamo & Toma de decisión		
Organizaciones de la Sociedad Civil	9	5	0	7	2	23
Instituciones Públicas	9	3	16	5	6	39
Otros o Sin Dato	2	3	1	13	0	19
TOTAL	20	11	17	25	8	81
	31		42		8	

Información & Difusión	37
Discusión, Reclamo & Toma de decisión	36

Este cuadro nos permite observar en el período comprendido por las actas disponibles, áreas de mayor énfasis. En este sentido, la Mesa de Melo presenta cierto balance entre el desarrollo de una agenda volcada hacia el tratamiento de Políticas Públicas y el Desarrollo Local, con cierta prevalencia del primer tipo. También se presenta un balance en el tipo de tratamiento de los temas, entre la difusión e información y la presentación de reclamos, discusiones y toma de decisiones. Concretamente, en el tema de Políticas Públicas prevalece el segundo tipo de tratamiento mientras que en el área del Desarrollo Local lo hace el tratamiento en términos de difusión e información.

Respecto a las iniciativas o nivel de actividad de los distintos tipos de actores, aparece una cierta prevalencia de los actores institucionales frente a los de la Sociedad Civil. Las organizaciones que parecen contribuir más a la construcción de la agenda, en el período considerado y de acuerdo a las actas disponibles, son fuertemente la COVEDOCE y con un nivel medio la LTFM. Las restantes lo hacen con carácter bajo y muy bajo. Coinciden con las de menor aporte a la construcción de agenda las organizaciones de menor fortaleza organizativa y de actores más sub alternos (productores/as familiares y asalariados/as rurales).

Un abordaje un poco más detallado de la agenda desarrollada por la MDR de Melo en el período considerado, se presenta en los cuadros siguientes. En éstos, se pueden observar

las frecuencias de tratamiento de los temas de acuerdo al tipo de abordaje y área temática.

Cuadro 26 - MESA DE DESARROLLO RURAL DE MELO						
TIPO DE ABORDAJE: Información y Difusión						
PRINCIPAL ACTOR PROPONENTE: Público-Institucionales						
Temas Tratados Por Tipo y Frecuencias						
Fuente: Elaboración propia en base a Actas de MDR –7 Mesas, Período 2009-2011						
TEMA		SUB TEMA	MESAS EN QUE FUE TRATADO (n=7)		FRECUENCIA ABSOLUTA	
POLITICAS PÚBLICAS	POLITICAS CONTROL AGRÍCOLA		-	-		
	POLITICAS DE APOYO ENFRENTAR LA EMERGENCIA AGROPECUARIA (NO FINANCIERO)		-	-		
	POLITICAS DE FINANCIAMIENTO Y SUBSIDIOS	SUBSIDIOS: PLANES – PROYECTOS-COYUNTURALES	1	5	1	11
		PLANES DE PRODUCCION Y GESTION	3		3	
		CRÉDITO PRODUCTIVO	-		-	
		SUBSIDIOS A LA PRODUCCIÓN	4		7	
	POLÍTICA DE COLONIZACIÓN		2	2		
	POLITICAS DE SANIDAD Y TRAZABILIDAD ANIMAL		1	2		
OTRAS POLITICAS		1	2			
DESARROLLO LOCAL			6	20		
OTROS TEMAS			4	5		

El cuadro 26, permite observar cómo se distribuyen los temas cuyo abordaje se aproxima más a un carácter informativo o de difusión. En este marco de tratamiento, los temas vinculados al ámbito del Desarrollo Local son las que presentan una frecuencia más alta de tratamiento (veinte en cuarenta y dos temas), al mismo tiempo que tienen una mayor estabilidad en el tratamiento, en seis de siete sesiones de la MDR. En este ámbito temático, la diversidad institucional involucrada es mayor, con un peso importante de la Intendencia departamental. Los temas vinculados a políticas de financiamiento y subsidios a la producción también tienen una frecuencia alta de tratamiento (once en cuarenta y dos temas) y estuvieron presentes en cinco de las siete sesiones de MDR consideradas. Éstas políticas tratadas, son casi exclusivamente las desarrolladas por el MGAP. Otros temas y políticas aparecen con baja frecuencia.

Cuadro 27 - MESA DE DESARROLLO RURAL DE MELO

TIPO DE ABORDAJE: Discusión - Reclamos – Toma De Decisión
PRINCIPAL ACTOR PROPONTE: Organizaciones de la Sociedad Civil
Temas Tratados Por Tipo y Frecuencias

Fuente: Elaboración propia en base a Actas de MDR –7 Mesas, Período 2009-2011

TEMA		SUB TEMA	Nº DE MESAS EN QUE FUE TRATADO (n=7)		FRECUENCIA ABSOLUTA	
POLITICAS PÚBLICAS	POLITICAS CONTROL AGRÍCOLA		-		-	
	POLITICAS DE APOYO ENFRENTAR LA EMERGENCIA AGROPECUARIA (NO FINANCIERO NI SUBSIDIOS)		-		-	
	POLITICAS DE FINANCIAMIENTO Y SUBSIDIOS	SUBSIDIOS: PLANES – PROYECTOS-COYUNTURALES	3	4	7	17
		PLANES DE PRODUCCION Y GESTION	1		1	
		CRÉDITO PRODUCTIVO	-		-	
		SUBSIDIOS A LA PRODUCCIÓN	4		9	
	POLÍTICA DE COLONIZACIÓN		2		3	
	POLITICAS DE SANIDAD Y TRAZABILIDAD ANIMAL		1		1	
	OTRAS POLITICAS		4		4	
DESARROLLO LOCAL		4		11		
OTROS TEMAS		3		3		

En cuadro anterior, se presenta la distribución temática de los abordajes más vinculados a reclamos o demandas de las organizaciones o que implican espacios de debate y/o toma de decisión. En ese marco de tratamiento las políticas de financiamiento y subsidios a la producción son las que presentan una frecuencia más alta de tratamiento (diecisiete de treinta y nueve temas), en cuatro MDR de siete consideradas. Los temas del ámbito del desarrollo local le siguen en frecuencia de tratamiento (once en treinta y nueve) y comparten el nivel de presencia en las sesiones de MDR (cuatro en siete). El resto de las áreas temáticas tienen una presencia más fuerte desde este abordaje que en el de tipo informativo o de difusión.

Los intereses y posiciones de los actores colectivos que constituyen la MDR de Melo así como los hábitos de los agentes concretos que los ponen en juego, tienen su correlato parcialmente en la dinámica de interacción de la Mesa.

En el cuadro 28, se sintetizan los atributos de los actores sociales participantes de la MDR, en función de algunos de los elementos que permiten identificar un marco de posiciones y potenciales áreas de conflicto.

Como en la Mesa de San José, en Melo a pesar de que existe mayor heterogeneidad de actores, ésta no es amplia, siendo los sectores de la producción familiar y mediana los principalmente representados. Esta relativa homogeneidad diluye las áreas de conflicto como manifestaciones explícitas en el marco de la Mesa. A pesar de la presencia organizaciones potencialmente antagónicas como gremiales patronales tradicionales del departamento y un sindicato rural, no parece generar un espacio de conflicto. Hay, por parte de los actores, una explícita distinción de temas que “son de la Mesa” y los que no. No es todo el espectro de intereses de las organizaciones los que la Mesa habilita a tratar, ni las organizaciones esperan hacerlo.

En este sentido, las áreas de disputa en la MDR se concentran, en términos similares a San José, en la inclusión o incidencia en las políticas públicas – particularmente agropecuarias- o por la mejora de aspectos concretos del desarrollo local y los servicios básicos.

Es decir, que en la MDR de Melo como en San José el eje del conflicto está corrido respecto a lo que puede ser el espacio social rural en términos generales, y se posiciona en aspectos altamente concretos.

Cuadro 28 - MESA DE DESARROLLO RURAL DE MELO				
Actores Sociales y sus principales áreas de disputa				
ACTOR	SUJETO	Rama de actividad	Áreas de disputa	Principales actores antagónicos
Asociación de Criadores de Cerdo a Campo y Afines de Cerro Largo (ACCCACEL)	Producción Familiar	Agro: / Suinos lechería	Políticas públicas para agro/ Formalización / comercialización	Grupos de inversión / Extranjeros / NE
Asociación de Productores de Leche de Cerro Largo (APLCL)	Producción Familiar y Mediana	Agro: lechería	Políticas públicas para agro/ Sectoriales	Grupos de inversión / Extranjeros / NE
Comisión de Vecinos de la 12ª Sección (CO.VE.DO.SE)	Producción Familiar y Mediana	Agro: varios Comunitario / Ambiental	Políticas públicas para agro/ Infraestructura/ Políticas base	Grupos de inversión / Extranjeros / NE
Liga de Trabajo de Fraile Muerto (LTFM)	Mediana Producción	Agro: Ganadería	Políticas públicas para agro/	Grupos de inversión / extranjeros / NE
Sociedad de Fomento Rural de Cerro Largo (SFRCL)	Producción Empresarial y Mediana	Agro: Ganadería /Otros	Políticas públicas para agro/	
Unión Nacional de Trabajadores Rurales y Afines (UNATRA)	Asalariados Rurales	Sindical Rural	Políticas para agro/ formalización Políticas sociales / políticas de empleo / infra estructura	Empresariado
Elaboración propia en base a entrevistas, actas y otras fuentes documentales				

6.2 Mesa de Desarrollo Rural de Rio Branco

La Mesa de Rio Branco comenzó a sesionar en diciembre de 2009. Actualmente lo hace de forma mensual, habitualmente en la sede de la Sociedad Rural de Rio Branco.

6.2.1 Actores, Organizaciones Sociales y su participación en la Mesa

De acuerdo a los registros de actas, han participado de ella unas doce organizaciones, cuyo listado y características se presentan en el anexo.

Para determinar qué actores colectivos son los que se puede considerar constitutivos de la Mesa, y excluir aquellas participaciones ocasionales, se identificó dentro de este grupo el nivel de participación en las Mesas, para determinar que sub-grupo de éstas presentan niveles más importante de presencia y sostenimiento en el tiempo de su integración a la Mesa. (Cuadro 29)

La distinción entre organizaciones constitutivas y de participación baja nos deja con un conjunto de ocho organizaciones, que se pueden considerar las más estables en su integración a las Mesas. En el siguiente cuadro, podemos observar que la mayoría de las organizaciones con participación alta y media corresponde al tipo informal, esto es grupos o comisiones vecinales. Sin embargo también pertenecen a esta categoría las de participación baja u ocasional, siendo mayor el número de grupos el que tuvo participación ocasional que los que han tenido participación media y alta.

Cuadro 29- MESA DE DESARROLLO RURAL DE RIO BRANCO								
Organizaciones constitutivas de la MDR y principales características en el área participación								
ACTOR COLECTIVO	Frecuencia de asistencia registrada por año				Tipo de participación en el período	Nivel de participación	Nivel de Actividad registrada	Nivel de F.O relativa
	2009*	2010*	2011*	Total				
Comisión de Vecinos de Plácido Rosas	1	2	0	3	En baja	Media	Media	Baja
Comisión de Fomento de Bañado de Pajas	1	8	3	12	Estable	Alta	Alta	Baja
Grupo Arroyo Malo	0	2	1	3	Estable	Media	Media	Baja
Grupo El Tacuarí	1	4	1	6	Estable	Media	Baja	Baja
Grupo Garao	1	7	3	11	Estable	Alta	Baja	Baja
Grupo Picada de Salomé	1	5	2	8	Estable	Alta	Media	Baja
Sociedad Rural de Rio Branco (SRRB)	1	7	3	11	Estable	Alta	Alta	Alta
Sindicato Único de Trabajadores del Arroz y Afines (SUTAA)	0	5	0	5	En baja	Media	Baja	Media

*2009= 1 MDR; 2010= junio – diciembre de 2010 (7 MDR); 2011= enero- abril de 2011 (3 MDR)

Fuente: Elaboración propia en base a actas de MDR y entrevistas

De estas ocho organizaciones, sólo una tiene fortaleza organizativa alta y trayectoria importante en la zona, se trata de la Sociedad Rural de Rio Branco. Esta organización, es de referencia en Rio Branco y alrededores, integrando fundamentalmente productores ganaderos de escala mediana a empresariales, aunque no exclusivamente. Incorpora en los últimos años entre sus socios algunos productores familiares, y productores de otros rubros como la lechería, arroz y soja. Es una institución que funcionó desde 2005 como soporte de una serie de acciones del MGAP en su área de influencia, ya sea en proyectos productivos del PUR, PPR o PG u organizativos llevados adelante por el PUR. Está integrada a la Federación Rural del Uruguay.

La única organización que se puede considerar de fortaleza organizativa media, es el Sindicato de trabajadores del arroz, SUTAA, representado en la MDR de Rio Branco por el grupo de base Rio Branco. En 2005, trabajadores del arroz de distintas localidades de la cuenca arrocera tradicional de los departamentos de Cerro Largo, Treinta y Tres y Rocha fundaron el SUTAA afiliado a la Unión de Trabajadores Rurales y Afines (UNATRA) y al PIT-CNT. Se trata de un sindicato que está organizado en grupos de base territorial, siendo Rio Branco una de las principales zonas de la

producción arroceras nacional y uno de los grupos de base más activos con unos 10 a 20 integrantes activos. Se caracteriza por las dificultades de participación, como casi todos los sindicatos rurales. Tiene la particularidad, de reunir trabajadores de la industria y la chacra, siendo en la segunda de estas donde se presentan los mayores problemas de afiliación y participación. La organización de los trabajadores en Rio Branco a pesar de sus progresos atraviesa momentos complicados por la presión antisindical de las empresas arroceras. Un punto álgido de esta pugna se alcanzó en 2010 cuando es despedido el presidente del grupo de base de Rio Branco, evento que gestó una importante movilización en la ciudad. Este evento no fue mencionado formalmente ni tratado en la MDR de Rio Branco.

Los seis actores restantes son grupos, dos de ellos comisiones vecinales (Bañado de Pajas y Plácido Rosas), dos de productores familiares ganaderos (El Tacuarí y Arroyo Malo) y dos de productores familiares con énfasis en aspectos comunitarios y productivos (Garao y Picada Salomé).

Esta composición de actores sociales de la MDR de Rio Branco, le da un énfasis en temas de Desarrollo Local un poco más marcada que el resto de las MDR consideradas.

Básicamente sólo hay una organización netamente agropecuaria (la SRRB), que si bien lidera claramente la Mesa, paulatinamente se han sumado nuevos grupos o comisiones que incorporan temas específicos a la agenda de la MDR. SUTAA por su parte, igual que en el caso de UNATRA en la MDR de Melo, no participa del espacio como un actor sindical que introduce temas del conflicto capital-trabajo y de las relaciones laborales, sino que tiene una participación en la MDR más con un carácter de actor comunitario que busca construir alianzas con sectores de la producción familiar.

En Rio Branco, también se constata que la participación en la Mesa de varias de las organizaciones, incluido SUTAA, se ve por parte de los actores como una faceta del vínculo con el Proyecto Uruguay Rural-MGAP. El cuadro 30, resume ésta y otras características de las organizaciones constitutivas de la MDR.

Cuadro 30 – MESA DE DESARROLLO RURAL DE RIO BRANCO					
Principales características de las organizaciones constitutivas de la MDR en el período considerado					
Organización	Tipo	Sujeto social principal	Apoyo organizativo estatal	Organización de segundo grado	Referencia territorial
Comisión de Vecinos de Plácido Rosas	Comunitario	Comunitario	-	-	Plácido Rosas
Comisión de Fomento de Bañado de Pajas	Comunitario	Comunitario	-	-	Bañado de Pajas
Grupo Arroyo Malo	Técnico-Productivo / Comunitario	Productores transicionales y familiares	-	-	Arroyo Malo
Grupo El Tacuarí	Técnico-Productivo	Productores Familiares	-	-	
Grupo Garao	Técnico-Productivo / Comunitario	Productores Familiares	AT PUR	-	Garao
Grupo Picada de Salomé	Técnico-Productivo / Comunitario	Productores Familiares	AT PUR	-	Picada de Salomé
Sociedad Rural de Rio Branco (SRRB)	Mixto	Productores empresariales y transicionales	Convenio PUR	Federación Rural	Rio Branco
Sindicato Único de Trabajadores del Arroz y Afines (SUTAA)	Político-Reivindicativo	Asalariados rurales	Convenio PUR	UNATRA	Zona arrocera

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas y fuentes documentales

La participación en la MDR de Rio Branco, por nivel de F.O, es un aspecto que no resulta muy informativo, en el sentido de que sólo una organización de fortaleza alta (SRRB) es constitutiva de la Mesa y al mismo tiempo esa, es la única que ha participado. Lo mismo sucede, con la única organización de fortaleza intermedia (SUTAA). De las diez organizaciones de fortaleza baja que han participado, cuatro lo han hecho con poca frecuencia, mientras que seis se han mantenido en el grupo de participación alta a media. Lo que parece indicar que la Mesa ha logrado generar cierto atractivo para este tipo de organizaciones, que en general no cuentan en términos colectivos con otros espacios de expresión o demanda.

Cuadro 31 – MESA DE DESARROLLO RUAL DE RIO BRANCO
Organizaciones participantes por nivel de fortaleza organizativa según nivel de participación

Nivel de Participación		Tipo de Organización		
		1. F.O alta	2. F.O Media	3. F.O Baja
		Frecuencia Absoluta	Frecuencia Absoluta	Frecuencia Absoluta
Constitutivas de la MDR	Alto	1	0	3
	Medio	0	1	3
	Bajo	0	0	4
TOTAL		1	1	10

Fuente: Elaboración propia en base a actas de MDR y entrevistas

Respecto a los sujetos sociales principalmente representados y sus niveles de participación, vemos que las tres organizaciones comunitarias o de asalariados que han tenido participación se han mantenido dentro del grupo de alta y media participación. Mientras que de las representativas de la producción familiar la mitad han tenido participación baja u ocasional.

Cuadro 32 – MESA DE DESARROLLO RUAL DE RIO BRANCO
Organizaciones participantes por principal sujeto social representado según nivel de participación.

Nivel de Participación		Tipo de Organización		
		1. Empresariado y capitalizado	2. Producción Familiar a capitalizada	3. Asalariados y Comunidades
		Frecuencia Absoluta	Frecuencia Absoluta	Frecuencia Absoluta
Constitutivas de la MDR	Alta	1	2	1
	Media	0	2	2
	Baja	0	4	0
TOTAL		1	8	3

Fuente: Elaboración propia en base a Actas y entrevistas

Se observa también, que la MDR de Rio Branco es una Mesa en la que básicamente están representadas organizaciones de productores familiares- con énfasis productivos y/o comunitarios-. En esta Mesa sólo una organización es fuerte en términos relativos, y dos de ellas la Sociedad Rural de Rio Branco y el Sindicato Único de Trabajadores del Arroz y afines, tienen colectivamente espacios extra-locales de expresión (Cuadro 32).

Cuadro 33 – MESA DE DESARROLLO RURAL DE RIO BRANCO			
Principales sujetos sociales representados por las organizaciones con participación de alta a media			
Sujeto principal	Cantidad de Organizaciones	Con F.O alta	Integran organizaciones de segundo grado
Productores Empresariales y Medianos	1	1	1
Productores Familiares a Medianos	4	0	0
Asalariados/as y Comunitarios	3	0	1
TOTAL	8	1	2
Fuente: Elaboración propia en base a Actas, entrevistas y fuentes documentales			

Finalmente, al considerar la composición de las organizaciones, por principal sujeto social representado, en la MDR de Rio Branco, prevalece una representación principalmente de la Agricultura Familiar. Casi paritariamente, encontramos organizaciones de la tercera categoría definida (asalariados y comunitarios). La única organización de fortaleza alta, es también la única que no integra ninguna de estas dos categorías de sujetos sociales.

6.2.2 La Agenda de la Mesa y principales ejes de conflicto

Los temas tratados en mayor cantidad y con más frecuencia temporal pueden verse en el siguiente cuadro. Estos están ordenados de acuerdo a las categorías establecidas con este fin. En el caso de Rio Branco, los temas más ampliamente tratados son los vinculados al desarrollo local. Lo que la diferencia, en este sentido, de las Mesas hasta ahora consideradas (Melo y San José). Respecto al tipo de tratamiento prevaleciente, éste resulta ser el de Información y Difusión. (Cuadro 34).

Cuadro 34– MESA DE DESARROLLO RURAL DE RIO BRANCO
Frecuencia de tratamiento de temas según área temática, tipo de abordaje y actor proponente
Fuente: Elaboración propia en base a Actas de MDR – 11 Mesas, Período 2009-2011

INICITATIVA	Desarrollo Local		Políticas Públicas		Otros Temas	TOTAL
	Información & Difusión	Discusión, Reclamo & Toma de decisión	Información & Difusión	Discusión, Reclamo & Toma de decisión		
Organizaciones de la Sociedad Civil	8	26	2	7	5	48
Instituciones Públicas	46	11	21	3	22	103
Otros o Sin Dato	7	12	2	6	0	27
TOTAL	61	49	25	16	27	178
	110		41		27	

Información & Difusión	86
Discusión, Reclamo & Toma de decisión	65

En los siguientes cuadros pueden observarse los sub-temas tratados en Rio Branco y que conforman sus principales elementos de agenda.

Cuadro 35 – MESA DE DESARROLLO RURAL DE RIO BRANCO
TIPO DE ABORDAJE: Información y Difusión
PRINCIPAL ACTOR PROPONENTE: Público-Institucionales
Temas Tratados Por Tipo y Frecuencias
Fuente: Elaboración propia en base a Actas de MDR – 11 Mesas, Período 2009-2011

TEMA	SUB TEMA	Nº DE MESAS EN QUE FUE TRATADO (n=11)		FRECUENCIA ABSOLUTA		
POLÍTICAS PÚBLICAS	POLITICAS CONTROL AGRÍCOLA	-	-	-	-	
	POLITICAS DE APOYO ENFRENTAR LA EMERGENCIA AGROPECUARIA (NO FINANCIERO NI SUBSIDIOS)	-	-	-	-	
	POLITICAS DE FINANCIAMIENTO Y SUBSIDIOS	SUBSIDIOS: PLANES – PROYECTOS-COYUNTURALES	3	4	3	11
		PLANES DE PRODUCCION Y GESTION	1		1	
		CRÉDITO PRODUCTIVO	1		1	
		SUBSIDIOS A LA PRODUCCIÓN	2		6	
	POLÍTICA DE COLONIZACIÓN	3	3	4		
	POLITICAS DE SANIDAD Y TRAZABILIDAD ANIMAL	4	4	6		
OTRAS POLITICAS	3	3	4			
DESARROLLO LOCAL		10		61		
OTROS TEMAS		9		20		

Los temas abordados en tanto informativos, con objetivos de difusión son los mayormente tratados. En esta área las políticas de financiamiento y subsidios tienen un papel destacado dentro del área temática de políticas públicas. Por otra parte, es sobresaliente la cantidad de temas referidos al eje desarrollo local que son tratados desde este abordaje. El amplio margen dentro de esta área, hace de Rio Branco, la Mesa menos “agraria” de las consideradas. Se trata, en su mayoría, de informes de instituciones que dan cuenta de avances o no en problemas concretos. La presencia de “otros temas”, superando incluso el nivel de las políticas de financiamiento y subsidios, responde fundamentalmente al tratamiento de temas vinculados al funcionamiento de la MDR.

En los abordajes que podemos calificar como más “activos” por parte de la sociedad civil en los que se presentan reclamos, se proponen discusiones o se toman resoluciones conjuntas, encontramos también, al área temática desarrollo local como preponderante. Como se decía antes, la creciente presencia de organizaciones con un perfil comunitario o vecinal con demandas concretas, contribuye a fortalecer esta área de tratamiento de la Mesa (Cuadro 36)

Cuadro 36 – MESA DE DESARROLLO RURAL DE RIO BRANCO					
TIPO DE ABORDAJE: Discusión - Reclamos – Toma de Decisión					
PRINCIPAL ACTOR PROPONTE: Organizaciones de la Sociedad Civil					
Temas Tratados Por Tipo y Frecuencias					
Fuente: Elaboración propia en base a Actas de MDR –11 Mesas, Período 2009-2011					
TEMA	SUB TEMA	Nº DE MESAS EN QUE FUE TRATADO (n=11)		FRECUENCIA ABSOLUTA	
POLITICAS PÚBLICAS	POLITICAS CONTROL AGRÍCOLA	-	-	-	
	POLITICAS DE APOYO ENFRENTAR LA EMERGENCIA AGROPECUARIA (NO FINANCIERO NI SUBSIDIOS)	-	-	-	
	POLITICAS DE FINANCIAMIENTO Y SUBSIDIOS	SUBSIDIOS: PLANES – PROYECTOS-COYUNTURALES	1	6	1
		PLANES DE PRODUCCION Y GESTION	-		-
		CRÉDITO PRODUCTIVO	-		-
		SUBSIDIOS A LA PRODUCCIÓN	5		6
	POLÍTICA DE COLONIZACIÓN	4	4		
	POLITICAS DE SANIDAD Y TRAZABILIDAD ANIMAL	-	-		
	OTRAS POLITICAS	3	5		
DESARROLLO LOCAL		9	49		
OTROS TEMAS		5	7		

Las áreas de disputa puestas en la Mesa refieren a temas concretos del desarrollo local (infraestructura, servicios básicos, problemas con centros educativos locales, locomoción, entre otros) y los concretos del aterrizaje de propuestas de políticas públicas fundamentalmente agropecuarias comunes a todas las Mesas.

Cuadro 37 – MESA DE DESARROLLO RURAL DE RIO BRANCO				
Actores Sociales y sus principales áreas de disputa				
ACTOR	SUJETO	Rama de actividad	Áreas de disputa	Potenciales actores antagónicos
Comisión de Vecinos de Plácido Rosas	Comunitario	Servicios Básicos / Desarrollo Local	Desarrollo local/Derechos básicos	Grupos de inversión / Extranjeros / NE
Comisión de Fomento de Bañado de Pajas	Comunitario	Servicios Básicos / Desarrollo Local	Políticas públicas para agro/ desarrollo local/ Derechos básicos	Grupos de inversión / Extranjeros / NE
Grupo Arroyo Malo	Producción Familiar y Mediana/ Comunitario	Servicios Básicos/ Desarrollo Local	Desarrollo Local/ Políticas públicas para agro	Grupos de inversión / Extranjeros / NE
Grupo El Tacuarí	Producción Familiar	Agro: ganadería	Políticas públicas para agro	Grupos de inversión / Extranjeros / NE
Grupo Garao	Producción Familiar / Comunitario	Agro: ganadería ovina	Políticas públicas para agro/ Desarrollo Local	Grupos de inversión / Extranjeros / NE
Grupo Picada de Salomé	Producción Familiar / Comunitario	Agro: ganadería ovina	Políticas públicas para agro/ Desarrollo Local	Grupos de inversión / Extranjeros / NE
Sociedad Rural de Rio Branco (SRRB)	Producción Empresarial y Mediana	Agro: ganadería y otros	Políticas públicas para agro/ Sectoriales / Políticas macro	Grupos de inversión
Sindicato Único de Trabajadores del Arroz y Afines (SUTAA)	Asalariados Rurales	Sindicato (Arroz)	Políticas Trabajo/ Relaciones Laborales / Desarrollo Local	Gremiales patronales / Empresas Arroceras

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas, actas de MDR y fuentes documentales.

El cuadro 37 presenta un esquema de las organizaciones participantes de la MDR de Rio Branco y sus principales, área de disputa. De acuerdo a éstas, se estructura la participación en la Mesa y las acciones desarrolladas por cada organización. Los potenciales actores antagónicos, como puede observarse son en términos generales comunes a todas las organizaciones, aunque esto no implica que exista un reconocimiento explícito de éstos en las organizaciones consideradas. El centro de acción y desarrollo organizativo, como se dijo, se estructura básicamente sobre las áreas de disputa.

6.3 Mesa de Desarrollo Rural de Noblía

La Mesa de Desarrollo Rural de Noblía fue instalada en noviembre de 2009 y ha contado con la participación de al menos unas diecinueve organizaciones sociales. Corresponde destacar que en esta Mesa se dan dos circunstancias que la distinguen de las resto de las Mesas de Cerro Largo (y también de la de San José). Es un espacio generalmente muy ampliado, con un promedio de veinte a treinta asistentes, participación que alcanzó un máximo de noventa personas de todo Cerro Largo en la Mesa a la que concurrió el presidente del Instituto Nacional de Colonización, en diciembre de 2010. Esto se debe, por un lado, a que existe una alta participación por organización, es decir, concurren muchas veces varios representantes de un mismo grupo. Por otra parte, es común también la asistencia de vecinos/as a título individual, que no pertenecen a colectivos definidos.

Esto le confiere a la Mesa de Noblía un carácter especial, una vitalidad y dinámica que se destaca en comparación al resto de las Mesas consideradas en este trabajo.

A los efectos del análisis que sigue sólo consideraremos las participaciones de actores colectivos.

6.3.1 Actores, Organizaciones Sociales y su participación en la Mesa

En el anexo (Cuadro 55) puede verse el listado de las diecinueve organizaciones que han tenido participación en la Mesa. Se destaca en esta MDR, la ausencia de organizaciones de fortaleza alta. Aunque en la zona hay socios de las gremiales “grandes” de Cerro Largo como la Fomento de Cerro Largo y la Sociedad Agropecuaria, éstas no tienen presencia o accionar gremial a nivel local.

Por otra parte, las organizaciones que categorizamos como organizaciones de fortaleza media, son sólo dos para esta zona. Una de ellas la Cooperativa de Productores de la

Quinta Sección (PROQUINCEL) que se conformó en el marco del trabajo del Proyecto Uruguay Rural en la zona, con un grupo de trece productores maniceros, semi-salariados, que gestionan maquinaria en conjunto, también aportada por este proyecto. Esta Cooperativa considerada un hito en la historia de la zona, es sumamente incipiente, con un año de vida aproximadamente.

La segunda organización que se ubica en la categoría de fortaleza intermedia, es la Asociación de Productores de la Quinta Sección. Se trata de una Asociación Civil que aún no ha culminado el proceso de obtención de personería jurídica y que cuenta con sesenta socios. Fue conformada en base a integrantes de grupos pre-existentes en la zona, que integraban la Mesa previamente. Ambas organizaciones tienen entre sus socios, integrantes de los grupos que también participan en la Mesa, y se da también la doble pertenencia a la Cooperativa y a la Asociación. En ambos casos se trata de las únicas organizaciones locales de productores con personería jurídica, lo que es considerado por sus integrantes como un logro muy importante, especialmente en lo que respecta a la articulación con programas estatales de transferencia de recursos.

Las restantes organizaciones sociales son quince grupos, en su mayoría de productores familiares (nueve) de distintos rubros de las zonas de San Diego, Mangrullo, Noblía y La Mina. Seis de esos quince grupos corresponden a grupos productivos de actividades no agropecuarias y comisiones zonales pro-electrificación de las zonas de Soto, Puntas de la Mina, Noblía, Paso de Melo y Aceguá.

Finalmente, las diecinueve organizaciones mencionadas incluyen dos ONG locales. Una de ellas responsable de la gestión del Club de Niños de Noblía en convenio con INAU (CACEN), que generalmente pone a disposición sus instalaciones para la realización de la sesión de la Mesa. La segunda de estas ONG es el Club de Leones local.

Como en el resto de las MDR analizadas, se distinguieron tres niveles de participación para basar las reflexiones que se realizarán. Las organizaciones constitutivas de la MDR de Noblía son aquellas que en el periodo considerado presentaron una participación alta o media, mientras que las de participación baja quedaron fuera de ésta categoría. En el cuadro que sigue se presenta el listado de las organizaciones que

cumplen con las características explicitadas, y algunos de los elementos que ayudan a caracterizar su participación de acuerdo a los mismos criterios empleados en las Mesas de San José, Melo y Rio Branco (Cuadro 38).

Cuadro 38 - MESA DE DESARROLLO RURAL DE NOBLIA								
Organizaciones constitutivas de la MDR y principales características en el área participación								
ACTOR COLECTIVO	Frecuencia de asistencia registrada por año				Tipo de participación en el período	Nivel de participación en el período	Nivel de Actividad registrada	Nivel de F.O relativa
	2009*	2010*	2011*	Total				
Cooperativa Productores de la 5ª Sección de Cerro Largo (PROQUINCEL)	0	5	3	8	Estable	Alta	Media	Media
Asociación de Productores de la 5ª Sección	0	2	3	5	En aumento	Media	Media	Media
Electrificación Paso de Melo	1	5	0	6	En baja	Media	Baja	Baja
Ganaderos Isidoro	0	4	0	4	En baja	Media	Baja	Baja
Grupo Guayubira	1	6	3	10	Estable	Alta	Alta	Baja
Grupo La Mina- San Diego	1	5	3	9	Estable	Media	Baja	Baja
Grupo Los Cimarrones	0	2	2	4	Estable	Media	Baja	Baja
Grupo Noblía	0	5	3	8	Estable	Alta	Baja	Baja
Grupo Puntas de la Mina	0	5	0	5	En baja	Media	Baja	Baja

*2009= 1 MDR; 2010= junio – diciembre de 2010 (7 MDR); 2011= enero- abril de 2011 (3 MDR)

Fuente: Elaboración propia en base a Actas de MDR y entrevistas

También en el caso de Noblía, la mayoría de las organizaciones sociales participantes de las MDR presentan un vínculo previo, con el Proyecto Uruguay Rural-MGAP (PUR), en lo que refiere a apoyo en aspectos organizativos. El cuadro siguiente muestra como de las nueve organizaciones constitutivas de la MDR siete han tenido apoyo técnico y/o económico de este Proyecto, aunque no exclusivamente. Como en las otras MDR puede considerarse que es probable que la vinculación previa con el Proyecto, hayan constituido un escalón previo que facilitó la incorporación a las MDR actuales. Específicamente los entrevistados de la MDR de Noblía, hacen el relato de su participación en la Mesa como una continuación natural de su vinculación con Proyecto Uruguay Rural.

Cuadro 39 – MESA DE DESARROLLO RURAL DE NOBLÍA					
Principales características de las organizaciones constitutivas					
Organización	Tipo	Sujeto social principal	Apoyo organizativo estatal	F.O relativa	Referencia territorial
PROQUINCEL	Económico-Productivo	Producción Familiar	PUR	Media	5ª Sección-Noblía-Aceguá
Asociación de Productores de la 5ª Sección	Comunitario	Producción Familiar	PUR	Media	5ª Sección
Grupo Electrificación Paso de Melo	Comunitario	Comunitario	PUR	Baja	Paso de Melo
Grupo Ganaderos Isidoro	Técnico-Productivo	Producción Familiar	-	Baja	Noblía
Grupo Guayubira	Técnico-Productivo	Producción Familiar a Mediana	PUR	Baja	Noblía
Grupo San Diego-La Mina	Técnico-Productivo	Producción Familiar	PUR	Baja	La Mina
Grupo Los Cimarrones	Técnico-Productivo	Producción Familiar	-	Baja	ver
Grupo Noblía	Técnico-Productivo	Producción Familiar	PUR	Baja	Noblía
Grupo Puntas de la Mina	Técnico-Productivo	Comunitario	PUR	Baja	Puntas de la Mina

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas y fuentes documentales

El cuadro 40, nos muestra que las organizaciones con participación de alta a media son nueve, y diez las que han participado ocasionalmente. Las dos organizaciones de fortaleza media están en la categoría de participación alta, mientras que de los quince grupos identificados, la mayoría han participado ocasionalmente (siete), seguidos por un núcleo de cinco grupos que participan con carácter medio, y tres que tienen alta participación.

La participación, considerada en función del principal sujeto social representado, muestra que en las dos categorías sociales con representación en el MDR de Noblía, se ha registrado participación y abandono de la Mesa casi paritaria. De las diez organizaciones de productores familiares que han tenido presencia en la Mesa en el período considerado, cuatro lo han hecho ocasionalmente. Mientras que de las siete organizaciones que con perfil comunitario u otro, cuatro lo han hecho también en baja proporción.

Cuadro 40 - MESA DE DESARROLLO RURAL DE NOBLÍA				
Organizaciones participantes por principal sujeto social representado según nivel de participación				
TIPO DE PARTICIPACION		Tipo de Organización		
		1. Empresariado a mediano	2. Producción familiar a mediana	3. Comunitarias y otros⁶¹
		Frecuencia Absoluta	Frecuencia Absoluta	Frecuencia Absoluta
Constitutivas de la MDR	Alta	0	3	0
	Media	0	3	3
	Baja	0	4	4
TOTAL		0	10	7
Fuente: Elaboración propia en base a Actas de MDR y entrevistas				

Si se consideran los actores sociales constitutivos de la MDR por sujeto principal, puede observarse que es una MDR altamente homogénea en su composición. A esto se suma que los grupos de carácter comunitario, tienen también una alta integración de productores familiares. En ninguno de los casos, como ya se mencionó, se cuenta con organizaciones de alta fortaleza o con canales de vinculación extra-locales a través de la pertenencia a organizaciones de segundo grado (Cuadro 41).

Cuadro 41 - MESA DE DESARROLLO RURAL DE NOBLIA			
Principales sujetos sociales representados por las organizaciones con participación de alta a			
Sujeto principal	Cantidad de Organizaciones	Con fortaleza organizativa alta	Integran organizaciones de segundo grado
Productores Empresariales y Medianos	0	0	0
Productores Familiares a Medianos	6	0	0
Comunitarias	3	0	0
TOTAL	9	0	0
Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas y fuentes documentales			

61 Se incluyeron los grupos de artesanos/as y tejedoras

6.3.2 La Agenda de la Mesa y principales ejes de conflicto

La Mesa de Noblía presenta también características específicas respecto al tipo de temas abordados y sus énfasis. En el cuadro que sigue, se presenta la frecuencia de tratamiento de temas por tipo y la frecuencia de Mesas en que fue tratado cada tipo, de acuerdo a las clasificaciones temáticas establecidas en los anteriores análisis.

Cuadro 42 - MESA DE DESARROLLO RURAL DE NOBLIA						
Frecuencia de tratamiento de temas según área temática, tipo de abordaje y actor proponente						
Fuente: Elaboración propia en base a Actas de MDR – 11 Mesas, Período 2009-2011						
INICITATIVA	Desarrollo Local		Políticas Públicas		Otros Temas	TOTAL
	Información & Difusión	Discusión, Reclamo & Toma de decisión	Información & Difusión	Discusión, Reclamo & Toma de decisión		
Organizaciones de la Sociedad Civil	14	21	2	18	0	55
Instituciones Públicas	21	3	39	3	17	83
Otros o sin dato	2	1	1	5	4	13
TOTAL	37	25	46	26	21	151
	62		68		21	

Información & Difusión	79
Discusión, Reclamo & Toma de decisión	51

El cuadro anterior, muestra un énfasis equilibrado, un poco volcado hacia el área de políticas públicas, entre las dos grandes áreas temáticas definidas. El tipo de abordaje aparece levemente enfocado a la difusión e información de políticas a cargo de las instituciones públicas, fundamentalmente- aunque no exclusivamente- las integrantes del CAD. Dentro de cada área temática también aparece una prevalencia en el tratamiento informativo o de difusión, levemente más acentuada en el área de políticas públicas.

Las iniciativas registradas en las actas muestran una prevalencia hacia las instituciones públicas.

En los cuadros que siguen a continuación puede observarse la distribución de frecuencias de los sub temas que integran la agenda de la MDR de Noblía. En el primero de ellos (Cuadro 43) se analizan los temas tratados desde un enfoque de difusión e información.

Cuadro 43 - MESA DE DESARROLLO RURAL DE NOBLIA						
TIPO DE ABORDAJE: Información y Difusión						
PRINCIPAL ACTOR PROPONENTE: Público-Institucionales						
Temas Tratados Por Tipo y Frecuencias						
Fuente: Elaboración propia en base a Actas de MDR – 11 Mesas, Período 2009-2011						
TEMA	SUB TEMA	Nº DE MESAS EN QUE FUE TRATADO (n=11)		FRECUENCIA ABSOLUTA		
POLITICAS PÚBLICAS	POLITICAS CONTROL AGRÍCOLA	-		-		
	POLITICAS DE APOYO ENFRENTAR LA EMERGENCIA AGROPECUARIA (NO FINANCIERO NI SUBSIDIOS)	-		-		
	POLITICAS DE FINANCIAMIENTO Y SUBSIDIOS	SUBSIDIOS: PLANES – PROYECTOS-COYUNTURALES	3	11	3	16
		PLANES DE PRODUCCION Y GESTION	3		3	
		CRÉDITO PRODUCTIVO	-		-	
		SUBSIDIOS A LA PRODUCCIÓN	5		10	
	POLÍTICA DE COLONIZACIÓN	5		8		
	POLITICAS DE SANIDAD Y TRAZABILIDAD ANIMAL	5		9		
OTRAS POLITICAS	5		9			
DESARROLLO LOCAL		9		37		
OTROS TEMAS		6		17		

Dentro de los abordajes de orden informativo o de difusión, los temas de desarrollo local y de políticas públicas, se presentan como paritarios. Si se considera su frecuencia de tratamiento considerando las sub-categorías dentro de políticas públicas, se observa que el desarrollo local, supera en frecuencia a cualquiera de estas sub-categorías. Nuevamente, dentro de políticas, las de financiamiento y subsidios a la producción son las prevalecientes. Aunque es una Mesa que aparece como de las más diversas en lo que respecta a la heterogeneidad de temas tratados.

En el cuadro que sigue, puede verse la distribución por sub- temas de los tópicos de reclamo, discusión o toma de decisión. En este caso se repite la preponderancia de los temas del desarrollo local, comparado con los sub-temas dentro de políticas públicas.

Las políticas de financiamiento y subsidios son también de las más abordadas desde esta modalidad.

Cuadro 44 - MESA DE DESARROLLO RURAL DE NOBLIA					
TIPO DE ABORDAJE: Discusión - Reclamos – Toma de Decisión					
PRINCIPAL ACTOR PROPONTE: Organizaciones de la Sociedad Civil					
Temas Tratados Por Tipo y Frecuencias					
Fuente: Elaboración propia en base a Actas de MDR –11 Mesas, Período 2009-2011					
TEMA	SUB TEMA	Nº DE MESAS EN QUE FUE TRATADO (n=11)		FRECUENCIA ABSOLUTA	
POLITICAS PÚBLICAS	POLITICAS CONTROL AGRÍCOLA	-		-	
	POLITICAS DE APOYO ENFRENTAR LA EMERGENCIA AGROPECUARIA (NO FINANCIERO NI SUBSIDIOS)	-		-	
	POLITICAS DE FINANCIAMIENTO Y SUBSIDIOS	SUBSIDIOS: PLANES – PROYECTOS-COYUNTURALES	1	6	1
		PLANES DE PRODUCCION Y GESTION	-		-
		CRÉDITO PRODUCTIVO	-		-
		SUBSIDIOS A LA PRODUCCIÓN	5		10
	POLÍTICA DE COLONIZACIÓN	4		5	
	POLITICAS DE SANIDAD Y TRAZABILIDAD ANIMAL	5		6	
OTRAS POLITICAS	2		4		
DESARROLLO LOCAL	6		25		
OTROS TEMAS	2		4		

Entre los actores sociales que participan de la Mesa de Noblía puede encontrarse el nivel máximo de homogeneidad en lo que respecta a las Mesas consideradas en este trabajo. En este sentido, claramente las áreas de conflicto y disputa prácticamente no se registran entre ellos, sino que la Mesa es un espacio de acumulación de fuerzas para los conflictos “externos”.

Dentro de la MDR, los conflictos se han expresado más fuertemente entre las organizaciones de Noblía – algunas de ellas particularmente- y representantes del Consejo Agropecuario u otros actores institucionales. Se trata de disputas donde el reconocimiento es el valor en pugna, y que no se han observado en San José ni en Melo explícitamente.

Cuadro 45 - MESA DE DESARROLLO RURAL DE NOBLÍA				
Actores Sociales y sus principales áreas de disputa				
ACTOR	SUJETO	Rama de actividad	Áreas de disputa	Potenciales actores antagónicos
PROQUINCEL	Producción Familiar	Agro: maní	Políticas públicas para agro /acceso a tierra/Comercialización	Grupos de inversión / Extranjeros / NE
Asociación de Productores de la 5ª Sección	Producción Familiar / Comunitaria	Agro: varios	Políticas públicas para agro/ Derechos Básicos/ Desarrollo Local	Grupos de inversión / Extranjeros / NE
Grupo Electrificación Paso de Melo	Comunitaria	Servicios Básicos	Políticas públicas para agro/ Sectoriales	-
Grupo Ganaderos Isidoro	Producción Familiar a Mediana	Agro: Ganadería	Políticas públicas para agro /	Grupos de inversión / Extranjeros / NE
Grupo Guayubira	Producción Familiar a Mediana	Agro: Ganadería	Políticas públicas para agro/ acceso a tierra	Grupos de inversión / Extranjeros / NE
Grupo San Diego-La Mina	Producción Familiar	Agro: Maní- horticultura, otros	Políticas para agro/	Grupos de inversión / Extranjeros / NE
Grupo Los Cimarrones	Producción Familiar a Mediana	Agro: ganadería	Políticas públicas para agro/acceso a tierra	Grupos de inversión / Extranjeros / NE
Grupo Noblía	Producción Familiar	Agro: Maní y otros	Políticas públicas para agro	Grupos de inversión / Extranjeros / NE
Grupo Puntas de la Mina	Comunitaria	Servicios Básicos	Desarrollo Local/Derechos básicos	-
Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas, actas de MDR y otras fuentes documentales				

En el cuadro anterior, se esquematizan, las principales áreas de disputa de las organizaciones constitutivas de la MDR de Noblía. Aunque en la mayoría de ellas las políticas públicas son el centro de la acción puede observarse la existencia de matices diversos dentro de estas áreas. Como elemento de disputa agregado, los integrantes de la sociedad civil en la Mesa, deben además de participar en la ella, establecer una lucha por constituirse en actores reconocidos por el otro (la institucionalidad pública), en los mismos términos que otras organizaciones del departamento.

6.4 Las Mesas de Cerro Largo

En síntesis, el caso de Cerro Largo, se presenta con una implementación de la política de descentralización agropecuaria sensiblemente diferente a la de San José. Esta forma de implementación ha dado como resultado que a partir de finales de 2009 en el departamento funcionen de forma paralela, tres Mesas de Desarrollo de Rural. Considerando estas tres Mesas en términos comparativos, principalmente en base a la caracterización de los sujetos sociales representados en ellas y sus agendas, existen elementos que permiten diferenciarlas claramente.

Respecto a los sectores sociales principalmente representados en la Mesa de Melo, se destaca un perfil de organizaciones que representan a sectores más próximos a la clase media agropecuaria. Mientras que en Noblía el perfil es más claramente de Producción Familiar. Rio Branco se parece a Noblía en su composición, con la diferencia respecto a esta, de que cuenta con representación del sector asalariado rural por una parte, y de un estrato de productores de transicionales a empresariales, por el otro representados por una organización de fortaleza alta. En términos generales, Noblía presenta una composición más homogénea de sujetos sociales (Cuadro 46).

Cuadro 46 - SUJETOS SOCIALES EN LAS MESAS DE DESARROLLO RURAL DE CERRO LARGO			
Distribución comparada de los sujetos sociales representados por las organizaciones constitutivas de las MDR en Melo, Noblía y Rio Branco			
Principal Sujeto Social Representado	Organizaciones de participación Alta a Media		
	Frecuencia Relativa		
	MELO (n=6)	RIO BRANCO (n=8)	NOBLIA (n=9)
Productores Empresariales a Medianos	1	1	0
Productores familiares a Medianos	4	4	6
Asalariados/as y Comunitarias	1	3	3
TOTAL	6	8	9
Fuente: Elaboración propia en base a Actas de MDR y entrevistas			

La modalidad de ejecución de las Mesas en Cerro Largo, le brinda a la política de descentralización en el departamento, una mayor capacidad de captar y retener actores

diversos, de ampliar los foros de deliberación sobre los mismos temas y habilitar la profundización en intereses más localizados. Las organizaciones participantes de estas Mesas – particularmente en Rio Branco y Noblía- enfrentan menores costos (económicos, logísticos, simbólicos) de participación en estas respecto a la modalidad de Mesa única a nivel departamental.

Aunque en la formulación de la política, el reconocimiento de la existencia de relaciones de poder entre los actores no es un elemento explícito ni se prevén mecanismos especiales para balancear las brechas; existen acciones concretas en este sentido, que son en gran medida, dependientes de la inclinación mayor o menor de los ejecutores/constructores institucionales de la política, que intervienen a nivel local. En Cerro Largo, particularmente se constatan este tipo de acciones. El peso de Melo –como espacio geográfico y como red de actores- en tanto centro histórico de las dinámicas departamentales, es una tendencia muy fuerte que actúa sobre los esfuerzos descentralizadores. Las iniciativas del Consejo Agropecuario Departamental, fundamentalmente por parte del MGAP, en pro de una mayor horizontalidad entre las Mesas (y sus actores) se ha observado, por ejemplo en acciones concretas hacia la inclusión de las MDR de Noblía y Rio Branco como espacios de consulta legítimos. Un ejemplo de esto, se registró ante una propuesta elaborada por la Junta departamental, sobre la reglamentación para el manejo de la política sanitaria frente a la Brucelosis. En este caso, la Junta elaboró la propuesta consultando a la Sociedad Agropecuaria de Cerro Largo y a la Sociedad de Fomento Rural de Cerro Largo, para luego presentarla en la MDR de Melo. Ante este hecho el CAD, específicamente el MGAP, planteó la disconformidad por el desconocimiento del espacio de las MDR en general y particularmente las de Noblía y Rio Branco, ante lo cual se tomaron medidas para realizar las consultas en estas Mesas para brindar aportes a la propuesta de la Junta.

En la siguiente sección, se profundiza de forma comparada en los distintos niveles de análisis propuestos para cada una de las Mesas.

**CAPITULO VII.- UNA MIRADA
COMPARADA DE LAS MESAS DE
CERRO LARGO Y SAN JOSÉ**

Aunque están implementadas bajo el mismo marco normativo, el proceso desarrollado en Cerro Largo y San José tiene diferencias sustantivas. En primer lugar destaca la forma de implementación de los espacios de deliberación. Mientras que San José se instituyó como un espacio único departamental, en Cerro Largo- que inició con la misma lógica, sesionando sólo en Melo- terminó por establecerse en tres espacios en el departamento: Melo, Rio Branco y Noblía.

7.1 Las organizaciones constitutivas de las Mesas y sus principales características

En las Mesas consideradas en este trabajo participan, con características diferenciadas, una serie de entidades asociativas y un conjunto de instituciones públicas. En el caso de las segundas, se trata de las previstas por la Ley de Descentralización como integrantes de los **Consejos Agropecuarios Departamentales** y otras que se suman a las Mesas - ya sea de forma estable o puntual- en cada departamento, de acuerdo a su impronta. En Cerro Largo por ejemplo, representantes de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU), el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE) concurren con frecuencia y puntualmente representantes de las Obras Sanitarias del Estado (OSE) y la Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE), lo han hecho. En ambos departamentos participan además, representantes de varias reparticiones del MGAP, especialmente aquellas que quedaron integradas a la Dirección General de Desarrollo Rural como el Proyecto Uruguay Rural, el Programa Ganadero, el Proyecto Producción Responsable y la Dirección General de la Granja.

Respecto a las **entidades asociativas constitutivas de las Mesas** en el período 2007-2011, podemos identificar comparativamente la distribución de participaciones colectivas, por tipo de organización. En el siguiente cuadro (47) se presenta la

frecuencia absoluta de organizaciones por tipo, que tienen participación de carácter frecuente en las MDR.

Cuadro 47 – MDR COMPARADAS
Organizaciones por tipo, según Mesa de Desarrollo Rural que integran

Organizaciones por tipo	Frecuencia absoluta				
	Melo	Rio Branco	Noblía	CERRO LARGO	SAN JOSÉ
Sindicatos Rurales	1	1	0	2	0
Gremiales Productores	4	1	1	6	5
Grupos Productores	0	3	5	8	5
Vecinales	1	3	2	6	0
Cooperativas	0	0	1	1	2
TOTAL	6	8	9	23	12

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas y actas de MDR

Los grupos de carácter vecinal o comunitario, fueron clasificados por separado a los de productores por tener un menor énfasis sectorial o productivo e incorporar demandas de otros ámbitos como: cuestiones de infraestructura, educación o salud por ejemplo. Sin embargo, esta distinción no excluye que se incorporen productores y demandas productivas en las organizaciones denominadas comunitarias en este trabajo, ni la situación inversa. La distinción, a pesar de este posible solapamiento, adquiere sentido porque permite distinguir especificidades del colectivo, que en general se caracteriza por integrar vecinos con rubros productivos diversos y con niveles, en algunos casos importantes, de diferencia en las condiciones económico-estructurales. Este tipo de colectivos, sólo se identificaron en el departamento de Cerro Largo (Cuadro 47).

Reagrupando estos dos tipos de entidades asociativas, encontramos, en el conjunto de las Mesas de ambos departamentos, a los grupos y comisiones vecinales como tipo de actor organizativo predominante (19 en 35). Esta condición, sin embargo, no se cumple si se analizan las composiciones particulares de cada Mesa (Cuadro 47).

Los grupos de productores representan la mitad de las organizaciones en Noblía y no están entre las organizaciones constitutivas en Melo. Por el contrario, el actor mayoritario en Melo son las gremiales (4 en 6) mientras que en Noblía no están

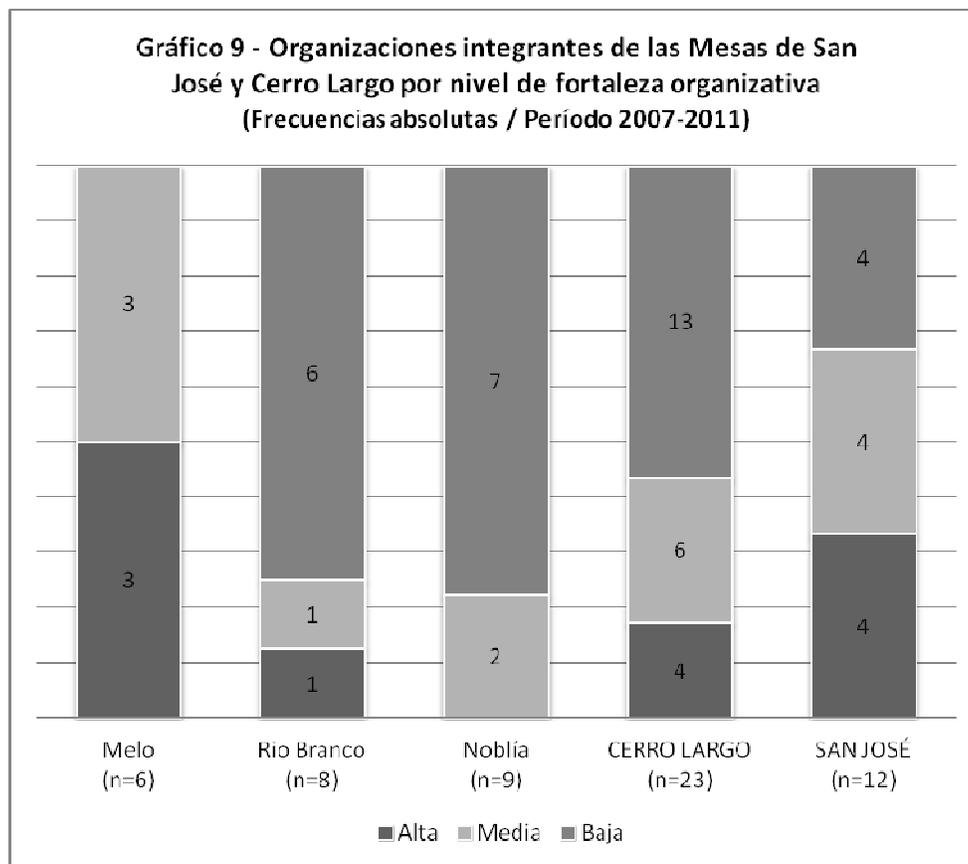
representadas y en Rio Branco son minoritarias (1 en 8). Comparativamente San José no se parece exactamente a ninguna de las Mesas de Cerro Largo tomadas por separado. Es una Mesa que presenta menos diversidad de organizaciones, éstas se dividen casi mitad y mitad entre grupos de productores y gremiales.

Debe tenerse en cuenta que la ley de Descentralización dispone, y las discusiones parlamentarias lo enfatizaron, que el espacio participativo de la “sociedad civil” consideraba como actores “naturales” de las Mesas a las “cooperativas y organizaciones gremiales agropecuarias”. Sin embargo, esto no es lo que sucede en todas las MDR. Esa realidad puede verse más fuertemente en Melo, algo más atenuada en San José, y en nada en Rio Branco y Noblía. En Cerro Largo, de hecho, al iniciarse la Mesa se generó un debate en torno a la pertinencia de la participación de organizaciones sin personería jurídica. La creación de las Mesas de Noblía y Rio Branco, donde predominan actores sin esta condición, puede leerse como un proceso de construcción de espacios públicos para actores nuevos.

Las gremiales y cooperativas, entidades formalizadas de productores, son para la globalidad de las Mesas un poco menos de la mitad (14 en 35), siendo en conjunto casi siete de doce en San José y siete de veintitrés en Cerro Largo en su conjunto. En este sentido, a nivel departamental, puede distinguirse a San José como una Mesa con organizaciones constitutivas con mayor nivel de fortaleza respecto de Cerro Largo como un todo, mientras que, en lo que refiere a organizaciones de carácter vecinal, existe un elemento claramente distintivo entre ambos departamentos: no están representadas en San José y son seis en veintitrés en Cerro Largo en su conjunto.

En el gráfico 9, puede verse una comparación que, más allá del tipo de organización integrante de la MDR, las observa de acuerdo a su nivel de fortaleza organizativa, de acuerdo a los indicadores seleccionados. Pueden verse así, tres realidades. En Melo, la integración es en amplia mayoría de organizaciones con niveles de fortaleza alta a media, siendo las de nivel alto la mitad de las integrantes de la Mesa. En San José, se presenta una realidad intermedia, en la que las organizaciones de fortaleza alta a media son en conjunto la mitad, siendo las de nivel alto un cuarto de las integrantes de la MDR. El tercer tipo de Mesa, podemos observarlo en Rio Branco y Noblía, donde las

organizaciones de fortaleza alta son minoría absoluta (1 en Rio Branco) o están completamente ausentes como en Noblía. Si tomásemos al departamento de Cerro Largo como un todo, éste tendría características similares al departamento de San José, en cuanto a su composición en lo referente a niveles de fortaleza organizacional. Sin embargo, esta información así tomada, encubriría las grandes diferencias que encontramos en las MDR del mismo departamento.



Al menos el 6 de cada 10 de las entidades asociativas que participan de estas MDR han recibido en el período 2005-2010 apoyo organizativo del MGAP, especialmente del PUR. Esto da cuenta, en la mayoría de los casos, de cierto nivel de dependencia de los apoyos estatales para el sostén organizativo, indicando del proceso de fortalecimiento

organizativo de actores subalternos que fue necesario que se realizara para hacer posible participación en las Mesas en algunos de éstos actores⁶².

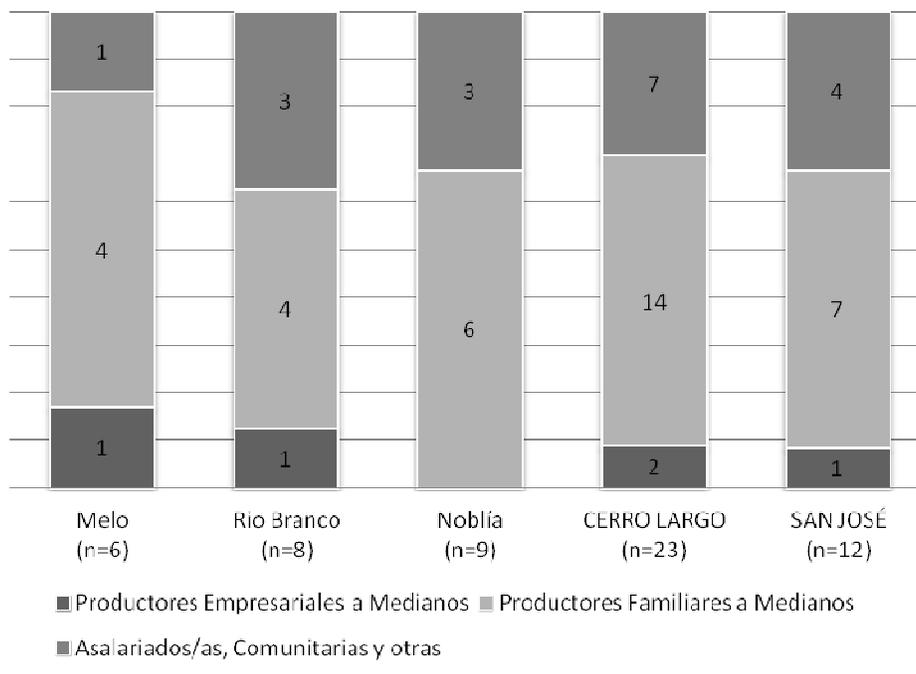
La **fragilidad organizativa**, tiene consecuencias directas en el proceso participativo desarrollado en las Mesas. Varios de los entrevistados, relatan los **mecanismos de seguimiento** de los temas tratados en la Mesa a nivel de la organización a la que representan, y se destaca el poco o casi nulo proceso de seguimiento o control de por parte de ésta, sobre lo actuado en la Mesa por sus representantes o por los representantes institucionales. En algunos casos, el/la representante es receptor/a de demandas individualizadas de los integrantes de la organización, y así se entiende la dinámica de participación y representación de ese colectivo. Por otra parte, se registran al menos dos casos en San José, donde los técnicos del grupo son quienes concurren en representación del colectivo y en uno de ellos, sólo ha concurrido el técnico, sin que exista conocimiento a cabalidad del nivel de involucramiento de los integrantes del colectivo con la MDR. Este elemento, supone una debilidad en el nivel de representatividad en las MDR, ya que además de no existir procesos claros de seguimiento o incorporación de la actividad de la Mesa en la organización, muchas veces la participación del/la representante se da por una motivación exclusivamente personal, que le quita potencial de continuidad y crecimiento a la Mesa y presenta el riesgo de convertirla en un grupo cerrado de escaso nivel de representatividad. La capacidad de las organizaciones de establecer programas de demandas de amplia aceptación entre sus integrantes, proporciona a los planteos un respaldo más fuerte y supone, un potencial de sostén de los mismos, que está más allá de la continuidad de un/a representante concreto/a en la MDR.

Los **grupos sociales** principalmente representados en ambas MDR estudiadas son los productores familiares y empresariales medianos, representados en todos los casos, por más de la mitad de las organizaciones constitutivas de las MDR.

⁶² Es de destacar, que algunos de estos grupos u organizaciones no existían como tales o se encontraban inactivos, antes de la intervención del MGAP con programas de extensión rural, en sus territorios. La disposición de los proyectos de desarrollo rural del MGAP de trabajar (sea para recibir asistencia técnica o financiamiento, con actores organizados, constituyó un estímulo para la conformación y/o reactivación de muchos de éstos. Con ese marco de constitución, la sostenibilidad de estos colectivos es aún un tema a evaluar en el mediano o largo plazo.

En términos generales, podemos decir que los empresarios agropecuarios de mayor escala, no están participando fuertemente de las MDR en estos departamentos. Específicamente, no lo hacen los llamados “nuevos” empresarios agropecuarios, aquellos integrados a los rubros “de punta” y más vinculados al avance del agronegocio. Si se considera el tipo de anclaje territorial de estas empresas, así como también sus formas de gestión, puede identificarse un aspecto clave para entender este fenómeno. Como fue explicitado en el capítulo de caracterización territorial, este nuevo empresariado generalmente no tiene residencia en el medio donde se desarrolla la actividad productiva, realizándose la gestión a través de administradores contratados para ese fin. Es común también, en algunos rubros en particular, la movilidad espacial de sus emprendimientos en plazos cortos de tiempo. Finalmente, los temas de interés principal de este sector están vinculados a esferas de toma de decisión supra-local, referentes a macropolíticas. Por otra parte, existe un segmento de gremiales y actores empresariales más tradicionales, que toman parte del espacio, ya que conservan un vínculo territorial, esto es, con el entorno social e institucional local. Por ejemplo, la Asociación Rural de San José, o la Sociedad de Fomento Rural de Cerro Largo, que conservan entre sus afiliados sectores empresariales que tienen residencia en el medio, que en muchos casos son oriundos del departamento o zonas aledañas, y que desarrollan rubros más tradicionales del departamento.

Gráfico 10 - Distribución comparada de las organizaciones integrantes de las MDR de San José y Cerro Largo según su principal sujeto social representado (Frecuencias absolutas/ Período 2007-2011)



Una de las diferencias importantes, que se constata en las MDR analizadas, es el hecho de que los productores/as de pequeña escala, comprendidos en el concepto de productores/as familiares, y los asalariados/as rurales y productores/as semi-proletarizados tienen escasa participación, en términos generales en espacios de elaboración o discusión de políticas públicas y presentan serias dificultades para el sostén organizativo. Estas debilidades pasan por dificultades de auto-sustento económico que les genera una alta dependencia del apoyo estatal, baja capacidad de sostén de la gestión organizativa, y concentración de representación y responsabilidades en pocas personas.

Por esto, debe considerarse que el hecho de que las organizaciones mayormente representadas sean de los sectores más subalternos del medio rural, no implica que cuantitativamente la participación en la toma de decisiones y en la generación de

propuestas sea mayoritaria en la misma proporción. Son, generalmente las organizaciones de sectores medios a empresariales, las que cuentan con los recursos y competencias para desempeñarse con más facilidad en el espacio. Estas capacidades, más desarrolladas en algunos de los representantes de actores colectivos y de las instituciones públicas, se constituyen en elementos distintivos y que profundizan la jerarquización entre participantes de la MDR. En cada una de las MDR analizadas, este factor adquiere un peso y valor diferente. En Noblía, por ejemplo, la homogeneidad social de los actores colectivos representados, ubica los principales factores de jerarquización entre, la sociedad civil y los representantes de las instituciones públicas, mientras que dentro de la sociedad civil se destacan individualidades específicas por atributos personales como la capacidad argumentativa y de liderazgo.

En este sentido, estas organizaciones deben construir sus espacios de incidencia con marcos muy limitados de acción. Podemos ver que los canales alternativos de este tipo con que cuentan las organizaciones integrantes de las MDR consideradas son de magnitudes diferentes en cada una de ellas. Mientras que en San José y Melo la mitad o más de estas organizaciones integran también una o más gremiales de segundo grado, en Rio Branco y Noblía este porcentaje es bajo en el primer caso (sólo una organización) e inexistente en el segundo. Estos elementos les confieren a cada una de las Mesas un valor diferencial como espacio de expresión, canalización de demandas y expectativa depositada en él.

Por otro lado, las gremiales de productores participantes de las Mesas, son al mismo tiempo integrantes de organizaciones de segundo grado, con capacidad de diálogo e incidencia en políticas públicas, especialmente la Federación Rural, aunque también de la Comisión Nacional de Fomento Rural, en algún caso. Se suma además, la pertenencia, cuando corresponde, a gremiales de segundo grado con carácter estrictamente sectorial como la Asociación Nacional de Productores de Leche o la Intergremial de Productores de Leche. Esto, da lugar a canales alternativos de expresión de demandas y muchas veces, de respuesta más adecuada a los temas de la agenda de la organización. En estos casos las gremiales tienen al menos un doble canal de participación e incidencia.

El cuadro que sigue, muestra la diferencia sustantiva que existe entre Melo y las otras Mesas del departamento en lo que refiere a esta área de análisis. De las diecisiete organizaciones constitutivas de Noblía y Rio Branco, sólo una de ellas integra una organización de segundo grado, mientras que en Melo la amplia mayoría de éstas lo hacen. San José, en un nivel intermedio entre estos dos tipos de Mesas, se haya más próximo a Melo, con la mitad de sus organizaciones integrando niveles organizativos superiores.

Cuadro 48 – MDR COMPARADAS		
Actores colectivos constitutivos de MDR que integran organizaciones de segundo grado		
MDR	Integran Organizaciones de Segundo Grado	Total de Organizaciones constitutivas de la MDR
Melo	4	6
Rio Branco	1	8
Noblía	0	9
San José	6	12
Fuente: Elaboración propia en base a Actas, entrevistas y otras fuentes documentales		

Las estrategias frente a esta duplicidad de canales son diversas. Según el tema, las organizaciones de base que están integradas a gremiales de segundo grado, pueden: priorizar una u otra vía –MDR o gremial de segundo grado- identificando claramente temas de uno u otro espacio, o utilizar ambas vías para potenciar una demanda. Como puede verse en las expresiones de entrevistados de este tipo de organizaciones:

“Muchas veces los temas los manejamos por Comisión Nacional y la Mesa, cuando se demora algo entonces, cuando se había demorado el crédito para la maquinaria, que ya lo había aprobado, lo presentamos en la Mesa, como una formalidad, pero se utiliza Comisión Nacional como primera arma.

“Directamente, hemos mandado cartas a Ministerio y hemos tenido respuesta, no inmediata pero hemos tenido, han demostrado interés.”

Un hecho que ilustra este argumento, es la inicial oposición o recelo de la Federación Rural e incluso la Comisión Nacional de Fomento Rural a la creación de las MDR, en el entendido de que podían constituir un recorte a la capacidad de presión de las instancias centralizadas de éstas organizaciones⁶³. Sin embargo, esta valoración se fue diluyendo en la medida que las MDR fueron constituyéndose en espacios que no sustituían al de las gremiales de segundo grado.

“En su momento, muchos directivos no estaban de acuerdo (...) con las MDR. Lo veían como que podía llegar a debilitar lo que eran las acciones de las gremiales. Yo no era de los que pensaba así, pero muchos directivos pensaban así. Se dan ese tipo de discusiones, fue un tema que lo hablamos muchas veces y unos opinaban de una forma y otros de otra. (...) Era como que se iban a debilitar las gremiales, porque se iban a trasladar los espacios de discusión a otro ámbito y no el que tenía que ser.”

Así, los actores que integran las Mesas y que presentan algunas de estas capacidades más consolidadas, desarrollan mecanismos de segmentación de sus demandas, estableciendo, en una analogía burocrática, ventanas distintas para los distintos temas, distinguiendo las MDR de los canales gremiales de niveles superiores.

“Para nosotros **es un espacio más**. Un ambiente más de los que tenemos como la Federación Rural, diálogo directo que tenemos con la Intendencia o con el Ministerio mismo. (...) Muchas veces llegas a la Mesa a hablar cosas que levantas el teléfono y hablas con... del MGAP o con... de la Intendencia, eso es así.”

Aunque este último aspecto puede presentar cierta racionalidad, en función de los interlocutores a los que enfrentan en cada caso, una excesiva fragmentación parece estar quitándole potencial a las Mesas como espacios dinámicos de construcción simbólica y por ende de acción. Estas organizaciones mantienen abiertos los canales verticales de incidencia política al tiempo que participan de las Mesas de forma complementaria.

⁶³ “La creación de las Mesas de Desarrollo Regional, la mayoría de ellas inoperantes, y el fomento de agrupaciones de productores, buscan diluir la responsabilidad ministerial, a la vez que minimizar el papel de los interlocutores genuinos, que son las Asociaciones Rurales locales legalmente reconocidas.” Declaración de la Federación Rural al verdadero país productivo, Soriano, 18/09/2009; Presidente de la CNFR en La República 19 de Agosto de 2007, Año 12 - Nro.2644

Esta evaluación diferencial por tipos de actores, parece registrarse en ambos departamentos. Cerro Largo aparece levemente diferenciada por la presencia de cierta “exclusión” geográfica que le presenta a ciertas organizaciones de base mayores dificultades para incidir en sus gremiales de segundo grado.

Resulta relevante, entonces, abordar la cuestión de qué encuentran en el espacio de las MDR, las organizaciones de base que cuentan con el canal de segundo grado consolidado. Las razones para participar en la MDR, esgrimidas por las organizaciones de mayor fortaleza de cada uno de los departamentos, que fueron entrevistadas, son diversas. Se basan fundamentalmente, para ambos departamentos, en el reconocimiento de la MDR como espacio propicio para conocer las políticas del MGAP, para interactuar con otros sectores sociales con los que la organización no tiene contacto, también por una vocación “asistencialista” más que como un espacio relevante para la organización o como una “obligación de estar” porque es ley. Un ejemplo de algunas de estas razones se presenta a continuación:

“Sí, lo que te brinda la Mesa es que **te arrima productores que a veces no se arriman a la gremial**. Porque nosotros lo que tenemos como gremial es que tenemos productores de diferentes puntos del departamento. No sólo de acá de San José, hay productores de Ecilda de Libertad, de Rodríguez, tratamos de abarcar pero no sé si a todas las gremiales les pasa, pero también como cuando fuimos a Libertad que hablaron los pescadores o los frutícolas que también por más que tengas diálogo no es lo mismo y plantean otros temas que a veces no te llegan a la gremial y está bueno también ese tipo de cosas. Le llegan otras gremiales de segundo orden a veces que no llegan a la rural. Ese es uno de los puntos y otro de los puntos es **estar al día con los planes y proyectos del Ministerio**.

Por otra parte, como se planteó con anterioridad, para los grupos generalmente con poco capital social, las MDR son un espacio valorado como relevante a veces por la incidencia política pero fundamentalmente por la mejora en la capacidad de demanda y respuesta. Esto se constata, en términos similares en San José y Cerro Largo.

“La Mesa lo que ha tenido, y lo bueno que tuvo el PUR fue que la fuerza que hizo para que la gente se agrupara y eso primero no lo entendíamos mucho porque es bien difícil la relación entre personas. Porque todos pensamos diferente, pero eso hizo también que nos conociéramos entre los vecinos, porque ni nos conocíamos y bueno y **el llevar planteadas inquietudes de un grupo de personas para hacer una cosa en común**.” (San José)

“No, **no se hacía** [*canalizar demandas*]. Era muy difícil. Por lo menos, **logramos un ámbito** donde la Intendencia y otras instituciones participan o se llaman, falta una cosa y se llama a la

institución que es responsable del tema y vienen. **Vienen a dar su respuesta.** Darán su respuesta o no satisfactoria, pero vienen y dan la cara, que es lo más importante. Con la Intendencia por ejemplo, el otro año que no había trabajado con el tractor y nosotros fuimos vehementes (...) y esta vez, si bien fue insuficiente porque el tractor trabaja unas horas y se rompe, y pasa diez días roto, y no es eficiente en su trabajo, pero hizo diez veces más que en otros años”. (Cerro Largo)

El caso de los asalariados/as rurales merece una consideración aparte en el análisis de los actores integrantes de las MDR. En San José no participan de las Mesas sindicatos o grupos de base de trabajadores asalariados rurales. En Cerro Largo, existe representación de este actor en dos de las Mesas (Melo y Rio Branco). Sin embargo, el espacio no ha habilitado ni ha sido tomado por los trabajadores, como ámbito de discusión de temas clave del sector. Para éstos las MDR son principalmente un espacio de construcción de alianzas con actores de otros grupos sociales como por ejemplo pequeños productores familiares. También parece existir una conciencia de la necesidad del uso estratégico de las herramientas de lucha con el fin de afianzar éstas alianzas locales. En este caso se observa, como con las gremiales de productores, la segmentación explícita de temas y demandas de acuerdo a canales diferentes. En las entrevistas, los representantes de estas organizaciones no tienen por objetivo principal que sus demandas colectivas sean tema en la MDR, sino que su participación tiene dos características principales, por un lado, es vista como una continuidad de su vínculo iniciado con los apoyos procedentes de las políticas de extensión rural del MGAP, como una contra parte de la organización, y en segundo término, como se decía antes, en tanto espacio de construcción de alianzas con potenciales actores afines.

7.2 Las agendas de las Mesas de Desarrollo Rural de San José y Cerro Largo

La comparación de las agendas y los énfasis en el tratamiento de los temas, muestran aspectos que interesa destacar.

En primer lugar, es importante constatar que las agendas de las Mesas analizadas si bien presentan particularidades y énfasis diferenciados, comparten en términos generales la mayor parte de los grandes temas y los que se encuentran en los lugares de mayor relevancia por la estabilidad de su presencia en la agenda y por el peso relativo de su tratamiento.

San José es la Mesa que más se aparta del resto de las MDR consideradas, especialmente por tener un énfasis más fuertemente centrado en las políticas públicas (particularmente agropecuarias) y menor tratamiento de temas ligados al desarrollo local u otras políticas no agropecuarias. Este elemento, parece razonable en la medida que muchos de los temas abordados en las Mesas de Cerro Largo como electrificación, acceso a agua potable, caminería u otros vinculados a la infraestructura, tienen en San José un desarrollo muy superior y en la mayoría de las zonas rurales no constituyen un problema apremiante.

Rio Branco, es la MDR donde tienen mayor énfasis estos temas, que llamamos de desarrollo local, destacándose en esta Mesa la presencia de Comisiones vecinales aglutinadas en torno a intereses relacionados al acceso a servicios o derechos básicos.

En San José, muchos de los problemas de infraestructura y servicios que componen la agenda de Cerro Largo, sino están resueltos son de un carácter menos acuciante para la población rural. Existe en el departamento, sin embargo, un grupo de actores con niveles importantes de exclusión del debate público y de la expresión de demandas que parecen ser precisamente, los que encuentran en la Mesa un espacio idóneo para el desarrollo de sus reclamos. También son los que muestran menores niveles de crítica al ámbito y lo valoran más positivamente.

En síntesis, la MDR de San José es la que más se despega del resto respecto a los temas de agenda, con un perfil más fuertemente agropecuario, distinguiéndose más fuertemente de Rio Branco en este aspecto. (Cuadro 49)

Cuadro 49 – MDR COMPARADAS					
Frecuencias relativas de tratamiento de temas por tipo y de tipos de tratamiento según MDR*					
	MELO (n=81)	NOBLIA (n=151)	RIO BRANCO (n=178)	CERRO LARGO (n=410)	SAN JOSE (n=214)
Frecuencia de Temas por tipo					
Desarrollo Local	0,38	0,41	0,62	0,50	0,24
Políticas Agropecuarias	0,44	0,36	0,18	0,30	0,62
Otras Políticas Públicas	0,07	0,09	0,05	0,07	0,04
Otros temas	0,11	0,14	0,15	0,14	0,09
TOTAL	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Frecuencia por Tipo de tratamiento					
Información & Difusión	0,46	0,52	0,49	0,49	0,77
Reclamos, Discusión, Decisión	0,44	0,34	0,37	0,37	0,14
Otros tratamientos	0,10	0,14	0,14	0,14	0,09
TOTAL	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
*en negrita valores máximo y mínimo de cada categoría					
Fuente: Elaboración propia en base a Actas de MDR					

Finalmente, al tomar en cuenta los énfasis en el tratamiento de los temas, en tanto espacios de discusión o de reclamo, la participación activa de los actores pueden verse diferencias considerables. La MDR de San José es eminentemente un espacio informativo⁶⁴, con un rol central de las instituciones del CAD fundamentalmente el MGAP, en la generación de agenda. Mientras que las Mesas de Cerro Largo están en

⁶⁴ A pesar de la predominancia, en términos generales, de formas de tratamiento de temas básicamente en tono informativo o de difusión, es importante tener en cuenta que este abordaje habilita la mejora de mecanismos de control social sobre la acción del Estado en algunas áreas. Un ejemplo de este rol de control de las MDR, pudo observarse durante el verano 2008-2009 cuando se registró una de las sequías más severas de los últimos años, especialmente en la zona sur del país. Entre las medidas tomadas por el MGAP estuvo la compra de alimento para ganado para ser distribuido entre los/as productores/as ganaderos de perfil familiar con un financiamiento accesible. La distribución de la ración se organizó con un operativo a cargo de la Unidad de Descentralización del MGAP, que lo canaliza en las diferentes Mesas de Desarrollo, para su co-ejecución con las organizaciones participantes de las mismas. Las organizaciones solicitaban los camiones de ración, decidían a qué productores/as se atendía y firmaban un aval social de responsabilidad por la deuda que se generaba con el MGAP. Las MDR plantearon en muchos casos mejoras concretas a las propuestas del MGAP. Este hecho ha resultado muy marcante en la trayectoria de las MDR de San José y Cerro Largo, especialmente en el primero de los casos, donde se sintió para muchas organizaciones como el único momento donde consideran que decidieron algo.

niveles similares de prevalencia en este aspecto, con Melo levemente más volcado hacia las organizaciones sociales en la construcción de la agenda.

En síntesis, puede verse que tanto Cerro Largo como San José, presentan modalidades diferentes de implementación de la política en el territorio.

Considerando la hipótesis planteada, acerca de la flexibilidad de las MDR para moldearse de acuerdo a las condiciones locales, se constata el hecho de que improntas locales diferentes coinciden con diferentes resultados en la capacidad de captar actores e intereses más diversos. Aunque ambos departamentos tienen agendas similares, en Cerro Largo parece haber mayor espacio para el desarrollo de reclamos o demandas de las organizaciones y la Mesas del departamento tienen un mayor carácter de órganos de consulta.

En ambos departamentos, con niveles más acentuados según la MDR concreta, se constata que las Mesas son espacios especialmente ocupados por sectores próximos a la Agricultura Familiar y mediana, coincidiendo con una agenda constituida, en gran proporción, por temas relacionados a las políticas de apoyo a este sector. En aquellas Mesas donde los actores colectivos son “menos agropecuarios” en sus demandas, como es el caso de Rio Branco, existe espacio para ampliar el ámbito de la agenda hacia temas vinculados al desarrollo local

Respecto al tema de la acción colectiva, las MDR parecen presentarse como espacios de estímulo para ciertos sectores. Esto se puede observar tanto en San José como en Cerro Largo (particularmente en Noblía y Rio Branco), donde las Mesas son para algunos sectores tradicionalmente menos organizados en el medio rural⁶⁵, un ámbito nuevo, un espacio público que se abre y que demanda de la acción coordinada de integrantes de grupos con intereses similares.

Por otra parte, ambos departamentos presentan algunas constricciones o condicionamientos comunes, vinculados a la debilidad de los actores colectivos, dentro

⁶⁵ Integrantes de comisiones vecinales rurales, Agricultores/as Familiar/es de pequeña escala, semi-asalariados, pescadores artesanales, entre otros.

de algunos sujetos sociales específicos – como la agricultura familiar o los asalariados rurales-; limitantes institucionales del propio diseño de la política, y un margen restringido de acción frente a los problemas más acuciantes de los espacios sociales rurales.

CAPITULO VIII.- CONCLUSIONES

Este trabajo, estuvo orientado a avanzar en el análisis de los límites y potencialidades de las MDR, como herramientas para contribuir al desarrollo rural en los territorios estudiados.

En función de los elementos considerados y las indagaciones realizadas, logramos construir hallazgos que permiten comprender esta experiencia bajo una premisa procesual y deteniéndose en una particular configuración de elementos, que se desarrollan en un contexto económico, político, histórico e institucional concreto. Avanzar en la reconstrucción de esta etapa inicial de la constitución de las Mesas de Desarrollo Rural, identificando y analizando sus principales elementos estructurantes y coyunturales, permite ampliar el proceso de discusión sobre el sentido de este tipo de innovaciones institucionales y sus alcances posibles y necesarios.

Partiendo de las preguntas iniciales, podemos agrupar nuestros hallazgos en tres áreas temáticas, que proporcionan los elementos de reflexión para ahondar en las hipótesis planteadas.

En primer lugar, en lo que respecta a los **roles y campo de acción de las MDR**, éstas han adquirido identidad como ámbitos de mejora de la articulación territorial de políticas públicas, a través del cumplimiento de diversos roles. La definición del espacio como de *difusión de información y promoción de políticas*, marca fuertemente la identidad que han ido tomando las Mesas. La Mesa en ambos departamentos, se ha constituido en el ámbito de anuncios de diversa índole, sea del lanzamiento de nuevas medidas de las instituciones del CAD, de cambios en las formas de implementación de políticas, de explicación de decisiones tomadas a nivel estatal o problemas registrados respecto a éstas. Aunque en la mayoría de las ocasiones, el carácter que asume este tipo de comunicación es informativo, esto es, no se espera decisión alguna por parte de la MDR en lo que respecta al tema, es común que surjan cuestionamientos, solicitud de aclaraciones o explicaciones de los por qué y cómo de estas medidas. Esto abre, de acuerdo a la fortaleza de las organizaciones de la sociedad civil, las características del CAD y la identidad configurada en cada espacio de MDR concreto, un margen mayor o

menor de incidencia en el rumbo de estas medidas. Si se piensa en términos comparativos, en lo que refiere a este tipo de función de la Mesa, se registra un proceso de mayor acceso a información, teniendo en cuenta que generalmente, este tipo de decisiones llegaba o era consultada sólo con las gremiales más fuertes o tradicionales del departamento.

Aunque las MDR no son un espacio formalmente resolutorio, ni necesariamente un ámbito de consulta ampliamente legitimado, resulta evidente que puede constituirse, y de hecho así ha sido en algunas Mesas, en un *espacio de presión*, fundamentalmente hacia las instituciones públicas, a un nivel que puede tener relevancia extra-local.

Adicionalmente, en lo que refiere a los roles asumidos por las MDR, éstas se han presentado como un incipiente *espacio de control* de las políticas dirigidas al medio rural o al sector agropecuario. Hasta el momento y de acuerdo a lo observado, esto se registra en un abanico reducido de medidas de política pública⁶⁶.

En lo referido a **los actores que las constituyen** y le dan sentido, las Mesas son, hasta cierto punto, una forma novedosa de representación en el medio rural. El análisis de los actores con presencia mayoritaria en éstas, muestra que principalmente han sido apropiadas por la producción agropecuaria familiar, presentándose en términos generales como espacios con una importante homogeneidad de actores participantes, más allá de ciertas variaciones locales.

La amplia mayoría de los sujetos colectivos representados en ellas pueden incorporarse, entonces, a la categoría de *agricultura familiar* -con las variantes posibles dentro de esta definición-. No es un espacio que haya sido apropiado por actores definidos por el eje trabajo, esto es, sindicatos rurales y organizaciones patronales. Aunque ambos actores están representados en algunas de las Mesas, son minoritarios en términos cuantitativos.

⁶⁶ Como la gestión de los operativos para la sequía agropecuaria, los avales para el financiamiento de proyectos de agua para la producción, el seguimiento de procedimientos de otorgamiento de tierras por parte del INC y acciones específicas de las intendencias respectivas, entre pocas más.

Existen gremiales de productores empresariales con participación y su presencia no pasa desapercibida en aquellas Mesas donde actúan, sin embargo, puede identificarse un claro sesgo de las Mesas hacia la representación de la agricultura familiar y la mediana producción.

Por otra parte, los actores agropecuarios sin anclaje territorial pero que delimitan los modelos de desarrollo en expansión en estos territorios, claramente están ausentes de las Mesas. Junto con ellos, toda una serie de actores vinculados a éstos, que constituyen parte importante del mapa de actores territoriales -como los trabajadores por cuenta propia, las empresas tercerizadas, los profesionales ligados a éstas, entre otros- no forman parte de los actores en interlocución, estableciéndose para las Mesas un recorte muy específico del espacio social rural.

Finalmente, en tercer lugar, puede decirse que las MDR son un espacio de interacción social, surgido de un nuevo arreglo institucional, que pretende generar **estímulos a la acción colectiva y la participación**. Uno de los elementos clave para analizar este proceso son las bases de funcionamiento sobre las que se asienta la toma de decisiones del espacio. Esto es, 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.

En una mirada inicial podría identificarse en el sustento de esta política, un afán por estimular la acción colectiva y participación de las organizaciones rurales en la definición de políticas públicas de desarrollo rural. En esta área, las Mesas de Desarrollo Rural, como ámbito de ejercicio de esa incidencia, presentan una serie de áreas problema, que podemos identificar al menos en tres dimensiones: las características del espacio social rural contemporáneo, las tramas institucionales existentes y, los actores sociales y sus formas de participación.

Buena parte de los avances que puedan registrarse en el incremento del poder de las MDR, particularmente en la representación de los sujetos colectivos, depende de la comprensión del territorio desde el reconocimiento de la existencia de relaciones de poder entre los actores que intervienen en el espacio social rural y la actuación en

consecuencia por parte de las instituciones públicas que regulan el espacio, a través de mecanismos de fortalecimiento a los actores más débiles. Este aspecto tan central en todo espacio como las MDR, no es un elemento explícito de la formulación de la política (la ley, los documentos y la evaluación del desarrollo de la política por parte del MGAP), ni en los mecanismos formales diseñados para su implementación. Sin embargo, no puede decirse que sea una visión que está totalmente ausente a nivel territorial, ya que se han identificado márgenes de acción, donde esta visión ha estado presente por parte de los ejecutores de la política, particularmente constatados en Cerro Largo.

Con los elementos desarrollados, pueden retomarse las hipótesis planteadas, para establecer una serie de reflexiones que contribuyen a complejizar las afirmaciones contenidas en las mismas.

La primera de las hipótesis, refería a la instalación de las MDR como una política que se puede enmarcar en una perspectiva de desarrollo territorial, en la medida que apunta al **desarrollo institucional en el medio rural**, construyendo un nuevo ámbito de interacción Estado-Sociedad Civil.

Las acciones enmarcadas en el paradigma del Desarrollo Rural Territorial, ponen en el desarrollo institucional un fuerte énfasis. Respecto a esto, se observó que la formulación de la política de descentralización agropecuaria que se analiza, no se propone en términos explícitos ser una herramienta del desarrollo territorial, sino que más fuertemente se presenta como una propuesta de racionalización y reordenamiento administrativo con pretensión de *“involucrar a la sociedad agropecuaria en la definición de las políticas y en la instrumentación de las mismas”*⁶⁷, sin ser este último el elemento central. En el proceso de implementación de esta política, sin embargo, se han dado pasos con una mirada hacia el fortalecimiento de las Mesas como ámbitos de propuesta, sin necesariamente explicitar en la acción una vocación por el desarrollo territorial.

⁶⁷ Martínez (MGAP), 2005.

En lo referido a la sociedad civil, para los actores colectivos más débiles, las Mesas son un espacio de vínculo con esferas estatales, un medio para el establecimiento de esta interacción, favoreciendo la ampliación del espacio de “presión” hacia actores institucionales específicos. El hecho de contar con representantes de instituciones públicas que deben dar pública respuesta a reclamos, consultas u observaciones, genera un ámbito de presión mayor que si esta interacción se produjera bilateralmente.

En síntesis, las particularidades de las Mesas, responden a las características propias del diseño de la política, pero también a otros fenómenos vinculados a los actores colectivos que la integran, como la alta presencia de actores débiles, con programas organizativos extremadamente concretos o con serias dificultades para constituirse en actores con capacidad de interlocución, incidencia en la agenda pública y negociación en espacios públicos, por un lado, y la existencia de canales alternativos “más eficientes” para la consecución de resultados, para otra parte de las organizaciones que las componen, por otro lado.

En segundo lugar, la hipótesis planteada respecto a la instalación de las MDR como una política que habilita el desarrollo de improntas propias en cada territorio y con capacidad de **adaptación a las condiciones locales**, se corresponde con lo observado.

Cuando consideramos el margen de las MDR para constituirse como espacios de significación concreta de la política, esto es, el espacio para que las matrices locales den contenido a la norma, se observa que las MDR son un ámbito estructurado de forma laxa a nivel de su diseño, con un margen considerable de indeterminación respecto a sus cometidos y mecanismos de acción. Esta condición, a pesar de que representa una dificultad, al mismo tiempo deja abierto un espacio de construcción en el territorio, ciertamente importante. La dinámica de actores territoriales estableció caminos tomados por las MDR que son diversos, abriendo vías para el crecimiento del espacio, o por el contrario, propiciando su agotamiento.

Aunque la perspectiva de la política desde el MGAP parece haber enfatizado en la gestión y coordinación de las políticas destinadas al agro, la flexibilidad con que finalmente quedó planteada ha dejado en algunos casos, y con fuerte influencia de los responsables locales del desarrollo de ésta, un espacio de ampliación de fines, que en

última instancia hace más diverso el tipo de funciones y temas de agenda que la Mesa asume a nivel local.

La presión social -que se ve más claramente en Noblía- hacia la legitimación y apropiación del espacio, y la capacidad institucional de los poderes públicos de dar respuesta a esta presión, son los elementos que resultan determinantes para que las MDR sean dotadas de reconocimiento social significativo. Esto pone de manifiesto la existencia de un potencial de auto-constitución y de construcción de legitimidad que permitiría, de acuerdo al nivel de freno que le den las instituciones públicas avanzar en demandas más amplias.

La tercera hipótesis estipulaba que el tipo de espacio construido en las Mesas de Desarrollo Rural, **privilegia la participación de la agricultura familiar y la mediana producción**, cuestión que se observó con claridad al analizar la composición de actores sociales que integran las MDR consideradas.

En general, en términos históricos, han sido los productores empresariales (nuevos o tradicionales), a través de las principales gremiales de segundo grado que los representan en Uruguay⁶⁸ quienes han tenido los canales para ejercer presión en las definiciones sobre políticas agrícolas. Siendo así, estos últimos tienen mayor capacidad de influenciar las discusiones y decisiones en los espacios deliberativos de orden nacional y local. Cuentan en general con un saber incorporado, un “habitus” y una acumulación de capitales, especialmente simbólico y económico, que las posicionan en un lugar privilegiado para la incidencia política. Las organizaciones más débiles, generalmente locales (aunque no siempre), carecen de los canales y capital necesario para tomar parte de la discusión pública.

En este sentido, las MDR compensan en cierta medida la carencia de espacios de representación de sectores más próximos a la agricultura familiar, que generalmente

⁶⁸ Asociación Rural del Uruguay y Federación Rural principalmente, y otras como la Asociación de Cultivadores de Arroz, Asociación Nacional de Productores de Leche; Cooperativas Agrarias Federadas, Confederación de la Granja, entre otras.

tienen poco grado de organización (especialmente en algunos territorios) y alta dependencia del apoyo externo (gubernamental, de cooperación internacional u otras entidades facilitadoras).

Aunque la entrada de estos sujetos sociales al espacio público, implica es un avance importante, se puede plantear con Vaz de Moura (2007), que las MDR sólo se constituirán en esfera pública cuando las cuestiones fragmentadas de los agricultores familiares u otros sujetos sociales rurales o agrarios subalternos se conviertan en cuestiones que trasciendan los intereses particulares y especialmente cuando los conflictos de carácter estructural se expresen en ese espacio.

La cuarta hipótesis refería a la representación de actores colectivos prevista en el diseño de la política, como elemento de **estímulo de la acción colectiva**.

Este estímulo se puede observar por una parte, en las implicancias de las MDR para el fortalecimiento organizacional, fundamentalmente de nuevos actores en la escena de la deliberación sobre políticas sectoriales y/o de desarrollo rural, y, por el avance en la generación de espacios de control social sobre políticas públicas, fundamentalmente las dirigidas a la agricultura familiar, por otra.

En la primera de estas áreas de aporte, se identifica a actores rurales, que con la implementación de las Mesas de Desarrollo Rural, se han abierto un espacio nuevo, que es en algunos casos el único espacio de expresión. En este sentido, se ha permitido/fortalecido la constitución de actores colectivos de sectores históricamente débiles e invisibilizados en el medio rural. Estos actores han comenzado a “existir” públicamente, son identificados como colectivos susceptibles de ser consultados. Este resultado, observado en las Mesas analizadas, podemos integrarlo a la lógica del reconocimiento, en tanto avance hacia la justicia en torno a aspectos culturales o simbólicos.

Aunque las MDR en sí, no son las que directamente han tenido el rol del fortalecimiento organizativo de estos actores, sí constituyen un estímulo como canal de viabilización de las demandas, estableciéndose como un interlocutor relevante en la construcción de

identidad, fundamentalmente en las organizaciones de este tipo de actores. Aunque con importante heterogeneidad, éstas han comenzado a construir prácticas de participación, destacándose la relevancia del apoyo al fortalecimiento organizativo como herramienta de fortalecimiento de la Mesa.

La composición social de los actores colectivos integrantes de la Mesa y la existencia de vías alternativas de canalización de demandas, parecen ser elementos que aportan a la explicación del diferente nivel de estímulo a la acción colectiva en las MDR consideradas.

Finalmente, la quinta hipótesis planteaba la existencia de un espacio estructurante de carácter macro, que estimula o desestimula ciertos caminos que las MDR localmente puedan tomar. En este sentido, las Mesas **no expresarían los conflictos estructurales representativos del campo de la ruralidad.**

En este aspecto pudo observarse que la lógica de la consolidación institucional de espacios de concertación localizados y de múltiples actores en torno a un proyecto de desarrollo basado en la idea de territorio socialmente definido, presenta una de sus principales dificultades frente a la emergencia de actores relevantes cuyo anclaje territorial es de un orden diferente al de los actores localizados. El desarrollo de emprendimientos fuertemente asociados al orden transnacional de la producción agropecuaria, al uso de la tierra como recurso de especulación financiera y las dinámicas asociadas a éstos, incorpora a la trama de poder de los espacios rurales a actores cuyos campos de lucha de poder no se encuentran en los territorios locales, sino en el espacio nacional y supranacional. Este es uno de los principales elementos cuyo impacto en el territorio es decisivo, y que se encuentran fuera del control de las políticas territoriales, constituyendo una fuente de debilidad del espacio MDR en su potencial como herramienta de desarrollo rural. Estas restricciones, en un cierto sentido externas, recortan el campo de acción de la MDR, dejando fuera de los “temas de la Mesa” aspectos que delinean buena parte de los marcos de acción cotidianos de los actores integrantes de ésta. Así, aspectos políticos, económicos e institucionales que rigen la dinámica de la vida local, quedan configurados, en base a asimetrías con los agentes externos del territorio.

Desafíos para el futuro de las Mesas de Desarrollo Rural

Dentro de las **áreas de potencialidad** para contribuir al desarrollo rural que presenta la implementación de la política de descentralización del MGAP, específicamente en lo que corresponde a la creación del espacio de las Mesas de Desarrollo Rural, se identifican los siguientes elementos principales.

Las MDR, son espacios que *habilitan la participación de colectivos organizados*, y aunque el campo de toma de decisiones aparece como relativamente restringido, se registran otra serie de elementos que suponen avances hacia procesos participativos. Además de constituir un espacio nuevo de control y oportunidad de incidencia, las MDR han mostrado, en los casos considerados, contribuir al *fortalecimiento de algunos actores colectivos invisibilizados o subalternos* y constituyen un marco institucional – aunque difuso aún- en el que se toman decisiones. Resulta más clara la identificación en las MDR, con espacios de participación, en tanto, mecanismos de mejora de la eficiencia o eficacia de determinadas políticas y de acceso a espacios institucionales que antes no existía o era muy restringido. Este acceso tiene la particularidad de ser por medio de grupos organizados, lo que define un marco que en principio tiende al fortalecimiento de la acción colectiva.

Por otra parte, en la medida que los cambios en las dinámicas institucionales suponen alteraciones en las correlaciones de fuerza entre actores, puede reconocerse en las MDR, cierto potencial de transformación, al generar un espacio que *se inserta en los mecanismos tradicionales de poder local*, pudiendo constituirse en un instrumento de ampliación de los ámbitos de decisión sobre algunas intervenciones públicas en el territorio, cuando no se constituya en un ámbito de reproducción de los mecanismos ya establecidos. Si bien los casos estudiados, muestran, como se decía antes, una gama acotada de decisiones que se toman en la Mesa, en la medida que se generen mecanismos de legitimidad y reconocimiento social del espacio, se podrán *ganar márgenes de poder local*. Para este proceso, las distintitas Mesas consideradas presentan disímiles escenarios. Así como San José, es una Mesa con actores menos movilizados en torno a la MDR, con baja presión hacia los representantes públicos para la

ampliación de márgenes de poder, Noblía presenta un escenario fermental en este sentido.

Los principales **obstáculos o áreas problema** que presenta esta política se ubican en los siguientes ejes.

Una *excesiva restricción al rol de gestión de programas y proyectos específicos*, determina, como parece estarlo haciendo en los casos considerados -aunque en distintos niveles en cada MDR- un ceñimiento a los tiempos, ritmos y vigencias de éstos. Transformada en un espacio burocrático más, la MDR perdería el sentido de la participación de actores colectivos, ya que los tiempos y requerimientos de un espacio participativo no son equivalentes a los de la administración pública. Su dinámica pasa a moverse al ritmo de los requerimientos de los programas en cuestión y responde menos a la movilización de los actores locales y sus demandas. Las MDR, presentan dificultades para articular una discusión ya sea tendiente a hallar el consenso o como espacio de expresión de conflictos. Especialmente porque se desarrolla una forma de interacción de tipo radial, donde el nodo es la fortaleza pública, especialmente MGAP, INC e Intendencia Departamental.

Otro aspecto problemático se relaciona con la lógica inherente a los espacios como las MDR, que *presupone actores sociales constituidos*, capaces de sostener la participación, de generar demandas colectivas, de proponer y representar. Los productores familiares, asalariados y comunidades rurales generalmente están representados por actores colectivos débiles, muchas veces incipientes, que usan el espacio o surgen a partir de él. Algunos de los grupos y organizaciones que integran las Mesas han requerido previa y paralelamente el apoyo estatal para su fortalecimiento e incluso, conformación. Esta fragilidad institucional de muchas de las organizaciones que están en la Mesa, repercute en el proceso de representación, y esto lleva a que muchos de los representantes de colectivos en las Mesas sean representantes de sí mismos, por la poca capacidad de la organización de establecer canales para la concertación de demandas, planteos, o tomas de posición para ser expresados en la MDR.

En tercer término, un aspecto que queda fuera del control de la Mesa, responde a *dinámicas instaladas en la propia historia organizativa del medio rural nacional*, donde las gremiales de segundo grado tienen un peso probado en la toma de decisiones sobre la política agropecuaria y económica. Fundamentalmente la Federación Rural y la Asociación Rural, pero también otras gremiales sectoriales o no, tienen sus canales de incidencia política en los niveles más importantes de toma de decisión gubernamental. En este sentido, muchas de las organizaciones de base involucradas en las Mesas que integran al mismo tiempo éstas gremiales de segundo grado, tienen canales más efectivos y directos para canalizar sus principales temas de demanda. Así, las MDR para estos actores colectivos no siempre representan un espacio tan importante en la ampliación de márgenes de participación en la toma de decisiones.

En cuarto lugar, la experiencia de las MDR se registra en un *marco territorial y global* que resulta altamente poderoso y que actúa generalmente en sentidos, que van en contrario de los principales fines del desarrollo rural como lo hemos definido. En ese marco, las Mesas se constituyen en esferas débiles, frágiles y que por tanto, requieren de un esfuerzo y voluntad política especialmente intensos para que se fortalezcan como espacios de relevancia en el nivel territorial.

En este sentido, la política de descentralización del MGAP podría ser una herramienta eficaz para el desarrollo rural en la medida que aporte a la ampliación de espacios para las iniciativas que intentan cambiar correlaciones de fuerza instaladas y fortalecer actores subalternos para su “competencia” con los hegemónicos, pero la propia instrumentación de la política presenta límites a este potencial. Mostraron un alto sesgo burocrático y reduccionista que lejos de contribuir al avance en este sentido, parece debilitar las incipientes tentativas de abordaje de temas más generales o estructurales.

Finalmente, en lo referido a la experiencia de desarrollo institucional, una de las limitantes más importantes que tiene la política de descentralización, es su nivel de *desconexión con las macro políticas*. Como se ubica muchas veces sólo en el territorio la responsabilidad de resolución de ciertos problemas, es un esfuerzo que carece de una matriz de acción que brinde canales claros de sustentación y acumulación. En este sentido, sin una estrategia nacional de desarrollo rural - configurada por políticas

macroeconómicas, sectoriales y territoriales.- los aportes que pueda significar la implementación de una política de descentralización de este tipo, se ven en extremo restringidos.

En síntesis, la política analizada se ubica en una dimensión de relacionamiento entre Estado y actores colectivos. En ese sentido, uno de los ejes que circula en todo el presente trabajo, es el dilema de la participación y la acción colectiva, que resulta ser una de las áreas que presenta mayores niveles de problema. En este sentido, es necesario avanzar en el análisis acerca de: a) en qué medida es sostenible la participación, especialmente de los sujetos sociales más débiles, teniendo en cuenta las dificultades de sostener una organización y de la medida en que las Mesas sean visualizadas o no como espacios útiles o idóneos para desplegar la acción colectiva; b) en qué medida se avanza en que las Mesas sean espacios de representación, teniendo en cuenta las debilidades constatadas en las propias organizaciones para desarrollar programas de seguimiento, control y construcción de agenda; c) en qué medida se generan instrumentos de política para: reconocer y actuar sobre las relaciones de poder que se desarrollan dentro de la Mesa y entre la Mesa y el entorno; y jerarquizar el espacio, estableciendo mayor margen de acción y toma de decisiones.

Por otra parte, un área de indagación importante resulta del análisis de la situación institucional de la propia política en términos de su jerarquización, dentro de los programas de acción del MGAP, por un lado y del resto de las instituciones involucradas en los Consejos Agropecuarios, por el otro. De lo avanzado en esta área en el presente trabajo, se desprende que este es un elemento que presenta márgenes altos de indefinición y en este sentido, los próximos años serán clave para determinar qué niveles se alcanza en esta área. Además de la necesaria apropiación del espacio por parte de las organizaciones de la sociedad civil, parece aún débil el nivel de incorporación de las Mesas y sus deliberaciones en las agendas del MGAP y de las instituciones de los Consejos Agropecuarios.

BIBLIOGRAFIA Y FUENTES

9.1 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, 2006, **Para una teoría de los estudios territoriales**, En: Desarrollo Rural: organizaciones, instituciones y territorio, Mabel Manzanal y Guillermo Neiman (Comps.), pp.51-70 CICCUS, Buenos Aires.

AMÉNDOLA, Carmen, 2006, **Impactos socioeconómicos de los cultivos y alimentos transgénicos**, mimeo

-----, 1991, **Empresarios agrícolas sojeros: orígenes, estratos y estrategias**, En: Nuevos y No Tanto. Los actores sociales para la modernización del agro uruguayo, Diego Piñeiro (Ed.), pp. 227-251, CIESU, Ediciones Banda Oriental, Montevideo.

AMIN, Samir, 1988, **La desconexión**, Ediciones del Pensamiento Nacional, Buenos Aires.

ASTORI, D., PEREZ ARRARTE, C., GOYETCHE, L., ALONSO, J., 1982, **La agricultura familiar uruguaya: orígenes y situación actual**, Colección Temas Nacionales N°8, CIEDUR, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.

BARRAN, Pedro y NAHUM, Benjamín, 1967, **Historia Rural del Uruguay Contemporáneo** (tomos VI y VII), Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo

BENGOA, José, 2003, **25 años de estudios rurales**. En: Sociologías, año 5, N° 10, jul. /dez., pp. 36-98, PPGS/UFRGS, Porto Alegre

BIELSCHOWSKY, Ricardo, 1998, **Cincuenta años del pensamiento de CEPAL: una reseña**, CEPAL, FCE, Chile

BOCHETTO, Marcela, 2006, **Características, transformaciones y sustentabilidad de la expansión de la soja en el MERCOSUR**, FAO. [online 16/10/2006]

Disponible en: <http://www.rlc.fao.org/prior/segalim/pdf/soja.pdf>

BOURDIEU, Pierre, 2007 [1994], **Razones Prácticas**, Anagrama, 4ª Edición, Madrid.

-----, 2003 [2000], **Estructuras Sociales de la Economía**, Anagrama, 1ª Edición, Madrid.

CEPAL, 1998, **Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa**, En: Cincuenta años. Textos Seleccionados. Vol.2, pp. 853- 876, FCE; Santiago de Chile.

CINVE, 1987, **Una década de cambio en la lechería uruguaya (1975-1985)**, Estudios 8, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

CHONCHOL, Jacques, 1996[1994], **Sistemas Agrarios en América Latina**. De la etapa prehispánica a la modernización conservadora, 1ª Reimpresión, Fondo de Cultura Económica, Chile.

DIEA-MGAP 2009, **Estadísticas Básicas del Sector Arrocero 1998-2009**.

DIEA-MGAP 2010, **Tierras de Uso Agropecuario. Ventas y Arrendamientos**. Año 2009, Serie Trabajos Especiales Noviembre, 2010, N° 296

DIEA-MGAP 2010b. **Encuesta Agrícola. Invierno 2010**, Serie Encuestas Setiembre, 2010, N° 293

DOS SANTOS, Theotonio, 2003, **La teoría de la dependencia. Balance y perspectivas**, Plaza Janés, Buenos Aires.

ECHEVERRI, Rafael, 2003, **Lo nuevo del Enfoque Territorial para el Desarrollo Rural**, En: Desarrollo Rural Sostenible con Enfoque Territorial: Políticas y Estrategias para Uruguay, Ramos, Álvaro (Comp.), pp.11-23, IICA, Montevideo.

ENTRENA, Francisco, 1998, **Cambios en la Construcción Social de lo Rural: De la Autarquía a la Globalización**, Tecnos, Madrid.

ERMIDA, Oscar, 2006, **Diálogo Social: Teoría y Práctica**, En: Boletín CINTERFOR, N° 157, pp.11-25, Montevideo.

ESTEVA, Gustavo, 2000, **Desarrollo**, En: Viola, A. (Comp.) Antropología del Desarrollo. Teorías y estudios etnográficos en América Latina, Paidós Studio, Barcelona.

FALERO, Alfredo, 2003, **Sociedad civil y construcción de nueva subjetividad social en Uruguay: condicionamientos, conflictos, desafíos**. En: Movimientos sociales y conflictos en América Latina. José Seoane. CLACSO, Programa OSAL, Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/seoane/falero.rtf>

FERNANDES, Bernardo Mançano, 2004. **Cuestión Agraria: conflictualidad y Desarrollo territorial**. En: http://www.landaction.org/spip/IMG/pdf/La-cuestion-agraria_Bernardo-Mancano-Fernandes.pdf

FRANK, Nicolás y QUINTERO, Jimena, 2010, **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. (Comps.), Formación para el desarrollo rural. Experiencias desde la Extensión Universitaria en la construcción de nuevas estrategias, pp. 179-187, Extensión Libros, CSEAM-UdelaR, Montevideo

FINOT, Iván, 2001, **Descentralización en América Latina: Teoría y Práctica**, Serie Gestión Pública N° 12, 131p, ILPES/CEPAL, Santiago de Chile

FRASER, Nancy, 1997, **Iustitia Interrupta: Reflexiones críticas desde la posición “postsocialista”**, Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Santa Fe de Bogotá.

GARCÉ, Adolfo & Jaime YAFFÉ, 2006, **La izquierda uruguaya (1971-2004): ideología, estrategia y programa**, En: América Latina Hoy, diciembre, vol. N° 44:87-114, Universidad de Salamanca, Salamanca [online 12/3/2010] Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/308/30804405.pdf>

GARCIA DELGADO, Daniel, 2006, **Democracia, Política y Sociedad Civil frente a los desafíos del Desarrollo**, En: Globalización, Desarrollo y Territorios menos favorecidos, Alberto Riella (Compilador), pp. 61-105, ReDeTIR, Departamento de Sociología-FCS/UDELAR, Montevideo

GRACIARENA, Jorge, 1984, **Creación intelectual, estilos alternativos de desarrollo y futuro de la civilización industrial**, En: “Cultura y creación intelectual en América Latina”, Pablo González Casanova (coord.), Siglo XXI editores, México.

GRAÑA, François, 2005, **Diálogo Social y gobernanza en la era del “Estado Mínimo”**, Serie Papeles de la Oficina Técnica N° 16, 70p., OIT-CINTERFOR, Montevideo.

HEWITT de Alcántara, Cynthia, 1998, **Usos y Abusos del concepto de gobernabilidad**, En: Revista Internacional de Ciencias Sociales, 155, Marzo, UNESCO, París En: <http://www.unesco.org/issj/rics155/titlepage155.html>

KAY, Cristóbal, 2001, **Los Paradigmas del Desarrollo Rural en América Latina**, En: Francisco García Pascual (Comp.), **El mundo rural en la era del globalización: Incertidumbres y potencialidades**, pp. 337-429, Universitat de Lleida, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid.

KYMLICKA, Will y Norman, Wayne, 1997, **El retorno del ciudadano. Una revisión producción reciente en teoría de la ciudadanía**, En: *Ágora*, núm. 7, 1997, pp. 5-42. [online - 10/7/2007] Disponible en: <http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/kymlick.pdf>

LATTUADA, M, Juan Renold, Luciana Binolfi y Adriana De Biasi, 2006, **Limitantes del desarrollo territorial rural en contextos de políticas sectoriales neutras o negativas**, En: *Desarrollo Rural: organizaciones, instituciones y territorio*, Mabel Manzanal y Guillermo Neiman (Comps.), pp.153-176 CICCUS, Buenos Aires.

LINCK, Thierry, 2006, **La Economía y la política de la apropiación de los territorios**, En: *Globalización, Desarrollo y Territorios menos favorecidos*, Alberto Riella (Comp.), pp. 107-143, ReDeTIR, DS-FCS-UDELAR, Montevideo

LONGHI, Augusto, 1999, **Las políticas sociales**. Elementos para el análisis de una política pública. Serie documentos de trabajo No: 38, DS-FCS, Montevideo

LLAMBÍ, Luis & Tomás LINDEMANN, 2000, **Reformas del Estado y descentralización del sector público rural y agrícola. Lecciones aprendidas de la experiencia latinoamericana**, FAO, Roma.

MANZANAL, Mabel, 2006, **Regiones, territorios e institucionalidad del Desarrollo Rural**, En: *Desarrollo Rural: organizaciones, instituciones y territorio*, Mabel Manzanal y Guillermo Neiman (Comps.), pp.21-50 CICCUS, Buenos Aires.

MATTOS de, Carlos, 1989, **Falsas Expectativas ante la descentralización. Localistas y Neoliberales en contradicción**, En: *Nueva Sociedad*, N° 104, Noviembre – Diciembre 1989, pp. 118-126, Caracas.

MILLOT, Julio-BERTINO, Magdalena, 1996, **Historia Económica del Uruguay 1860-1910**, ICCEEA-UDELAR, Fundación de Cultura Universitaria, 1ª Edición, Montevideo

MORA, Jorge; SUMPSI, José María, 2004, **Desarrollo rural: nuevos enfoques y perspectivas**, FODEPAL, FAO.

NARBONDO, Ignacio- OYANÇABAL, Gabriel, 2011, **Radiografía del agronegocio sojero. Descripción de los principales actores y los impactos socio-económicos en Uruguay**, Redes Amigos de La Tierra, Montevideo

PÉREZ, Edelmira, 2001, **Hacia una nueva visión de lo rural**, En: *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* Norma Giarracca (Comp.), pp.18-29, CLACSO, Buenos Aires.

PIÑEIRO, Diego, 2011, **El trabajo asalariado agropecuario en el Uruguay**, IICA [online, 18/10/2011] Disponible en: <http://www.iica.org.uy/images/stories/PDF/coy-abril2011.pdf>

-----, 2003, **Sustentabilidad y Democratización de las Sociedades Rurales de América Latina**. En: *Revista Sociologías*, Porto Alegre, año 5, N° 10, jul./dez 2003, pp. 26-34. Dossier: Democracia, sustentabilidad e mundo rural na America Latina.

-----, 1998, **Cambios y Permanencias en el Agro Uruguayo. Tendencias y Coyuntura**, En: Las Agriculturas del Mercosur. El Papel de los Actores Sociales, Giarracca & Cloquell (Comp), pp. 47-84, CLACSO, La Colmena, Buenos Aires

PIÑEIRO, Diego y Moraes, María I. 2008. **Los cambios en la sociedad rural durante el siglo XX**. In: El Uruguay del Siglo XX: La sociedad, pp. 105-136, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

RACZYNSKI, Dagmar, 1999, **La crisis de los viejos modelos de protección social en América Latina**, En: Guillermo O'Donnell y Víctor Tockman (Comps.) Pobreza y desigualdad en América Latina. Temas y nuevos desafíos, Paidós, Buenos Aires

RIELLA, Alberto, 2008, **Desarrollo y territorios rurales: reflexiones sobre las propuestas del Banco Mundial**. En: Territorios en mutación: Repensando el desarrollo desde lo local, Luciano Martínez Valle (compilador), pp. 113-136, FLACSO- MEC, Quito [online 1/5/2011] Disponible en: www.flacsoandes.org/biblio/catalog/resGet.php?resId=32343

RIELLA, A. y MASCHERONI, P., 2009,. Población, ingresos y hogares agro-dependientes. En: Anuario Estadístico OPYPA - MGAP. Montevideo.

-----, 2005, **El trabajo no agrícola y la pluriactividad en el Uruguay rural**, En: El Uruguay desde la Sociología III, Mazzei (Comp.), pp381-392, DS-FCS-UDELAR, Montevideo.

SCHEJTMAN, A - BERDEGUÉ, J., 2003, **Desarrollo Territorial Rural**, FIDA- BID, Santiago de Chile.

SCHNEIDER, Sergio, 2004, **A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas**, En: Sociologías- Sociedad y Territorio, año 6 n° 11:88-125, jan/jun, UFRGS, RGS.

SCHNEIDER, Sergio & PEYRÉ TARTARUGA, Iván, 2006, **Territorio y Enfoque Territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales**, En: Desarrollo Rural: organizaciones, instituciones y territorio, Mabel Manzanal y Guillermo Neiman (Comps.), pp.71-102, CICCUS, Buenos Aires

SEPULVEDA, S., Adrián RODRIGUEZ; Rafael ECHEVERRI; Melania PORTILLA, 2003, **El Enfoque Territorial del Desarrollo Rural**, IICA, San José de Costa Rica.

SKOCPOL, Theda, 1995 [1985], **El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual**, En: Grompone, Romeo (ed.) Adrianzén, Alberto; Cotler, Julio; López, Sinesio (Comps.), Instituciones Políticas y sociedad. Lecturas Introductorias, IEP, pp. 92-129 [online -16/9/2009] Disponible en: <http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/Skocpol.pdf>

TEUBAL, Miguel, 1999, **Complejos y Sistemas Agroalimentarios**, En: Estudios Rurales. Teorías, problemas y estrategias metodológicas, Norma Giarracca (Comp.), pp. 97-122., Ed. La Colmena, Buenos Aires.

TOURAINÉ Alain, 1998, **El concepto de desarrollo "revisited"**, En: Democracia sin exclusiones ni excluidos, Emir Sader (editor), pp. 47-70, Nueva Sociedad, Caracas.

VASALLO, Miguel, 2001, **Desarrollo Rural. Teorías Enfoques y Problemas Nacionales**, Facultad de Agronomía- Departamento de Ciencias Sociales, UDELAR, Montevideo

VAZ DE MOURA, 2007, **Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs) e a Construção Democrática**: esfera pública de debate entre agricultores familiares e o Estado?, Organizações Rurais & Agroindustriais, Universidad Federal de Lavras, Brasil, vol9, nº002, p. 241-255 En: Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal, [online-20/10/2010]

Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=87890208>

VENEZIANO, Alicia, 2006, **Descentralización y Gobernabilidad**, Ponencia presentada en el I Congreso Uruguayo de Ciencia Política, Mesa “Procesos de Gestión Regional y Municipal”, 30-31 Octubre de 2006. [Online – 15/8/2009] Disponible en: http://www.aucip.org.uy/docs/procesos_de_gestion_municipal_y_regional/alicia_veneziano.pdf

----- 2004, **La descentralización centralizada y el desarrollo local en Uruguay: algunos elementos conceptuales para su discusión**. En: Juan Romero (Org.). Descentralización, Desarrollo Regional y Desafíos Legislativos. Ed. 1ª, Salto, Sede Regional Norte UDELAR y Unidad de Estudios Regionales, 2004, v. 1, p. 21-38

WALLERSTEIN, Immanuel, 1998, **Impensar las ciencias sociales**, Ed. Siglo XXI, Madrid.

-----, 1996, **Después del liberalismo**, Ed. Siglo XXI, Madrid.

9.2 BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

BOURDIEU, Pierre, 1991, **Estructuras, Habitus, Prácticas**, En: El sentido práctico, p.91-111, Taurus Ediciones, Madrid.

ESCOBAR, Arturo, 2005, **El “postdesarrollo” como concepto y práctica social**, En: Daniel Mato (Coord.), Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización, pp. 17-31, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, Caracas.

FERNÁNDEZ, Tabaré, 2002, **Cambios en la estructura Agraria**, En: Estudios Sociológicos, vol. XX, núm. 2, pp. 387-424.

FILGUEIRA, Carlos H, 1985, **Movimientos sociales en la restauración del orden democrático: Uruguay, 1985**, En: Filgueira, Carlos H. (Comp.), Movimientos sociales en el Uruguay de Hoy, pp. 9-50, CLACSO-CIESU, Ed. De la Banda Oriental, Montevideo, Uruguay.

GHELEN, Ivaldo-RIELLA, Alberto, 2004, **Dinâmicas territoriais e desenvolvimento sustentável**, En: Sociologias, Porto Alegre, ano 6, n° 11, jan/jun 2004, p. 20-26 [online-15/11/2006] Disponible en: <http://seer.ufrgs.br/sociologias/article/viewFile/5443/3092>

LEFEBVRE, Henri, 1991, **The production of space**, Blackwell, Oxford

LUTZ, Bruno & RIELLA, Alberto, 2006, **El desarrollo rural: discursos oficiales y prácticas normativas en México**, En: PAMPA, Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales, N°2, Universidad Nacional del Litoral, Universidad de la República, Santa Fe, Argentina.

PRETTY, J., 1995, **Participatory Learning For Sustainable Agriculture**, World Development, vol. 23(8):1247-1263, Elsevier Science, Great Britain

SCHNEIDER, S., SILVA M. K, MORUZZI MARQUEZ, P. E (Orgs.), 2004, **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**, UFRGS, Porto Alegre

9.3 FUENTES

Actas MDR y CAD

Cerro Largo

2010 Junio.21 Melo

2010 Julio.22 Melo

2010 Set.16 Melo

2011 Abril 4 Melo

2011 Febrero 28 Melo

2011 Marzo 21 Melo
2011 Abril 28 Melo

2009 Octubre 28 Noblía
2010 Junio.23 Noblía
2010 Julio.27 Noblía
2010 Set. 6 Noblía
2010 Oct.5 Noblía
2010 Noviembre 8 Noblía
2010 Diciembre 6 Noblía
2010 Diciembre 28 Noblía
2011 Febrero 28 Noblía
2011 Marzo 21 Noblía
2011 Abril 26 Noblía

2009 Noviembre 26 Rio Branco
2010 Junio.22 Río Branco
2010 Julio.22 Río Branco
2010 Set.2 Río Branco
2010 oct.13 Río Branco
2010 Noviembre 17 Rio Branco
2010 Diciembre 15 rio Branco
2010 Diciembre 29 Rio Branco
2011 Febrero 25 Rio Branco
2011 Marzo 17 Rio Branco
2011 Abril 25 Rio Branco

2010 Consejo Agropecuario Departamental Extraordinario 19/7/2010
2010 Consejo Agropecuario Departamental 6/5/2010
2010 Consejo Agropecuario Departamental 13/5/2010
2010 Consejo Agropecuario Departamental 26/5/2010
2010 Consejo Agropecuario Departamental 7/7/2010
2010 Consejo Agropecuario Departamental 27/7/2010

San José

2010 Marzo.18 Villa Rodríguez
2010 Mayo.13 San José
2010 Julio.29 Ecilda Paullier
2010 Agosto.29 Libertad
2009 Julio.14 Villa Rodríguez
2009 Enero.15 sin datos
2009 Marzo San José

2009 Mayo Libertad
2009 Setiembre Ecilda

Entrevistas

San José

- Asociación de Productores Lecheros de San José (APL) - Teresita Romero
- Grupo de pescadores de Playa Pascual – Eugenia Pons
- Sociedad de Fomento Rural Unión de Viticultores de Villa Rodríguez – Francisco Molinari
- Unión de Queseros Artesanales Familiares /Grupo Maya – Rosario Alvarez
- Asociación Rural de San José (ARSJ) – Esteban Arosteguy

Cerro Largo

- Sociedad Agropecuaria de Rio Branco - Eramir Reyes y Nicanor Muñoz
- Sindicato Único de Trabajadores del Arroz y Afines (SUTAA) – Marcelo Amaya
- Comisión de Vecinos de la Doceava Sección (COVEDOCE) – Daniel Lara
- Liga de Trabajo de Fraile Muerto (LTFM) – Jorge Machado
- Unión Nacional de Trabajadores Rurales y Afines (UNATRA) / SUTAA – Adán Sequeira
- Asociación de Productores de Leche de Cerro Largo (APLCL)- Alberto Castro
- Cooperativa Productores de la Quinta Sección de Cerro Largo (PROQUINCEL) / Grupo La Mina - Robert Romero
- Asociación de Vecinos de la Quinta Sección de Cerro Largo/Grupo Guayubira – Paulo Beck
- Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca /DGDR-Directora Departamental interina – Patricia Duarte

Prensa

SAN JOSÉ

Radio 41 / Pro Campo, Entrevista a Dir. Departamental con motivo de la MDR,
<http://www.radio41.com.uy/procampo/1270-reunion-de-la-mesa-de-desarrollo-de-san-jose.html>

Diario La República, 20/1/2009 ¿Conmoción? Mesa de desarrollo, con la ausencia de la comuna, distribuyó la ración.<http://www.larepublica.com.uy/politica/349768-en-san-jose-la-accion-llego-un-dia-antes-y-chiruchi-ni-se-entero>

Radio 41 / Pro Campo, Agosto de 2010, Intendencia vuelve a integrar el Consejo Agropecuario, <http://www.radio41.com.uy/procampo/3229-san-jose-vuelve-a-la-mesa-de-desarrollo-rural.html>

Radio 41 / Pro Campo, Agosto 2010, Consejo Departamental Agropecuario. Convocatoria a Mesa, [.http://www.radio41.com.uy/procampo/3271-consejo-departamental-agropecuario.html](http://www.radio41.com.uy/procampo/3271-consejo-departamental-agropecuario.html)

Diario Primera Hora, 14/5/2010, Consejo Agropecuario convocará a la IMSJ para que retorne a la Mesa de Desarrollo Rural, <http://www.primerahora.com.uy/2253-consejo-agropecuario-convocara-a-la-imsj-para-que-retorne-a-la-mesa-de-desarrollo-rural.html>

Diario Primera Hora, 14/5/2010, Lo Aseguró Antía “Después que Falero asuma, nos vamos a estar integrando a la Mesa”<http://www.primerahora.com.uy/2254-despues-que-falero-asuma-nos-vamos-a-estar-integrando-a-la-mesa.html>

Diario San José Hoy, 05/03/2010, La gestión del desarrollo local <http://sanjosehoy.wordpress.com/2010/03/05/la-gestion-del-desarrollo-local/>

Diario Primera Hora, 0/09/2010, La gremial vuelve a la mesa de desarrollo. Arostegui asume en la Asociación Rural retomando contacto con autoridades <http://www.primerahora.com.uy/2662-arostegui-asume-en-la-asociacion-rural-retomando-contacto-con-autoridades.html>

Diario Primera Hora, 16/04/2010, En relación al monto que se paga por hectárea y por año. <http://www.primerahora.com.uy/2146-candidatos-del-fa-aseguran-que-incremento-de-contribucion-rural-no-fue-significativo.html>

Diario Primera Hora, 19/10/2009, Malestar Menéndez Chabay: “Sería importante cambiar las caras sea quien sea que esté al frente del Ministerio” <http://www.primerahora.com.uy/1213-menendez-chabay-seria-importante-cambiar-las-caras-sea-quien-sea-que-este-al-frente-del-ministerio.html>

Campo líder web 18/10/2010, El ministro decretó ampliación de vacunación por brucelosis <http://campolider.com/index.php?id=3465&title=-el-ministro-decreto-ampliacion-de-vacunacion-por-brucelosis>

Documentos institucionales de MGAP

Lineamientos Estratégicos del MGAP 2005

Lineamientos Estratégicos del MGAP 2010

Memoria Anual del MGAP 2007, 2008, 2009, 2010

Martínez, Julio, 2007 La descentralización del MGAP, Anuario de OPYPA 2007

Martínez Julio, 2008, Descentralización para el Desarrollo Rural, En: Anuario de OPYPA 2008, pp. 261-265

Baldassari, Emily, 2009, El camino conquistado por la descentralización, En: Anuario de OPYPA 2009, pp.275-278

Comunicado MGAP, Sesión del Consejo Agropecuario Nacional, 29 de noviembre de 2010.

Leyes, Decretos y Sesiones Parlamentarias

Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 13 de Diciembre de 2006, N° 134 - TOMO 439 -59ª SESION EXTRAORDINARIA, Puntos 8, 13 y 19, Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias con Base Departamental

Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, 27 de abril de 2007, Descentralización y coordinación de políticas agropecuarias con base departamental. (Se establecen normas). (Carp. 1513/006). 14ª Sesión, XLVI LEGISLATURA

Intervención en Cámara Hermes Toledo Antúnez, Descentralización del MGAP, Miércoles 30 de mayo de 2007

Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca de la Cámara de Representantes, Informe: Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias con Base Departamental, Carpeta N° 1513 de 2006

Ley N° 18.126 - Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias con Base Departamental

Ley N° 17.930 - PRESUPUESTO NACIONAL PARA EL PERÌODO 2005 – 2009, creación de la Dirección General de Desarrollo Rural

Decreto Presidencial de la Ley N°18.126, Julio 2007

Otros Documentos

Declaración de la Federación Rural al verdadero país productivo. Departamento de Soriano, Uruguay, marzo 18 de 2009.

Frente Amplio, Grandes Lineamientos Programáticos para el Gobierno 2005 – 2010, IV Congreso Extraordinario del Frente Amplio

Discurso de clausura de la 66ª Exposición Internacional de Ganado Lechero y muestra Agroalternativa (2010), Asociación Rural de San José