



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

Participación de las organizaciones de asalariadas/os en las Mesas de Desarrollo Rural en Uruguay

Gustavo Javier MOROY RODRÍGUEZ

Diplomado en Desarrollo Rural Sustentable

Setiembre, 2023

**Participación de las organizaciones de
asalariadas/os en las Mesas de
Desarrollo Rural en Uruguay**

Gustavo Javier MOROY RODRÍGUEZ

Diplomado en Desarrollo Rural Sustentable.

Setiembre, 2023

Tesina aprobada por el tribunal integrado por: Ing. Agr. (Dra.) Virginia Rossi, Tec. y Med. Vet. (MSc.) Julio Sayes y Lic. Soc. (MSc.) Emilio Fernández, el 27 de setiembre de 2023. Autor: Ing. Agr. Gustavo Moroy Rodriguez. Directora de Tesina: Ing. Agr. (MSc.) Mercedes Figari, Co Director de Tesina Ing. Agr. (Dr.) Matías Carámbula

AGRADECIMENTOS

A la Facultad de Agronomía de la Universidad de la República, por realizar la Maestría en Desarrollo Rural Sustentable.

A Mercedes Figari y Matías Carámbula, por su colaboración en la tutoría en este trabajo. También a los docentes del posgrado por la calidad de la temática desarrollada.

A técnicas que colaboraron con las entrevistas e información, Clara Villalba, Mariana Brunel, Elena Descalzi y Ariadne García.

A Celeste, compañera de vida, que siempre brinda un apoyo incondicional.

Especialmente a mi hermano Gerardo y a mi amigo Jairo Mesa quienes, mientras escribía este trabajo, estaban en San José trabajando en las chacras, así como a mi amigo Enzo Fabila que en estos momentos está haciendo zafra de esquila; a ellos, por las tertulias hasta altas horas, donde el tiempo se pasa volando.

Por último y a destacar la colaboración de Mayra Barboza, por la colaboración con el procesamiento documental.

TABLA DE CONTENIDO

<u>AGRADECIMIENTOS.....</u>	<u>IV</u>
<u>RESUMEN</u>	<u>VIII</u>
<u>SUMMARY Analysis of the participation of employee organizations in the Rural Development Boards in Uruguay</u>	<u>IX</u>
<u>1. INTRODUCCIÓN</u>	<u>1</u>
1.1 ANTECEDENTES	2
1.2 JUSTIFICACIÓN	6
1.3 DEFINICIÓN Y ALCANCE DEL PROBLEMA EN ESTUDIO	8
1.4 METODOLOGÍA.....	9
<u>2. REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA.....</u>	<u>12</u>
2.1. DESARROLLO SUSTENTABLE.....	12
<u>2.1.1 Evolución de la noción de desarrollo (1949-1959).....</u>	<u>12</u>
<u>2.1.2 La concepción del desarrollo sustentable</u>	<u>13</u>
<u>2.1.3 Las MDR como una política pública vinculada al desarrollo sustentable .</u>	<u>17</u>
2.2 TERRITORIO	20
<u>2.2.1 Concepto de territorio.....</u>	<u>21</u>
<u>2.2.2 Desarrollo endógeno</u>	<u>22</u>
<u>2.2.3 Desarrollo rural con enfoque territorial.....</u>	<u>23</u>
2.3 PARTICIPACIÓN.....	24
2.4 ASALARIADAS Y ASALARIADOS RURALES	26
<u>2.4.1 Asalariadas/os rurales.....</u>	<u>26</u>
<u>2.4.2 Registro de asalariadas/os rurales</u>	<u>27</u>
<u>2.4.3 Sindicalización de asalariadas/os rurales</u>	<u>29</u>
2.5 LAS MDR, UN ESPACIO PÚBLICO	31

2.6 SISTEMATIZACIÓN DE INFORMACIÓN SOBRE PARTICIPACIÓN EN MDR	34
<u>2.6.1 Análisis de la participación de organizaciones de asalariadas/os rurales en MDR para el período 2010-2014.</u>	35
<u>2.6.2 Análisis de la participación de organización de asalariadas/os rurales en MDR para el período 2015-2019.</u>	40
<u>2.6.3 Discusión sobre la participación de asalariadas/os en las MDR.</u>	45
<u>2.6.4 Cuantificación de la participación mediante el análisis de asistencia a las MDR</u>	45
<u>3. SINTESIS</u>	48
<u>4. BIBLIOGRAFÍA</u>	50
<u>5. ANEXOS</u>	55
Anexo 1: entrevistas	55
Anexo 2: relación y tensiones entre política pública, participación, gobernanza e innovación.....	57

RESUMEN

En este trabajo se analiza la participación de grupos y organizaciones de asalariadas/os rurales en las Mesas de Desarrollo Rural (MDR). Estas son una herramienta de la política pública nacional para el desarrollo rural, en las que se identifica como una problemática del ámbito la escasa participación de las organizaciones o grupos de asalariadas/os rurales. Para el desarrollo de este trabajo se utilizó una metodología general de corte cualitativo para analizar la participación y, desde el punto de vista operativo, se utilizó un enfoque mixto, combinando técnicas cualitativas y cuantitativas. Se realizó una revisión bibliográfica focalizada en los siguientes ejes temáticos: desarrollo rural, territorio, participación, MDR y asalariadas/os rurales. Se analizaron dos períodos: 2010-2014 y 2015-2019. Se hallaron diferencias en la participación entre ambos, tanto en lo que refiere a participación en general como a la participación de los asalariados/as rurales, grupo social en el que se focaliza el trabajo. Dicho análisis se complementó con entrevistas a técnicas/os vinculados a las MDR. En lo que respecta a la participación, en general se constató que en el primer período analizado (2010-2014) asistieron más organizaciones que en el segundo (2015-2019); en el primero asistieron 972 organizaciones que luego descendieron a 949. En cuanto a la participación de los asalariados/as rurales, en el período 2010-2014 participaron 12 organizaciones de asalariadas/os rurales en las MDR de 6 departamentos y en el período 2015-2019 fueron 9 las organizaciones de asalariadas/os rurales que participaron en las MDR de 7 departamentos. Considerando todo el lapso de tiempo analizado (2010-2019), se pudo constatar que menos de 1 % del total de organizaciones que participaron en las MDR correspondieron a organizaciones o grupos representativos de este sector. La mayor proporción de los participantes correspondió a organizaciones de productores/as rurales o a instituciones públicas, empresas y demás. Como resultado del análisis, se concluye que la representación de este grupo social en las MDR es casi inexistente, lo que refuerza la pertinencia de realizar un estudio más profundo orientado a analizar los factores que podrían estar explicando esta baja participación.

Palabras clave: políticas públicas, organizaciones rurales, desarrollo rural

SUMMARY Analysis of the participation of employee organizations in the Rural Development Boards in Uruguay

This paper analyzes the participation of groups and organizations of rural wage earners in the Rural Development Boards (MDR). They are a tool of the national public policy for Rural Development, identifying as a problem in the area the scarce participation of organizations or groups of rural wage earners. For the development of this work, a general qualitative methodology was used to analyze participation and, from the operational point of view, a mixed approach was used, combining qualitative and quantitative techniques. A bibliographical review was carried out focused on the following thematic axes: rural development, territory, participation, MDR and rural wage earners. Two periods were analyzed: 2010-2014 and 2015-2019, finding differences in participation between them, both in terms of participation in general and the participation of rural employees, social group in which this work is focused. Said analysis was complemented with interviews with technicians linked to the MDR. Regarding participation in general, it was found that more organizations attended MDRs in the first period (2010-2014) than in the second one (2015-2019). In the first one, 972 organizations attended MDR's, which later dropped to 949. Regarding the participation of rural wage earners, in the period 2010-2014, 12 organizations of rural wage earners participated in the MDR of 6 departments and in the period 2015-2019 there were 9 rural wage earner organizations that participated in the MDR of 7 departments. Considering the entire period of time analyzed (2010-2019), it was possible to verify that less than 1 % of the total number of organizations that participated in the Rural Development Roundtables corresponded to organizations or representative groups of this sector. The largest proportion of the actors that participated corresponded to organizations of rural producers or public institutions, companies and other actors. As a result of the analysis carried out, it is concluded that the representation of this social group in the MDR is almost non-existent, which reinforces the relevance of carrying out a more in-depth study aimed at analyzing the factors that could be explaining this low participation.

Keywords: public policies, rural organizations, rural development

1. INTRODUCCIÓN

Esta tesina corresponde al trabajo final para la obtención del Diploma en Desarrollo Rural Sustentable, edición 2020-2021, de la Facultad de Agronomía de la Universidad de la República (Udelar).

En este trabajo se analizó la participación de grupos y organizaciones de asalariadas/os rurales en las Mesas de Desarrollo Rural (MDR). Se visualizaron como una problemática las dificultades que han tenido dichas organizaciones o grupos de asalariadas/os para poder participar en las MDR.

La motivación personal para llevar a cabo esta investigación surge de mi experiencia como técnico del sector, a partir de la participación en varias MDR en diferentes territorios, en las que pude ver las diferentes temáticas, problemáticas, soluciones y formas de funcionamiento de esta herramienta de la política pública.

Desde este lugar se pretende aportar conocimiento a un espacio de innovación institucional y un instrumento de una política pública para promover la participación ciudadana y la articulación público-privada muy innovadora y dinámica.

Desde lo académico, este trabajo tuvo como punto de partida el curso dictado en el primer trimestre del 2020, titulado Las Mesas de Desarrollo Rural como Dispositivo de Innovación Territorial¹, donde expusieron (entre otras/os docentes) la Ing. Agr. Mgtr. en Ciencias Agrarias Mercedes Figari y el Ing. Agr. Dr. Matías Carámbula, tutora y cotutor, respectivamente, de esta tesina.

El objetivo general de este trabajo es generar conocimiento sobre la participación de los actores sociales en las MDR como instrumento de política pública para el desarrollo rural en Uruguay.

¹ “Curso organizado por la Facultad de Agronomía y la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, en conjunto con la Intendencia de Canelones y financiado por el Programa Científicos Visitantes de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación. Marzo de 2020.”

Particularmente, los objetivos específicos de este trabajo son:

- i. Describir la participación de las organizaciones de asalariadas/os rurales en las MDR del Uruguay durante el período 2010-2019.
- ii. Identificar cuáles podrían ser los factores que expliquen las dificultades para la participación de este sector en las MDR.

1.1 ANTECEDENTES

En este capítulo se presenta una introducción al tema mediante una breve reseña histórica y de los trabajos que anteceden a esta tesina. Se organiza la revisión de antecedentes en torno a dos grandes ejes: estudios sobre las MDR y estudios relativos a asalariadas/os rurales.

Las MDR se enmarcan en una política pública de descentralización para la sociedad rural uruguaya en su conjunto, que intenta dar respuesta a algunos de los impactos generados por las políticas neoliberales de las décadas del 80 y 90. En ese sentido, varios autores han analizado y reportado estos antecedentes históricos y los efectos de la aplicación de un modelo neoliberal posdictadura.

En este contexto es preciso situar la expansión de los modelos neoliberales, como productores de pobreza y de crecientes niveles de exclusión. El neoliberalismo no es sólo un modelo económico, sino que es una visión más totalizante y abarcante de las dimensiones económicas, políticas y culturales (Rebellato, 1996).

Dicho modelo, al decir del autor, es más que un modelo económico, es un modelo que excluye y esta exclusión se hace más fuerte en los países subdesarrollados como es el caso de los países latinoamericanos. Estas políticas neoliberales se continuaron hasta principios de los 2000, lo que desembocó en una profunda crisis económica y social en 2002 en Uruguay.

A partir del año 2005, y con la asunción del Frente Amplio como gobierno nacional, se impulsaron políticas públicas de descentralización y desarrollo rural, entre las que

destacan la Ley de Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias con Base Departamental (Ley N.º 18126)², en el marco de la cual se crean las MDR y la creación de la Unidad de Descentralización y Coordinación de Políticas con Base Departamental (UD) y la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) en el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), que son las dos dependencias encargadas de llevar a cabo la coordinación del trabajo de las MDR.

La Ley de Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias con Base Departamental (Ley N.º 18126) fue promulgada el 12 de mayo de 2007. En dicha ley se establece que en cada departamento funcionará una MDR que estará integrada por el Consejo Agropecuario Departamental (CAD), un representante de cada una de las cooperativas agropecuarias, un representante de cada una de las organizaciones gremiales agropecuarias y un representante de la Comisión de Agro de la Junta Departamental. El Artículo 12 establece:

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

La Ley N.º 18126 da el contexto para la formación de las mesas, confiere a experiencias locales el carácter de instrumento de política pública y permite que tenga alcance nacional. En cada departamento existió (y existe) al menos una mesa, pero en algunos departamentos la población rural y los actores institucionales involucrados decidieron crear más mesas si las características territoriales así lo ameritaban. En algunos casos predominan los aspectos del ámbito natural, en otros, los del ámbito socio-cultural y, en otros, la combinación de ámbitos para determinar si se crean una o más mesas (Villalba, 2015). Como ejemplo de ello, en Tacuarembó actualmente sesionan 4 MDR, una por zona del departamento más una MDR departamental.

² <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes/ley/18126>

Las MDR son un espacio donde se encuentran los representantes de las organizaciones de productores (principalmente familiares), trabajadores rurales, mujeres, jóvenes, ONG locales, con técnicos extensionistas del MGAP y otros actores colectivos de la ruralidad como, por ejemplo, maestros rurales. También participan representantes de otros organismos del Estado y de la Administración Pública. En resumen, son integradas por el sector civil local y la institucionalidad (Riella y Mascheroni, 2012).

En el año 2011 funcionaban 33 MDR en el país (Riella y Mascheroni, 2012). Para el año 2015, eran 40 MDR en todo el territorio nacional. En ellas participaban entre 370 y 480 organizaciones de la sociedad civil. La participación era dinámica, lo cual significa que algunas organizaciones participaban siempre y otras en forma oscilante, ya que las mesas eran un espacio abierto y en construcción (Villalba, 2015).

Como se mencionó anteriormente, en este trabajo el problema que se tomó como foco de análisis fue la escasa participación de las organizaciones de asalariados/as en las MDR, problemática identificada a partir de analizar estudios previos y antecedentes nacionales en torno a esta temática.

Algunos de los estudios sobre las MDR que anteceden a este trabajo, son los siguientes:

Arbeletche et al. (2019) caracterizaron el funcionamiento y la contribución territorial de las MDR en tres departamentos: Río Negro, Rivera y Salto. En el artículo concluyen que las MDR fortalecieron la institucionalidad local como forma de contribuir a la consolidación de estrategias productivas y sociales.

Es su trabajo de tesis de maestría, Descalzi (2020) analizó la participación desde lo conceptual y la participación de los productores en la MDR de Treinta y Tres.

Figari y Pereira (2020) realizaron un análisis de las MDR de Tacuarembó, mediante la herramienta mapa de actores, luego de la implementación de cambios para mejorar la participación.

Riella y Mascheroni (2012) presentaron una aproximación empírica a las MDR desde una perspectiva territorial y observaron sus logros y potencialidades.

Villalba (2015) realizó una evaluación de las MDR como instrumentos de política pública en la ruralidad, desde una perspectiva territorial y de participación. Se refirió a las MDR como un instrumento de política pública que interviene la realidad e influye sobre aspectos que hacen a la cohesión social y territorial y a las disputas en diferentes planos.

Zapata (2017) realizó un análisis sobre la legitimidad democrática de la MDR Tacuarembó como espacio de gobernanza. Describió el funcionamiento de la MDR y sus actores, determinó el carácter de los procesos y resultados de la participación, y consideró quién participa, cómo se participa y los resultados de esa participación.

Los trabajos que anteceden a esta tesina, entre otros muchos, sobre asalariadas/os rurales son los siguientes:

Carámbula (2015) explicó los cambios que se dan en el agro uruguayo en clave de metamorfosis, visto que esos cambios en gran parte serán irreversibles, tales como la concentración de la tierra y la incorporación de nuevas tecnologías.

Carámbula y Oyhantçabal (2019) explicaron el proceso de proletarización como un cambio de composición dentro de los trabajadores agropecuarios que consolida relaciones de asalariamiento, la feminización de trabajos agrarios, la residencia urbana y la intermediación laboral.

Cardelliac y Juncal (2015) estudiaron la inclusión social en el artículo *Asalariados rurales, excepcionalidad y exclusión: un aporte para la superación de barreras a la inclusión social en Uruguay*.

Rodríguez (2020) estudió el trabajo rural en la citricultura uruguaya, con una mirada feminista. Aquí expuso la precarización del trabajo rural y la vulneración de los derechos de las trabajadoras, así como denuncia condiciones de trabajo paupérrimas para trabajadores/as agrícolas en la producción de cítricos en los departamentos de Salto y Paysandú.

Riella y Mascheroni (2019) reflexionaron sobre la situación actual del sindicalismo agrario en un escenario político de expansión y reconocimiento de los derechos

laborales de trabajadores agrarios. Se analizaron diferentes experiencias organizativas de asalariadas/os agrarios y su significado para la acción colectiva de estos trabajadores.

En vista de los antecedentes señalados, se visualizó la importancia del tema, pero se identificó una ausencia de trabajos que refieran a asalariadas/os rurales participando puntualmente en las MDR.

1.2 JUSTIFICACIÓN

Las MDR han sido una importante herramienta de la política pública agropecuaria en el Uruguay en los últimos años. Surgen como un espacio que busca integrar a los sectores más vulnerados en la ejecución y construcción de política pública mediante la participación de una diversidad de actores territoriales. Como menciona Villalba (2015), las MDR son un instrumento ilustrativo de políticas de inclusión rural, el cual genera una nueva institucionalidad que tiene como nuevo diseño la participación de forma inclusiva.

Según Chia (2020), las MDR son un dispositivo de innovación territorial en el cual se observan y expresan relaciones y tensiones entre, participación, políticas públicas, gobernanza e innovación (ver anexo 2). La ley que creó las MDR establece que promoverá un mayor involucramiento y participación de la sociedad agropecuaria en la instrumentación de las políticas del sector. Teniendo en cuenta que la mayor cantidad de población rural son las asalariadas/os —según el Censo General Agropecuario (CGA) del 2011, se registró un total de 56.567 asalariadas/os rurales— se considera que es necesaria su participación para que las MDR sean un verdadero dispositivo de innovación territorial.

Por lo expuesto anteriormente, se entiende que es muy importante realizar una continua revisión y problematización de los temas vinculados a los colectivos más vulnerados de la sociedad. En relación con la temática planteada, surge la siguiente interrogante: ¿las/os asalariadas/os rurales participan en las MDR?

Los colectivos más vulnerados, tales como los de asalariadas/os rurales, mujeres rurales y jóvenes rurales tienen pocas opciones para hacer oír su voz para plantear sus necesidades y reclamos; son los que Bartra (2008) define como «orilleros» y para los que se pregunta ¿cómo se lucha cuando se está afuera?, ¿cómo se resiste desde la marginación?

Este trabajo adhiere a esa visión de pensar desde los bordes, en sintonía con lo que menciona Rebellato (1993) de que en la actualidad apostar y desarrollar una ética crítica, holística y madura supone pensar desde los bordes, es decir, desde las víctimas de las sociedades contemporáneas y neoliberales.

Esta tesina partió de la premisa de que:

La conciencia de clase no puede pensarse como algo dado, adquirido de una vez para siempre, es más bien un proceso, difícil y duro. Un proceso que tiene momentos de avances y de retroceso. Un proceso colectivo, que nos transforma como personas, en la totalidad de nuestros valores, de nuestra existencia y de nuestras esperanzas (Rebellato, 1993).

Como se menciona y describe en diferentes antecedentes los asalariados/as rurales fueron históricamente relegados de las políticas públicas y vulnerados en sus derechos. En ese sentido, uno de los antecedentes que se puede mencionar es que no fueron incorporados a los Consejos de Salarios (que funcionaron en Uruguay desde los períodos 1943-1967 y 1985-1991) sino hasta el año 2005, cuando por primera vez en la historia se convocó a los Consejos de Salarios Rurales (Mascheroni, 2011); también la legislación sobre la jornada laboral y régimen de descanso en el sector rural (ley de 8 horas diarias para asalariados rurales) en la Ley N° 18.441³ aprobada en 2009, lo que marca que sus derechos fueron reconocidos aproximadamente un siglo después que los del resto de los trabajadores/as.

Paulo Freire (1990) sostiene que los dominadores inculcan en los dominados una postura negativa en relación con su propia cultura al generarles la idea de que es una cultura inferior y despreciable para lo que cuestiona:

³ <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes/ley/18441>

¿Qué sucede cuando ven que sus valores no son tan deplorables, que su presencia en el mundo no es tan despreciable como aquellos pretenden? La verdad es que los dominados son seres humanos a quienes se les ha prohibido ser lo que son. Han sido explotados, violados y se les ha negado violentamente el derecho a existir y a expresarse (Freire, 1990).

Estas expresiones de Freire van muy en línea con el comportamiento que adoptaron los sectores empresariales del agro uruguayo. Primero, negando los derechos; luego, invisibilizando el conflicto.

A esto se le suma el fenómeno de «metamorfosis del campo» que, entre otras características, denota un proceso de proletarización del sector agropecuario uruguayo. Esto explica por qué hoy la principal mano de obra en el agro es el trabajo asalariado, lo que quiere decir que este tipo de dependencia ha aumentado (Carámbula, 2019).

Según las entrevistas exploratorias realizadas, existe la percepción de que la participación de organización de asalariadas/os rurales es escasa o nula, dependiendo del territorio y la MDR que se trate.

Se justifica, de esta manera, el hecho de realizar una contribución al análisis de la participación de organizaciones de asalariadas/os rurales en la política pública, en específico a la política de descentralización y de las MDR a más de 15 años de su diseño e implementación en el medio rural uruguayo.

1.3 DEFINICIÓN Y ALCANCE DEL PROBLEMA EN ESTUDIO

En este capítulo se definen el problema en estudio y su alcance. La definición del problema y el alcance tiene como punto de partida una primera aproximación a la temática. Dicha aproximación se llevó a cabo mediante entrevistas semiestructuradas a actoras/es calificadas/os las que contribuyeron a generar las siguientes hipótesis de trabajo que se desarrollan a continuación.

En base a dichas entrevistas y buscando definir el alcance y el problema, se parte de la hipótesis de que la participación de organizaciones de asalariadas/os rurales en las

MDR es relativamente baja. Siendo los/as asalariadas/os rurales uparte de la población objetivo de esta política pública, participan relativamente poco o tienen dificultades para participar de dicho espacio.

En referencia al tema planteado, se visualizan como problemática las dificultades que han tenido las organizaciones o grupos de asalariadas/os rurales para poder participar en las MDR.

Una segunda hipótesis de trabajo es que se pueden identificar múltiples factores relativos que explican la baja participación de organizaciones de asalariadas/os rurales en las MDR.

La territorialización de la política pública ha derivado en diferencias en la forma de instrumentar la política, lo que se ha traducido en formas de organización y funcionamiento muy diferentes, en relación con lo que se establece en la ley, lo que ha afectado en algunos casos la participación. Esto se visualizó en línea con la conclusión de Descalzi (2020), relacionada a que los productores y sus organizaciones aún no reconocen plenamente en las MDR un espacio real de participación para la promoción efectiva del desarrollo rural.

Contemplando lo anteriormente expuesto y en base en este trabajo monográfico se realizará una descripción y caracterización, guiada a partir de las siguientes preguntas: ¿qué tan baja es la participación de los grupos y organizaciones de asalariadas/os rurales en las MDR? y ¿en qué lugares hay y en qué lugares no hay ninguna participación de dichos grupos?

1.4 METODOLOGÍA

El marco metodológico general es de corte cualitativo, acorde al tipo de problemática que se aborda, en este caso las dificultades de participación en las MDR de un tipo de actor que forma parte de los sectores excluidos de la sociedad, y acorde también al interés de comprender las causas y las determinantes del problema abordado.

Desde el punto de vista operativo, para el desarrollo de este trabajo se utilizó un enfoque mixto, combinando técnicas cualitativas y cuantitativas. El trabajo de campo se desarrolló en dos etapas no estrictamente sucesivas, combinando métodos de observación, análisis, inducción y síntesis.

Para llevar adelante este trabajo se definió un espacio temporal entre los años 2010 al 2019 tal como se detalla en la siguiente sección. No se tomó en cuenta el período de adaptación luego de la creación de la ley entre 2007 y 2009, y tampoco los años posteriores a 2019, por la incidencia de la pandemia de la COVID-19 —la que afectó a la sociedad en su conjunto y sobre todo a este tipo de instancias—, y el cambio de gobierno, el cual se posicionaría en la construcción de política pública en desarrollo rural desde una perspectiva ideológica muy diferente. Se entiende que incluir estos períodos distorsionaría el análisis.

Para el análisis y la presentación de los datos, se establecieron 2 períodos de tiempo:

— Período 1: enero 2010 a diciembre 2014.

— Período 2: enero 2015 a diciembre 2019.

Estos períodos correspondieron a los Planes Estratégicos Quincenales llevados adelante por la Dirección de Desarrollo Rural. Se considera de utilidad analizar la participación en ambos períodos visto la dinámica que tienen las organizaciones y las MDR e identificar diferencias entre ellos en caso de existir.

En una primera etapa se utilizaron métodos cualitativos con el propósito de poder abordar la participación de las/os asalariadas/os rurales con una mirada amplia, apostando a recoger toda la diversidad de puntos de vista sobre la participación del sector en sí mismo y sobre la relación que tiene con otros actores en el espacio de la MDR. Como forma de acercamiento a la temática, se realizaron entrevistas semiestructuradas a actores calificados como técnicos/as del MGAP que participan o participaron en las MDR y/o técnicos/as que han elaborado artículos científicos o tesis sobre la temática. En este sentido, también se analizaron fuentes secundarias, principalmente artículos científicos, académicos y de tesis que refieren a MDR,

asalariadas/os y participación. Con base en el análisis de la información recabada a partir de estas entrevistas, se construyó un marco de trabajo para dar paso a la etapa cuantitativa.

Esta segunda etapa del trabajo estuvo enfocada en cuantificar el fenómeno, desde cuántas MDR sesionaron en los períodos definidos hasta cuántas organizaciones participaron en ellas. Para dar cuenta de este propósito, se realizó un relevamiento de las MDR en el Uruguay y de organizaciones participantes para los 2 períodos mencionados anteriormente, utilizando fuentes secundarias aportadas por MGAP, específicamente por la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) mediante la Unidad de Descentralización, los que fueron solicitados por expediente número 2021-7-1-1-13998 el día 01/12/21 y proporcionados en su totalidad el día 07/11/22. Los datos a los que se hace referencia se tratan de actas y archivos de MDR de todo el país.

La información fue ordenada y depurada, y se clasificaron los diferentes actores identificados para poder establecer cuántas de esas organizaciones o grupos eran de asalariadas/os rurales. A partir de la base de datos generada se pudo establecer la cantidad de MDR que sesionaron por departamento y la cantidad y tipo de organizaciones que participaron en cada una. Primero se ordenaron las MDR por número, de la más antigua a la más reciente. Con base en la información de las actas, se listaron las organizaciones que participaron en cada MDR y se marcó su asistencia. Se observó que las actas presentan diferentes criterios en relación con la presentación de los datos, por lo cual se debieron establecer algunos criterios para poder procesar toda la información.

Se utilizó el software de hojas de cálculo Microsoft Excel para organizar y procesar los datos mediante tablas dinámicas y visualizar la información mediante gráficos. El resultado del procesamiento de estos datos se presenta en el capítulo 3.

2. REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA

La revisión bibliográfica que se presenta a continuación tiene como propósito construir el marco teórico de referencia para esta tesina y hacer ajustes metodológicos para llevar a cabo la investigación que corresponde al futuro trabajo de la maestría. Dicha revisión cuenta con los siguientes capítulos: «Desarrollo sustentable», «Territorio», «Participación», «Asalariadas/os rurales», «Mesas de Desarrollo Rural» y «Sistematización de información sobre participación en MDR».

2.1. DESARROLLO SUSTENTABLE

En esta sección, previo a ingresar en el concepto y los pilares del desarrollo sustentable (DS), se expone la noción de desarrollo que lo antecede y la concepción de este como sinónimo de crecimiento económico. Luego se presenta una breve reseña de los cambios que sufrió la definición de desarrollo antes de abordar la perspectiva del DS, que, de algún modo, surge como una visión crítica de las visiones economicistas de esta.

2.1.1 Evolución de la noción de desarrollo (1949-1959)

El concepto de desarrollo evoluciona y se transforma a medida que lo hace la sociedad, a medida que los países, regiones y ciudades tienen que dar solución a nuevos problemas y a medida que las innovaciones y el conocimiento se difunden por las organizaciones económicas y sociales (Vázquez Barquero, 2007).

Como punto de partida se tomó la definición de desarrollo que estableció la Asamblea General de Naciones Unidas en la década del 50:

... promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad y, con tales fines, valerse de las instituciones internacionales para promover el progreso económico y social de todos los pueblos, mediante un Fondo Especial aparte con el

que se prestará asistencia sistemática y sostenida en esferas básicas para el desarrollo técnico, económico y social integrado de los países menos desarrollados (Naciones Unidas, 1958).

Esta concepción, que ha permeado por mucho tiempo, se encontraba muy ligada al crecimiento económico, ya que, además de una definición, se establecieron medidas económicas con el fin de mejorar el crecimiento y, de esa forma, alcanzar el desarrollo.

Ya para la década del 60, la ONU estableció

... que el desarrollo no sólo se refiere a las necesidades materiales del hombre sino al mejoramiento de las condiciones sociales de vida y a sus más nobles aspiraciones. El desarrollo no es sólo el crecimiento económico; es el crecimiento sumado a la evolución (Naciones Unidas, 1965).

En la década del 80 se realizó, por parte de la ONU, la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, que colocó el concepto de desarrollo en el marco de los derechos humanos. En dicha década se realiza el Informe Brundtand (1987), que introduce el concepto de sustentabilidad y sienta las bases para lo que a partir de allí se ha dado en llamar desarrollo sustentable.

En síntesis, la noción de desarrollo ha ido cambiando con el correr de las décadas, pasando de una idea del desarrollo asociado al crecimiento, una noción economicista del desarrollo, hasta llegar a lo actualmente se conoce como desarrollo sustentable, concepto que involucra otras dimensiones, trascendiendo el mero crecimiento, las que se describen a continuación.

2.1.2 La concepción del desarrollo sustentable

Según Piñeiro (2010), el término desarrollo sustentable ha tenido rápida difusión en ámbitos políticos, en el mundo académico y en los ámbitos técnicos, pero, en general, su definición es imprecisa; además, menciona que se relaciona al desarrollo desde la economía neoclásica (al término desarrollo desde inicios se lo asociaba directamente con el crecimiento económico) de la siguiente manera:

... la producción de bienes y servicios que alimentan el consumo y generan ganancias que reproducen el capital en un círculo siempre creciente orientado al mercado (Piñeiro, 2010).

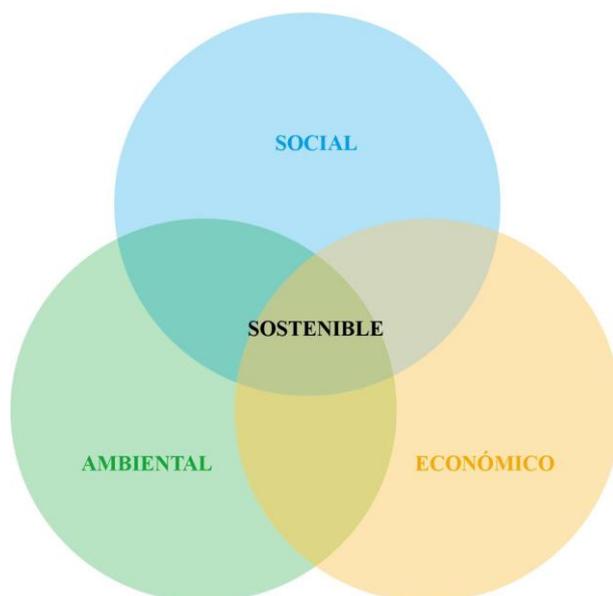
Con un enfoque ambiental, el término refiere a sostener los recursos naturales.

La definición que más se maneja de desarrollo sustentable es la que surgió del llamado Informe Brundtand (informe titulado *Nuestro futuro común*, de 1987) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo llevado a cabo en Río de Janeiro en 1992, donde se definió

... como la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades (Naciones Unidas, 1987).

En dicho informe se estableció que el desarrollo sostenible ha emergido como el principio rector para el desarrollo mundial a largo plazo. El concepto propuesto se apoya en tres pilares principales, proponiendo que para que sea sustentable se deben lograr de manera equilibrada el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medioambiente. La noción propuesta se esquematiza en la figura 1.

Figura 1. Relación de los conceptos que implican lo sostenible.



Fuente: Naciones Unidas (1987).

Otra definición posible de desarrollo sostenible es la que propone Piñeiro (2010):

... aquel que promueve el crecimiento económico, acompañándolo con la redistribución equitativa de los beneficios de dicho crecimiento, en un contexto en que las generaciones presentes no abusan de los recursos naturales del planeta que deben quedar disponibles también para las generaciones futuras.

Cuando se menciona la dimensión ambiental o ecológica, se hace referencia a que es necesario hacer uso de los recursos naturales de manera responsable, teniendo en cuenta que los recursos naturales y ecosistemas cumplen funciones irremplazables (Moller, 2010). Por ello se deben evitar las intervenciones en la naturaleza que causarían daños irreversibles (Kopfmüller et al., 2001).

Respecto a la dimensión social, se definieron los principios que tiendan a crear relaciones y condiciones sociales justas en un país o en una sociedad. En el centro del enfoque se encontraban los bienes sociales básicos, como pueden ser: la vida misma, la salud, la satisfacción de necesidades básicas (alimento, vestido, vivienda, derechos políticos elementales), el sentido de derecho y justicia y las condiciones para una vida digna (Moller, 2010). Todos estos bienes sociales se visualizaban como imprescindibles para una sociedad justa o equitativa.

En relación con la dimensión económica, se trata de uno de los sistemas de la sociedad actual y su función es la de satisfacer las necesidades materiales de los miembros de la sociedad; dicha satisfacción es alcanzada por las personas mediante sus ingresos. La producción se debe realizar con un uso eficiente de los recursos y con criterios ambientales (Moller, 2010).

A estas tres dimensiones se le agregan dos: la institucional/política y la cultural. Para alcanzar un desarrollo sostenible se requieren grandes cambios en el comportamiento de las personas, de las empresas y del Estado (Moller, 2010). Es vital la participación de las personas en los procesos de sostenibilidad, visto que son un proyecto de sociedad que, debido a la dinámica y complejidad de sus dimensiones ecológica, económica y social, no puede ser definida completa e indiscutiblemente para siempre. Al contrario, deben encontrar sus actores, organizaciones, instituciones, círculos de

discusión e individuos con su visión del mundo particular, sus identidades e intereses, las formas sostenibles de producción y de vida en el camino (Kopfmüller et al., 2001).

Moller (2010) estableció tres objetivos generales para el desarrollo sostenible, e identificó 5 principios asociados a cada uno:

1. Objetivo de «Asegurar la existencia humana»

Principios asociados al objetivo: protección de la salud humana, satisfacción de las necesidades básicas, posibilidad de las personas de asegurar autónomamente su existencia, la distribución justa de acceso a los recursos naturales y de su uso y el equilibrio de las diferencias extremas entre ingreso y propiedad de bienes.

2. Objetivo de «Mantener el potencial productivo de la sociedad»

Principios asociados al objetivo: el uso sostenible de recursos naturales renovables, el uso sostenible de los recursos naturales no renovables, el uso sostenible del medioambiente como receptor de emisiones, evitar riesgos tecnológicos inaceptables y el desarrollo sostenible del capital material, humano y de conocimiento.

3. Objetivo de «Mantener las opciones de desarrollo y actuación de la sociedad»

Principios asociados al objetivo: la igualdad de oportunidades en educación, empleo e información; la participación en los procesos sociales de decisión; la protección de la herencia cultural y de la diversidad cultural; la protección de la función cultural de la naturaleza y asegurar los recursos y capacidades sociales.

De lo anteriormente expresado se desprende que, para alcanzar un desarrollo sustentable, es necesaria la aplicación de políticas públicas, con anclaje en los territorios y con participación de los actores, lo que se esquematiza en la figura 2.

Figura 2. Relación de los conceptos que implican el desarrollo sustentable.



Fuente: elaboración propia.

Tal como se observa en el esquema representado en la figura 2, la temática elegida se ubica en el espacio de triangulación entre los tres conceptos abordados de participación, políticas públicas y territorio, para generar desarrollo sustentable.

2.1.3 Las MDR como una política pública vinculada al desarrollo sustentable

Las MDR surgen dentro de un conjunto de políticas públicas que se retroalimentaban entre sí, ejecutadas por el estado con la conducción de un gobierno progresista encabezado por el partido político Frente Amplio. Dichas políticas tienen un enfoque basado en el Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (DRET).

Se parte de la premisa de que un modelo de desarrollo es una cuestión política. Previo a discutir la política de las MDR, a continuación, se presenta una breve descripción del sistema y se definen los conceptos de instrumento, dispositivo y herramienta.

Según Miranda (2020), una política pública es una directriz (intencionalidad y respuesta) elaborada (*policy makers*) para enfrentar un problema público (*policy takers*).

También se puede considerar una política pública

... aquella que está constituida por un conjunto de medidas concretas que conforman la verdadera sustancia de una política pública. Comprende decisiones o formas de asignación de los recursos (Muller, 1998).

Leslie Pal (1992) citado por Sabourin (2020) definió una política pública como:

... una serie de acciones o inacciones que las autoridades públicas eligen adoptar para regular o responder a un problema o un conjunto de problemas interrelacionados.

Según Jenkins (1978), una política pública es: «... un conjunto de decisiones interconectadas tomadas por un actor o un grupo de actores políticos, introduciendo una pluralidad de acciones» y, para Miranda (2020): «... la esencia conceptual de las políticas públicas es el problema público».

En relación con las definiciones presentadas anteriormente, para este trabajo se tomó como punto de partida la existencia de políticas públicas con el fin de tratar diferentes problemas públicos, que toman en cuenta la participación ciudadana y contemplan especialmente a los *policy takers*.

La trayectoria de las políticas públicas de desarrollo rural en Uruguay es muy reciente (Sabourin et al., 2016). Las políticas específicas para los sectores más vulnerables del medio rural, productores familiares y asalariadas/os rurales, fueron implementadas con mayor énfasis desde la creación de la DGDR en el año 2008, como una nueva unidad ejecutora dentro del MGAP.

Vitry y Chia (2016) definieron al instrumento como un conjunto de herramientas que le dan sustrato técnico. Si bien el instrumento tiene potencial para inducir aprendizajes, supone una visión simplificada de las relaciones entre los integrantes. El instrumento estructura el comportamiento de los actores y es un auxiliar en el que podemos ver las relaciones y luchas de poder.

Villalba (2015) identifica la MDR como instrumento de política pública y la define como un espacio donde se encuentran los representantes de las organizaciones de productores (principalmente familiares), asalariados, mujeres, jóvenes con técnicos extensionistas públicos, los Equipos Territoriales de Desarrollo Rural (ETDR) en las MDR y otros actores colectivos de la ruralidad.

La autora agrega que son un instrumento de participación ciudadana, con el objetivo de fortalecer las prácticas y las formas democráticas. Existe a través de las MDR una capilaridad descendente de las políticas públicas hacia su implementación concreta en espacios locales, mediante planes, programas y proyectos, especialmente del MGAP y de otras instituciones. Dichos instrumentos tienen como finalidad principal el llevar a la realidad los derechos humanos y ciudadanos en el medio rural, o sea, la construcción del sujeto político, del sujeto de derechos que, históricamente, los ha tenido vulnerados.

En una organización territorial, los instrumentos propuestos por el Estado serán adoptados, apropiados, desviados o transformados por los actores en función del sistema de actores, la trayectoria del territorio y los objetivos del momento (Chia y Torre, 2020).

Por otro lado, existe lo que Vitry y Chia (2016) llaman dispositivo, definido como: «...conjunto de herramientas e instrumentos que se relacionan conformando una red y que permite elaborar estrategias y visiones comunes». Cuando los integrantes se apropian del instrumento, lo que los autores llaman *instrument seizing*, llegan a transformarlo.

Chia et al., (2016) coinciden en que el hecho de que un instrumento pueda convertirse en dispositivo dependerá de las ambiciones de los actores, si quieren un auxiliar o quieren un espacio donde se elaboren las estrategias del futuro.

Las MDR se establecieron a partir de una política pública que promueve la participación. Lo ideal sería que mediante la participación de los actores en territorios y de forma local se logre visualizar que es posible que se transformen los instrumentos en dispositivos. Esto podría permitir a los actores elaborar una estrategia territorial y

darle a la acción una dimensión política (en el sentido amplio) (Chia y Torre, 2020). Es deseable que las MDR no sean sólo una herramienta de gestión. Riella y Mascheroni (2012) concluyen en la necesidad de trabajar en la territorialización de la política pública, lo que permitirá introducir acciones de transformación territorial que el desarrollo rural impone.

En síntesis, de esta discusión teórica sobre si las MDR son instrumento o un dispositivo, considerando a los mismos como la forma particular en la que los actores se apropian de dicho instrumento. Se establece que no es posible optar por una en particular; en principio, y a los efectos estrictos de este trabajo, no es relevante definir a cuál de estas categorías corresponde, pero sí pareció oportuno problematizar el tema.

2.2 TERRITORIO

Continuando con el análisis de los tres conceptos que se observan en la figura 2, participación, políticas públicas y territorio, se aborda a continuación el concepto de territorio, se lo define de manera general y se analiza cómo afecta a las MDR.

Uruguay, al igual que la región, no está por fuera del alcance de lo que Bartra (2008) denominó como «la agricultura del gran dinero, con su ritmo frenético», tampoco los procesos que se dan en el territorio.

Según establecieron Riella y Mascheroni (2012), los procesos de desarrollo cobran sentido y refuerzan la mirada territorial e incorporan la necesidad de políticas públicas que contribuyan a armonizar los territorios.

El espacio territorial se vuelve también un lugar adecuado para el desarrollo de formas de ejercicio de la democracia. En este espacio territorial es posible encontrar a los sujetos en sus diversas manifestaciones e identidades y trascender, de este modo, el concepto mítico de sujeto único (Rebellato, 1996). Es por esto que se considera necesario definir el concepto de territorio.

2.2.1 Concepto de territorio

Riella y Mascheroni (2012) definieron territorio

... como la expresión de una construcción colectiva históricamente determinada y como forma de expresión de un conjunto de fuerzas y relaciones de poder que pueden explicar las posibilidades de desarrollo futuro de los territorios.

Esto lleva a pensarlo como un concepto dinámico, que dependerá de su propia construcción, a lo que los autores relacionaron con factores políticos, sociales y a los debates teóricos del espacio y de las sociedades globales.

Según Manzanal citado por Riella y Mascheroni (2012), el territorio se constituye en la variable que sintetiza la diversidad social, económica y política del proceso de desarrollo a escala mundial, nacional y local. Los mismos autores establecieron que los territorios tienen que ser socialmente construidos y contraponen esta noción a la concepción ortodoxa que explica el territorio por cómo los mercados moldean los espacios.

El espacio territorial rural es concebido como un ámbito social que es, al mismo tiempo, substrato condicionante y producto de procesos de acción social conducente a su construcción y cambio social (Riella y Mascheroni, 2012).

Tras estas definiciones se destaca la necesidad de abordar el concepto de desarrollo rural desde el territorio, teniendo en cuenta además que dicho territorio supera ampliamente a lo rural y a lo material (Riella y Mascheroni, 2012).

Los factores territoriales y las políticas públicas conforman ejes de acción conjuntas para impulsar un desarrollo territorial propio de cada región, pero alineados con los objetivos de desarrollo nacional. Cada gobierno incorporará el enfoque territorial para sus políticas de desarrollo, propio de una política progresista como se dio en Uruguay y parte de Latinoamérica (Riella y Mascheroni, 2012).

Según Villalba (2015) citando a Ceceña (2007) y Mançano Fernandes (2008), en el territorio se perciben los conceptos subyacentes de cohesión social y de conflictualidad por la disputa de los proyectos de desarrollo de la sociedad. Las disputas se dan en el

plano material e inmaterial, lo cual hace que existan territorios fijos y fluidos de materiales e inmateriales.

El territorio rural es un espacio en disputa, donde las estructuras sociales agrarias son muestra de esto, las actividades que se realizan dependen en gran medida de las formas de acceso a la tierra y el agua, crean formas sociales de organizarse y son un componente principal de la territorialización. La instalación de las MDR constituye un avance significativo en la creación de institucionalidad en el territorio que facilite la articulación entre los distintos actores, públicos, privados, agropecuarios y no agropecuarios (Riella y Mascheroni, 2012).

Luego de haber transitado por las definiciones de desarrollo, desarrollo sustentable y territorio, se considera necesario definir el desarrollo rural territorial.

2.2.2 Desarrollo endógeno

El desarrollo endógeno es un marco teórico que aporta a la definición de estrategias y políticas que los actores de un territorio pueden ejecutar. Cualquiera que sea el enfoque que se adopte, las políticas de desarrollo tienen que construirse a partir de factores económicos, sociales, ambientales, institucionales, políticos y culturales que se combinan de forma única en cada localidad, en cada territorio. Se entiende que las políticas inspiradas en el marco de desarrollo endógeno se presentan como iniciativas de desarrollo que difieren de un territorio a otro, de una localidad a otra (Vázquez Barquero, 2007).

En Europa, las pequeñas empresas campesinas de organización familiar han demostrado ser un factor clave para el desarrollo rural. Las políticas para ese grupo no deben verse como una forma de asistencia social a la espera de que la industria urbana absorba sus recursos humanos; por el contrario, la idea es que estos grupos se conviertan en uno de los motores del desarrollo endógeno (IICA, 2003).

Según Vázquez Barquero (2007), en América Latina, así como en Asia, las políticas inspiradas en desarrollo endógeno se basan en iniciativas en las que los proyectos

económicos y sociales se coordinan y gestionan a través nuevas formas de gobernación en las que participan los actores públicos y privados, las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales.

Vázquez Barquero (2007) concluye que el desarrollo endógeno es una interpretación en la que confluyen diferentes visiones del desarrollo que comparten una misma lógica teórica y un mismo enfoque de las políticas de desarrollo. Esto es debido al carácter territorial de los procesos de crecimiento y cambio estructural que depende de los factores y mecanismos territoriales en que se basa el desarrollo, de un lado, y en las leyes que regulan y gobiernan los procesos de crecimiento y de distribución de la renta, de otro.

2.2.3 Desarrollo rural con enfoque territorial

El desarrollo rural según IICA es concebido:

... como un proceso de transformación de las sociedades rurales y sus unidades territoriales, centrado en las personas, participativo, en políticas específicas dirigidas a la superación de los desequilibrios sociales, económicos, institucionales, ecológicos y de género, que busca ampliar las oportunidades de desarrollo humano (IICA, 2003).

El desarrollo rural con enfoque territorial (DRET) implica una visión que supera al desarrollo agrario o desarrollo agropecuario. Presenta una visión conjunta e integral del territorio y las actividades que allí se realizan. La promoción del desarrollo rural debe basarse en un enfoque territorial y no en uno sectorial (IICA, 2003).

El DRET visto como un instrumento para la acción del desarrollo debe de impulsar un modelo de desarrollo rural basado en un enfoque territorial según Riella y Mascheroni (2012), quienes, además, concluyen que las MDR promueven el fortalecimiento de las organizaciones territoriales con baja capacidad de acción al crear un nuevo canal para recibir demandas de tipo territorial local.

Un modelo de desarrollo es una cuestión política y se deberá redefinir el concepto a un desarrollo sustentable en el sentido de ofrecer una mirada diferente hacia un

verdadero desarrollo que conlleve un equilibrio entre economía, sociedad y ambiente (Piñeiro, 2010). Se entiende que ese modelo de desarrollo en equilibrio se logra mediante la participación de los diferentes actores.

Los diferentes procesos de DRET son afectados por factores exógenos (economía mundial, procesos tecnológicos) y factores endógenos (tipo de sociedad, territorio) (ICCA, 2003). Para el caso de estudio, siendo que las MDR se dan en territorio y que apuntan a la participación.

2.3 PARTICIPACIÓN

En este capítulo se aborda el concepto de participación desde una visión amplia. Se considera que depende de la participación que el proceso de desarrollo sustentable se de en el equilibrio deseado para un territorio específico. La temática se desarrolla definiendo la participación y presentando las teorías vinculadas a la participación en las MDR.

La participación integra saber y poder popular. Si se tiende a sociedades donde los ciudadanos crezcan en el ejercicio del poder, también se deberá apostar a procesos de aprendizaje que permitan madurar y crecer en la producción de saber. La participación requiere necesariamente un cambio cualitativo en todas las personas. Se trata, ni más ni menos, que del proceso por el cual se quiebra la relación de sumisión entre los vecinos y los técnicos, los ciudadanos y las dirigencias políticas, los educandos y los educadores (Rebellato, 1997).

Según Descalzi (2020), la participación es un término muy empleado y con diversos significados según la perspectiva política, económica o social desde donde se lo utilice, lo que genera una cierta ambigüedad conceptual. Villalba (2015) plantea que las MDR fomentan la participación y el fortalecimiento de organizaciones, ya que, para que las voces individuales sean escuchadas, deben pasar por el ámbito organizacional de base y desde este a la MDR.

Según Villalba (2015), los tipos de organizaciones que participan son: gremiales, grupos de productores, cooperativas, sociedades de fomento rural, ligas de trabajo, organizaciones comunitarias, sindicatos de trabajadores rurales y parte de la institucionalidad pública, además del Consejo Agropecuario Departamental (CAD). En caso de contar en el departamento con la presencia de institutos públicos no estatales tales como INIA, IPA, INASE e INAC, se convoca a representantes de estos y de la Comisión Agro de las Juntas Departamentales.

Para establecer la participación en las MDR se parte de la concepción integral de la participación que define Rebellato (1997), la que debe contener al menos tres de los sentidos principales que connota el término: formar parte, tener parte y tomar parte.

La capacidad de participar y la oportunidad de participar son dos variables que forman la participación, el análisis de la participación tiene que ser multidimensional (Descalzi, 2020).

Para que haya participación es vital la convocatoria. El convocar a la participación es un ejercicio frecuente, y poco problematizado, más allá de las reiteradas quejas de los agentes comunitarios por la poca respuesta que tienen sus convocatorias. Según menciona Chia (2020) que la participación no se decreta, lo quiere decir que las personas o instituciones pueden no participar independientemente de la convocatoria. En tales quejas se suelen vehicular las frustraciones de los convocantes que, por lo general, tienden a depositarse masivamente en quienes no respondieron de acuerdo a sus expectativas. Vale decir las expectativas de los convocantes, dado que las expectativas de los convocados no siempre son cabalmente tenidas en cuenta (Rebellato, 1997).

Descalzi (2020) concluye que lo innovador de las MDR es la metodología empleada y que es por vía de la participación de los destinatarios. Sostiene que son ellos quienes gestionan los recursos y toman las decisiones y, en definitiva, se fortalece la descentralización del poder mediante la participación.

2.4 ASALARIADAS Y ASALARIADOS RURALES

*Mas no sabe ese señor
que por su peón tiene estancia.*

YUPANQUI, ATAHUALPA

2.4.1 Asalariadas/os rurales

Los asalariados rurales son sujetos vitales para la producción nacional, que han sufrido una falta histórica en el otorgamiento de sus derechos ciudadanos y laborales, constituyendo uno de los grupos más vulnerados del país (Riella y Mascheroni, 2019).

En la bibliografía consultada se identifica una tensión en la definición, entre el papel que juega el lugar de residencia de asalariadas/os y las tareas que realizan, más allá de que en todos los casos su relación con el trabajo sea común. Cardeillac et al. (2015) definieron como asalariadas/os rurales a quienes trabajan para una empresa privada del sector agropecuario y que perciben una remuneración en forma de salario, ya sea en dinero o en dinero y especies.

También se encuentra una tensión en la definición respecto al censo: existe una clasificación del CGA que definió como trabajadores permanentes a aquellos que trabajaron en el establecimiento agropecuario por seis o más meses durante el año censal. Por el contrario, todos aquellos que trabajaron menos de seis meses son considerados como zafrales.

Carámbula y Oyhantçabal (2019) problematizaron el concepto de asalariadas/os agrarios, tradicionalmente conceptualizados como asalariados rurales, respecto a su permanencia y lugar de residencia. Dichos autores aceptan la definición de Juncal et al. (2014), quienes lo desglosaron en tres categorías:

- i. asalariados agropecuarios *strictu sensu* porque realizan tareas estrictamente agrarias;

- ii. asalariados que realizan tareas estrictamente domésticas, en general se trata de mujeres;
- iii. asalariados con otras tareas que incluyen desde las gerenciales y profesionales de la actividad agraria hasta tareas no directamente agropecuarias (por ejemplo, la vigilancia).

Según establecieron Riella y Mascheroni (2015), se pueden distinguir cuatro grandes segmentos demandantes de trabajadores asalariados rurales. El primer segmento está integrado por las megaempresas con grandes superficies de tierras, por ejemplo: soja y forestación. El segundo segmento de la demanda lo constituyen las grandes empresas que se dedican a actividades que requieren mayor número de trabajadores por hectárea y que en esta década han intensificado de forma importante su producción (ejemplo de ello: arroz, caña de azúcar y lechería). El tercer segmento del mercado de empleo, que continúa siendo mayoritario, lo conforman las empresas dedicadas a la ganadería extensiva o la explotación mixta, que ocupa una muy baja dotación de trabajadores por hectárea. Por último, el cuarto segmento de demanda de mano de obra lo constituye la producción familiar, que requiere menos trabajo asalariado debido a dos tendencias principales: por un lado, la disminución de las explotaciones familiares y, por otro, la introducción de tecnología que reduce la necesidad de mano de obra en los pequeños predios. Sin embargo, en conjunto, la agricultura familiar sigue siendo un importante demandante de mano de obra asalariada, sobre todo de trabajo zafra para los rubros más intensivos.

2.4.2 Registro de asalariadas/os rurales

Carámbula y Oyhançabal (2019) afirman que el registro de trabajadores rurales en el BPS tiene como gran limitante que por definición excluye a los trabajadores no registrados (trabajadores informales), cuyo número oscila según los vaivenes de la economía.

En el CGA del 2011 se registraron 56.567 asalariadas/os rurales. Según estableció Rodríguez et al. (2020), en los últimos años ha aumentado la cantidad de mujeres que

trabajan como asalariadas rurales permanentes y hay trabajadoras que no aparecen en las estadísticas, como sucede en el caso de la ganadería, en que la mujer figura como colaboradora del marido o empleada doméstica de la estancia, pero no recibe un salario o un aporte por su actividad. Algo a destacar es que a este proceso de proletarización se le suma un proceso de feminización del trabajo rural.

Si se contempla que son 175.000 habitantes rurales en el país (CGA, 2011), se puede afirmar que gran parte de la sociedad rural es asalariada independientemente de la fuente de información que se observe. Según identificaron Riella y Mascheroni (2019), el 70 % de la población económicamente activa (PEA) del agro es asalariada.

En términos institucionales, el empleo rural se ha caracterizado históricamente por una legislación laboral que excluía a los asalariados rurales de los derechos y beneficios consagrados para el resto de los trabajadores, y por relaciones laborales que privilegiaban los intereses de los grandes empresarios del sector. En ese sentido, la aprobación del Estatuto del Trabajador Rural de 1978 reafirmó la exclusión formal de los asalariados rurales del conjunto de derechos laborales establecidos para todos los trabajadores del país, tales como la limitación de la jornada laboral, el ejercicio de libertades sindicales y la participación en espacios de negociación colectiva (Riella y Mascheroni, 2015), lo que se mantuvo hasta entrado el siglo XXI.

En parte, se brindaba, de forma indirecta, a los asalariados y sus familias ciertos servicios básicos, pero al mismo tiempo se les excluía formalmente de la mayoría de los derechos laborales, lo que propiciaba una dominación paternalista en las relaciones laborales (Riella, 2012). Contemplando todas estas irregularidades es imprescindible la unión, por ejemplo, mediante la sindicalización.

2.4.3 Sindicalización de asalariadas/os rurales

“Los trabajadores de campo también tenemos derecho al descanso”⁴

En Uruguay, el origen de la sindicalización de trabajadores se dio en las ciudades capitales, predominantemente en el ámbito fabril, como saladeros y frigoríficos, y se consolidó en la mitad del siglo XX (Riella y Mascheroni, 2019).

Los asalariados rurales fueron excluidos de la ley de creación de los consejos de salarios⁵ del año 1943 y, en contrapartida, fue creado un Estatuto Específico del Trabajador Rural (aprobado en 1946 y rectificado 1978) en el que se limitaban las capacidades de acción del sindicalismo en el campo (Riella y Mascheroni, 2019).

Riella y Mascheroni (2019) identifican tres grupos de componentes que explican las dificultades para el desarrollo del sindicalismo en el agro:

- Un primer grupo que hace referencia a las relaciones sociopolíticas y económicas imperantes en el agro, identificando que hay dos grupos sociales que se ubican en las antípodas: los estancieros y empresarios rurales, uno de los grupos de mayor poder en el Uruguay y, por otro lado, los asalariados, uno de los sectores más vulnerables. A ello se suma un control social y disciplinario que contrata a los «buenos trabajadores».
- Un segundo grupo vinculado al marco jurídico institucional, caracterizado por la tendencia a legislar en forma separada para el sector rural, lo que ha llevado a un rezago de los derechos de los trabajadores rurales y a una baja incidencia del Estado. Esta baja incidencia se da frecuentemente con persecución sindical realizada por parte de los empresarios, como, por ejemplo, listas negras y despidos injustificados.

⁴ Frase utilizada por los sindicatos de trabajadores del agro, durante la discusión de la limitación de la jornada laboral. Mientras se hacía una marcha del interior hacia Montevideo, colocaron carteles en espacios públicos con dicha frase.

⁵ Los consejos de salarios son órganos de integración entre el Estado, empresarios y trabajadores (tripartita) que tiene como principal objetivo la negociación de los salarios y las condiciones de trabajo por rama de actividad (Reilla y Mascheroni, 2019)

— Un tercer grupo de dificultades hace referencia a la propia organización del trabajo en el agro, en particular las características extensivas y la baja concentración de asalariados por establecimientos.

Desde su llegada al gobierno en el 2005, el Frente Amplio impulsó una transformación en el mercado de empleo rural a través de una serie de políticas y medidas tendientes a modificar la regulación de las relaciones laborales y a crear nuevos espacios institucionales, para dar mayor protección a los trabajadores frente a los excesivos privilegios y poder que históricamente se habían otorgado a los empresarios en las relaciones laborales del sector (Riella y Mascheroni, 2015).

Como muestra de ello, los autores indican que la principal medida para cambiar esta situación fue la implementación de los Consejos de Salarios Rurales por primera vez en la historia del país. Esta iniciativa implicó el reconocimiento de los asalariados y de su derecho a la organización sindical, y obligó a los empresarios a tener que negociar con sus representantes las condiciones laborales y salariales en el agro. También fue un fomento importante y estratégico por parte del gobierno a la débil actividad sindical de los asalariados rurales que condujeron al aumento de la sindicalización rural en el período: se incrementó el número de sindicatos y se produjo, inclusive, la sindicalización en sectores donde era casi inexistente, como los tambos (Sindicato Único de Trabajadores de Tambos y Anexos —SUTTA—) y la ganadería extensiva (Sindicato de Peones de Estancias —SIPES—).

Se destaca que, durante los gobiernos del Frente Amplio, los asalariados rurales fueron considerados como sujetos de desarrollo rural concebido desde una nueva perspectiva, con eje en la reforma laboral (Riella y Mascheroni, 2019).

El sindicato no es un lugar restringido, no es sólo el lugar de encuentro de los trabajadores para organizar y llevar adelante la lucha. El sindicato debe llegar necesariamente a dimensiones fundamentales de la vida cotidiana y politizar esos espacios que ya están politizados por la ideología del sistema dominante (Rebellato, 1993). El sindicalismo rural en Uruguay se desarrolla en un espacio social donde se

produce el enfrentamiento de uno de los grupos más poderosos del país con uno de los más débiles (Riella y Mascheroni, 2019).

Evidenciando estas diferencias de clase, así como diferencias en el poder de estas, se considera a los espacios de participación de las MDR como una oportunidad para que grupos territoriales de asalariadas/os rurales participen desde el punto de vista más amplio tomándose en cuenta asistencia, permanencia y toma de decisión en estos espacios.

2.5 LAS MDR, UN ESPACIO PÚBLICO

Las MDR surgen como parte de un conjunto de políticas que tenían como visión de construir desde el territorio. A partir del año 2005 el MGAP ha potenciado la generación de políticas de descentralización y desarrollo rural. Como demostración de lo antedicho se crearon en ese período de gobierno las Direcciones de Descentralización y de Desarrollo Rural, el Consejo Agropecuario Nacional (CAN), los Consejos Agropecuarios Departamentales (CAD) y las MDR.

La Ley 18126 establece como cometidos que:

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. (Ley N.º 18126).

En el 2015 funcionaban 40 MDR en todo el territorio nacional. En ellas participaban entre 370 y 480 organizaciones de la sociedad civil. La participación era dinámica, lo cual significa que algunas organizaciones participaban siempre y otras en forma oscilante, ya que las MDR son un espacio abierto y en construcción. Las MDR

generalmente sesionan una vez al mes y son convocadas por técnicos de los Equipos Territoriales de Desarrollo Rural radicados en cada departamento (Villalba, 2015).

Generalmente la dinámica de cada reunión de las MDR consiste en la lectura de actas, en caso de que existan, retomar temas de la reunión anterior y discutir nuevos, la exposición por parte de los participantes de sus demandas y necesidades, y la información del equipo territorial sobre planes y proyectos del MGAP (Zapata, 2017).

Según Villalba (2015), las MDR provocan una configuración de capitales en escalabilidad:

- la presencia de los Equipos Territoriales incrementa el capital humano en territorio;
- la praxis continua de participación genera y consolida capital social y va generando primordios de capital político, lo que evita el clientelismo o el amilanamiento frente a profesionales o personas en cargo de poder empresarial o político; y
- la generación de capital social pone en juego y enriquece el capital cultural.

El trabajo interinstitucional permite coordinar acciones y poner bienes materiales al servicio de la participación, por ende, de la apropiación del instrumento, por ejemplo, el uso de vehículos, combustible, de las diferentes instituciones para facilitar la participación de todos los representantes de las organizaciones involucradas en las MDR. Particularmente, este capital político y social entre actores permite levantar fuertes restricciones que podrían limitar la participación de algunos actores en las MDR (Villalba, 2015).

La ley legitima y regula la participación y establece quiénes son los participantes en las MDR. En ese sentido, la Ley N.º 18126 de descentralización busca la participación, distribuyendo el poder, favoreciendo así un camino de inclusión de la población rural más vulnerada, en situación de precariedad y desfavorecida históricamente. La instrumentación de dicha ley no se ajustó en todos sus términos a lo establecido.

En cuanto al tipo de organizaciones que participan en las MDR, se reconocen los siguientes grupos representados: i) productores rurales familiares, ii) asalariados rurales, iii) colonos y iv) organizaciones de las comunidades rurales, principalmente de pequeñas localidades (Villalba, 2015). Esta diversidad de actores representados se expresa de manera diferente en los diferentes territorios. Para el caso de San José, por ejemplo, Albano (2011) concluyó que, en la MDR de San José, se priorizó la participación de la sociedad civil en el diseño de las políticas públicas, se tomaron en cuenta las particularidades del territorio, se revalorizó la producción local y se privilegiaron las prácticas ambientalmente sustentables.

En cuanto a algunas de las dificultades que se han identificado, si bien está establecido el ámbito, se ha podido constatar una baja asistencia de algunas organizaciones que participaban de las MDR y dificultades para la articulación interinstitucional; por ejemplo, Descalzi (2020) estableció que los productores y sus organizaciones aún no reconocen plenamente en las MDR un espacio real de participación para la promoción efectiva del desarrollo rural. Chia et al. (2016) menciona ejemplos de que la participación no se decreta, se construye en un juego sutil con respecto a las normas y las instituciones existentes y de coproducción de nuevas innovaciones organizacionales.

Arbeletche et al. (2019) y Riella y Mascheroni (2012) coincidieron en que las demandas que se canalizan en las MDR son de servicios básicos como, por ejemplo: electrificación, agua potable, salud y educación, entre otros servicios básicos sociales muy importantes. Estas demandas siempre superan los requerimientos técnico-productivos.

A su vez, Villalba (2015) y Riella y Mascheroni (2012) identificaron que las organizaciones de productores empresariales y las empresas con un perfil estrictamente del agronegocio o con fuerte presencia en determinadas zonas (por ejemplo, empresas forestales) no participaban de las MDR. En algunos casos, participaron en sus inicios y no se sintieron representados, tampoco involucrados con las problemáticas planteadas, por lo cual decidieron no continuar participando.

Esto se puede explicar por el mecanismo de acceso de las distintas organizaciones rurales al poder institucionalizado, o sea, a la institucionalidad pública agropecuaria que diseña las políticas, el que es diferencial según la propia configuración de enlace comunicacional. Asimismo, han construido trayectorias históricas distintas que les han permitido consolidar mecanismos diferentes de interlocución y negociación con los distintos sectores del poder político y económico de las estructuras gubernamentales (Villalba, 2015).

Claramente esta no es la lógica o el mecanismo utilizado en las MDR; todo lo contrario, se apunta a la distribución del poder. Si bien en las MDR se observan limitantes, como el hecho de no contar con presupuesto propio o por no tener la capacidad de delinear sus propias políticas con base territorial, se destaca la escasa participación de organizaciones vinculadas a problemas socioterritoriales (Riella y Mascheroni, 2012).

Descalzi (2020) identifica la ausencia de participación en determinadas MDR de organizaciones de asalariados rurales, como, por ejemplo, Treinta y Tres. Hay elementos para suponer que los motivos de la no participación en las MDR de productores empresariales y de asalariados rurales son diferentes. Se puede mencionar que quizás haya dificultades de las organizaciones de asalariados para tener territorializadas sus organizaciones de base.

2.6 SISTEMATIZACIÓN DE INFORMACIÓN SOBRE PARTICIPACIÓN EN MDR

A continuación, se presentará una sistematización de datos obtenidos sobre las MDR. Los resultados que se presentan a continuación se corresponden con el primer objetivo específico, el cual propone describir la participación de las organizaciones de asalariadas/os rurales en las MDR del Uruguay durante el período 2010-2019. Para la presentación de los datos, se toman los 2 períodos de tiempo definidos:

- Período 1: enero 2010 a diciembre 2014.

- Período 2: enero 2015 a diciembre 2019.

Para ambos períodos de tiempo se presentan mediante tablas y gráficos: cantidad de MDR por departamento, cantidad de organizaciones que asistieron a las MDR y porcentaje de organizaciones según tipo de organización que asistieron a las MDR.

Se advierte que la información sobre la participación en las MDR no se encontraba estandarizada. Para el desarrollo del presente trabajo se realizó lectura, posterior análisis y estandarización de las actas de cada MDR para los períodos señalados, las que presentan diferentes criterios en relación con la presentación de los datos.

2.6.1 Análisis de la participación de organizaciones de asalariadas/os rurales en MDR para el período 2010-2014.

A continuación, se presenta la cantidad de MDR por departamento para el período 1, comprendido entre 2010-2014. Se tomaron en cuenta las MDR que sesionaron por lo menos una vez en dicho período y la información que se presenta conserva el nombre tal cual figura en las actas brindadas por la DGDR.

Cuadro 1. Cantidad de MDR por departamento en el período 1 de enero 2010 a diciembre 2014.

Departamento/MDR	Cantidad	Departamento/MDR	Cantidad
Artigas	3	Paysandú	1
Artigas		Paysandú	
Bella Unión		Río Negro	2
Sequeira	Colonia Tomás Berreta		
Canelones	4	Río Negro	4
5. ^a sección		Rivera	
Canelones		Eje ruta 5 y 30	
Canelones oeste		Las Flores	
Noreste y Santoral		Moirones (6. ^a , 7. ^a y 8. ^a)	
Cerro Largo	4	Rivera y alrededores	2
5. ^a sección		Rocha	
Eje de la ruta 7		Norte	
Melo		Sur Castillos / Sur Rocha	
Río Branco		Salto	3
Colonia	2	Basalto profundo	
Colonia		Basalto superficial	
Este (Colonia)		Producciones intensivas	
Durazno	2	San José	1
Este (Sarandí del Yí)		San José	
Oeste (Durazno)		Soriano	2
Flores	1	Cardona	
Flores		Mercedes	
Florida	1	Tacuarembó	5
Florida		San Gregorio	
Lavalleja	1	Tacuarembó centro	
Lavalleja		Tacuarembó este	
Maldonado	1	Tacuarembó norte	
Maldonado		Tacuarembó sur	
Montevideo	1	Treinta y Tres	2
Montevideo		MDR ruta 7	
		Treinta y Tres	
Total MDR			42

Fuente: elaboración propia con base en información suministrada por MGAP.

Del cuadro 1 se desprende que, para el período 2010-2014, la política pública de las MDR se instrumentó de manera diferente; en algunos departamentos se conformó sólo 1 MDR y en otros, como, por ejemplo, en Tacuarembó, se observaron hasta 5 MDR.

A continuación, se presentan los resultados obtenidos sobre la cantidad y tipos de organizaciones que participaron en las MDR para el mismo período.

Cuadro 2. Cantidad de organizaciones que asistieron a las MDR entre enero 2010 y diciembre 2014 por tipo de organización.

Tipo de organización	Cantidad de organizaciones que asistieron a MDR
Productores	533
Ente público	292
Sociedad civil	113
Empresas	12
Asalariadas/os rurales	12
Otro	10
Total	972

Fuente: elaboración propia con base en información suministrada por MGAP.

Del cuadro 2 se observa una gran heterogeneidad de organizaciones que participaron en las MDR para este período, donde interactuaron la institucionalidad privada con lo público y lo civil en territorio. Este resultado se encuentra en línea con lo que establecen Villalba y Zapata respecto a la cantidad y diferentes tipos de organizaciones que participan en las MDR.

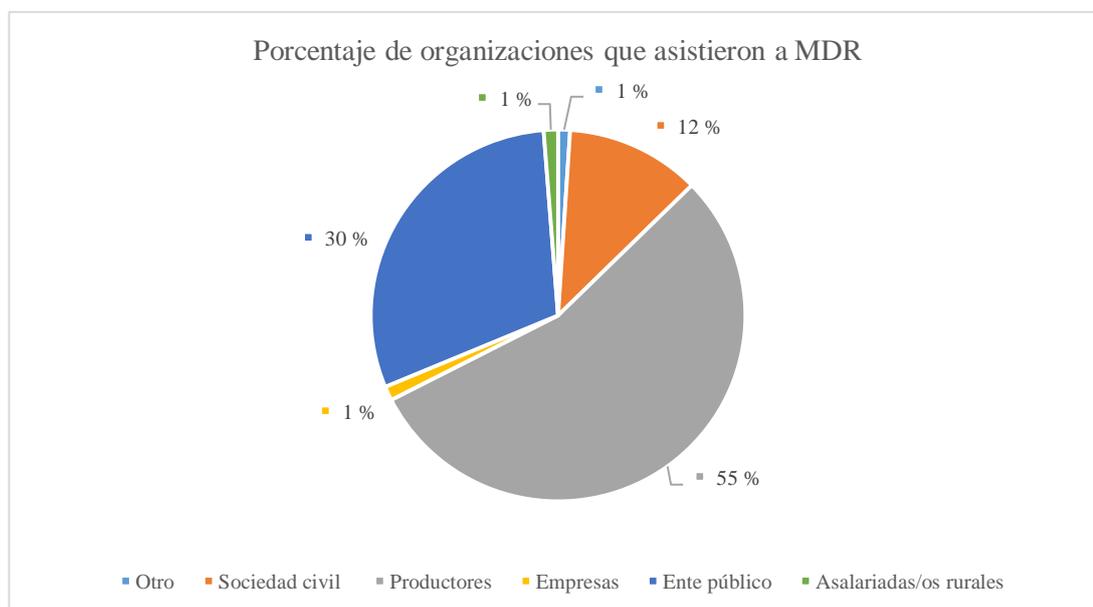
Este aspecto, en términos de tipo de participación y heterogeneidad, es un aspecto positivo para construir procesos de desarrollo sostenible, con un enfoque de desarrollo rural y endógeno. Visto que participa gran parte de la ruralidad y se da en territorio. Esta heterogeneidad de organizaciones participando en territorio refuerza la primera hipótesis de este trabajo.

Esto va en línea con lo que surge de las entrevistas de forma unánime: el importante rol que juegan las MDR en el Desarrollo Rural del Uruguay, así como la heterogeneidad en el grado de participación de las diferentes organizaciones para los períodos evaluados.

En resumen, se puede señalar que, para el período 1, entre 2010 y 2014, funcionaron 42 MDR y que asistieron en total 972 organizaciones. Tal como se observa en el gráfico 1, la mayoría de las organizaciones eran de productores/as.

En el siguiente gráfico se muestran las distintas organizaciones identificadas, agrupadas en 6 grandes grupos según su tipo: sociedad civil, productores, empresas, ente público, asalariadas/os rurales, otro.

Gráfico 1. Porcentaje de organizaciones según tipo de organización que asistieron a las MDR entre 2010 y 2014.



Fuente: elaboración propia con base en información suministrada por MGAP.

En el gráfico 1 se puede observar que, respecto al total de organizaciones que participaron en este período, las de productores representan la mayor proporción con el 55 %, seguido por los entes públicos con 30 % y las organizaciones de la sociedad

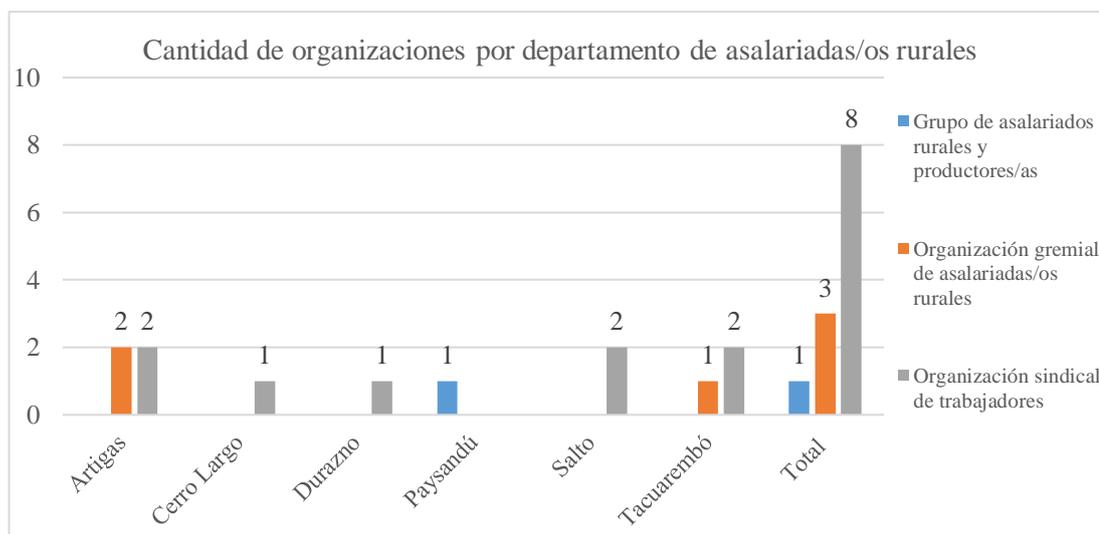
civil con 12 %. Además, surge de las entrevistas realizadas que se presentan en las MDR voces de vecinas/os que no están organizados desde la base.

De aquí se destaca que, del total de 972 organizaciones, sólo 12 pertenecen a organizaciones de asalariadas/os rurales, entre las cuales se encuentran: grupos, gremios y sindicatos. La participación de organizaciones de asalariadas/os rurales en las MDR representa, aproximadamente, el 1 %.

La baja participación de las/os asalariadas/os, la exclusión de estos sectores en las MDR podría relacionarse, desde un punto de vista teórico, con la hegemonía que hubo de las corrientes economicistas del desarrollo, con la visión de desarrollo vinculada a la economía neoclásica y con la territorialización de las MDR.

Contemplando la necesidad de visualizar en territorio la participación de organizaciones de asalariadas/os rurales en las MDR es que a continuación se presenta información focalizando en los departamentos donde estas participaron.

Gráfico 2. Cantidad de organizaciones por departamento de asalariadas/os rurales que asistieron a las MDR entre enero 2010 y diciembre 2014.



Fuente: elaboración propia con base en información suministrada por MGAP.

La participación de organizaciones de asalariadas/os rurales se dio en 6 departamentos y principalmente en el norte del país. Cabe señalar que en el sur del país existen

organizaciones de asalariadas/os rurales con amplia acción en territorio que no participaron en las MDR.

A modo de resumen, para este primer período comprendido entre 2010 y 2014, se puede decir que en el país funcionaron 42 MDR en las que participaron 972 organizaciones en total, de las cuales tan sólo 1 %, aproximadamente, corresponden a asalariadas/os rurales. En la mayoría de las MDR no asisten organizaciones que representen a asalariadas/os rurales y la participación de estas se da principalmente en el norte del país.

2.6.2 Análisis de la participación de organización de asalariadas/os rurales en MDR para el período 2015-2019

A continuación, se presenta en el cuadro 3 la cantidad de MDR por departamento para el período 2, comprendido entre 2014 y 2019. Del mismo modo que para el período anterior, se tomaron en cuenta las MDR que sesionaron por lo menos una vez en el período y se conservó el nombre tal cual figura en las actas brindadas por la DGDR.

Cuadro 3. Cantidad de MDR por departamento entre enero 2015 y diciembre 2019.

Departamento/MDR	Cantidad	Departamento/MDR	Cantidad
Artigas	3	Paysandú	1
Artigas		Paysandú	
Bella Unión		Río Negro	2
Sequeira		Colonia Tomás Berreta	
Canelones	4	Río Negro	4
5. ^a sección		Rivera	
Canelones		Eje ruta 5 y 30	
Canelones oeste		Las Flores	
Noreste y Santoral		Moirones (6. ^a , 7. ^a y 8. ^a)	
Cerro Largo	4	Rivera y alrededores	2
5. ^a sección		Rocha	
Eje de la ruta 7		Norte	
Melo		Sur Castillos / Sur Rocha	
Río Branco		Salto	
Colonia	2	Basalto profundo	3
Colonia		Basalto superficial	
Este (Colonia)		Producciones intensivas	
Durazno	3	San José	1
Este (Sarandí del Yí)		San José	
Norte (Cuchilla Ramírez)		Soriano	2
Oeste (Durazno)		Cardona	
Flores	1	Mercedes	5
Flores		Tacuarembó	
Florida	2	San Gregorio	
Florida		Tacuarembó centro	
Paso Severino		Tacuarembó este	
Lavalleja	1	Tacuarembó norte	
Lavalleja		Tacuarembó sur	
Maldonado	1	Treinta y Tres	1
Maldonado		Treinta y Tres	
Montevideo	1		
Montevideo			
Total MDR			43

Fuente: elaboración propia con base en información suministrada por MGAP.

En este período funcionaron 43 MDR y, al igual que para el período anterior, se observó que en todos los departamentos existe al menos 1 MDR. La variación en

cantidad es mínima, ya que se observa 1 MDR más que el período anterior, lo que se debió a que se sumó 1 MDR en el departamento de Florida.

En este sentido, se puede decir que se ha mantenido constante la cantidad de MDR en el territorio en ambos períodos de tiempo, con una pequeña variación de 1 MDR.

Cuadro 4. Organizaciones que asistieron a las MDR entre enero 2015 y diciembre 2019.

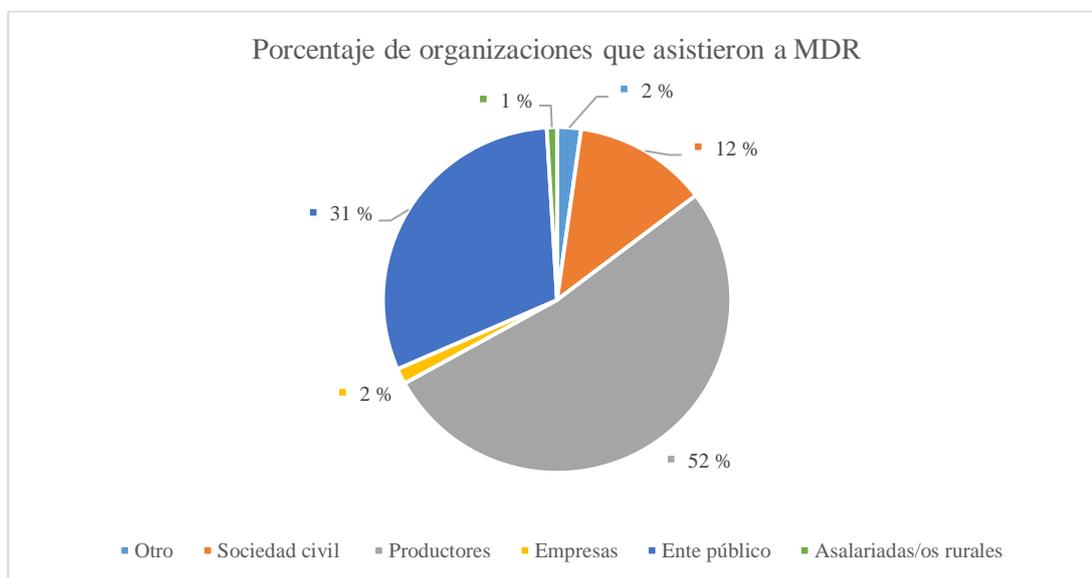
Tipo de organización	Cantidad de organizaciones que asistieron a MDR
Productores	496
Ente público	290
Sociedad civil	118
Otro	21
Empresas	14
Asalariadas/os rurales	9
Total	948

Fuente: elaboración propia con base en información suministrada por MGAP.

Tal como que se observa en el cuadro 4, en este período asistieron, en total, 949 organizaciones. Si se compara esta cantidad con las que asistieron en el período anterior, se observa que asistieron 23 organizaciones menos.

En el gráfico 4 se muestran las distintas organizaciones identificadas, agrupadas en 6 grandes grupos según su tipo: sociedad civil, productores, empresas, ente público, asalariadas/os rurales y otro.

Gráfico 3. Porcentaje de organizaciones según tipo de organización que asistieron a las MDR entre 2015 y 2019.



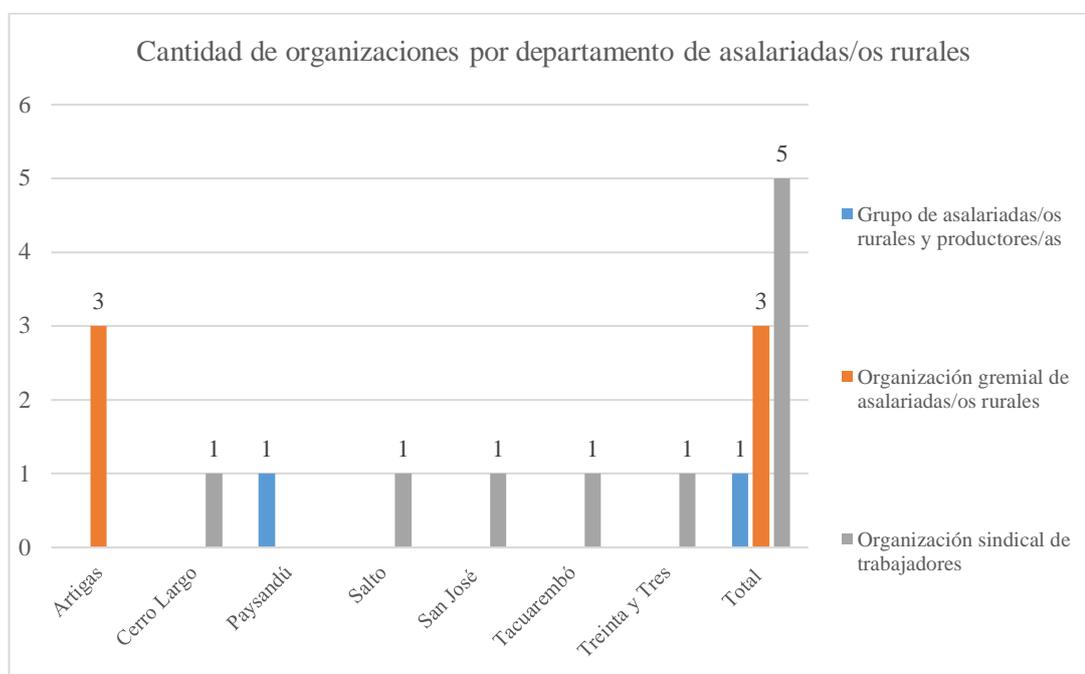
Fuente: elaboración propia con base en información suministrada por MGAP.

En el gráfico 4 se puede observar que, respecto al total de organizaciones que participaron en este período, las de productores siguen representando la mayor proporción, con el 52 %, seguido por los entes públicos con 31 % y las organizaciones de la sociedad civil con 12 %. Se puede decir que no existen variaciones significativas en los porcentajes de participación respecto al período anterior.

Del total de las 949 organizaciones que participaron en este período, 9 pertenecen a organizaciones de asalariadas/os rurales, entre las cuales se encontraban grupos, gremios y sindicatos.

Visto que para este período también se busca visualizar en territorio la participación de organizaciones de asalariadas/os rurales en las MDR es que a continuación se presenta información de los departamentos donde estos participaron.

Gráfico 4. Cantidad de organizaciones por departamento de asalariadas/os rurales que asistieron a las MDR entre enero 2015 y diciembre 2019.



Fuente: elaboración propia con base en información suministrada por MGAP.

La participación de organizaciones de asalariadas/os rurales se da en 7 departamentos y se observa que están ubicadas generalmente en el norte del país. En relación con el período anterior, aquí se observa que se suma la participación de este tipo de organización en el departamento de Treinta y Tres. Cabe señalar que en el sur del país existen organizaciones de asalariadas/os rurales con amplia acción en el territorio que no participan en las MDR. Esto refuerza la segunda hipótesis del trabajo.

Como resumen de este segundo período, comprendido entre los años 2015 y 2019, se puede decir que funcionaron 43 MDR en las que participaron 949 organizaciones en total, de las cuales 9 fueron organizaciones de asalariadas/os rurales, lo que representa menos del 1 % del total. La participación de estas organizaciones se dio principalmente en las MDR del norte del país.

En comparativa con el período anterior, si bien se suma 1 MDR, la cantidad total de organizaciones participantes disminuyó en 23, al igual que la cantidad de organizaciones de asalariadas/os rurales, que disminuyó de 12 a 9.

2.6.3 Discusión sobre la participación de asalariadas/os en las MDR

De los resultados expuestos anteriormente se observa que se dio una baja participación de organizaciones de asalariadas/os rurales respecto a otros tipos de organizaciones. También se observan diferentes grados de participación dependiendo de la MDR.

De acuerdo con Descalzi (2020) cuando la población a la que se convocó a participar no participa, puede deberse, entre otras razones, a que los temas de convocatoria, que son establecidos únicamente por los equipos técnicos, no responden a los intereses genuinos de los convocados o a que el espacio de participación ofrecido no se ajusta a las posibilidades e intereses de aquellos que se intenta convocar. Por ejemplo, la autora menciona la MDR de Treinta y Tres, donde se observó la desconfianza y el miedo al poder de las instituciones. La participación interfiere en las relaciones de poder.

A continuación, se presenta específicamente la participación de las organizaciones de asalariadas/os rurales para los dos períodos señalados anteriormente.

2.6.4 Cuantificación de la participación mediante el análisis de asistencia a las MDR

Respecto a la asistencia, se observa unanimidad de opiniones en relación con que existen limitaciones logísticas, así como de tiempo y de costos, para que representantes de organizaciones asistan a todas las instancias.

Para el análisis de la participación se realizó una escala de acuerdo al porcentaje por MDR de asistencia por organización, donde:

- De 0 % a 20 % baja asistencia

- De 21 % a 40 % media-baja asistencia
- De 41 % a 60 % media asistencia
- De 61 % a 80 % media-alta asistencia
- Más de 80 % alta asistencia

Para el conteo se registra asistencia a partir de la primera vez que las organizaciones asistieron a la MDR, de aquí en adelante se consideran «no asistencia» las instancias posteriores donde la organización no se presentó.

A continuación, se presenta en el cuadro 5 la asistencia de organizaciones de asalariadas/os rurales para el período 1, comprendido entre 2010 y 2014.

Cuadro 5. Asistencia de organizaciones de asalariadas/os rurales para el período 2010-2014.

Organizaciones	% Asistencia por organización	Cuantificación por asistencia
Colonia Raúl Sendic Antonaccio (CRSA)	36 %	Media-baja asistencia
Cooperativa de Obreros de Servicios Especializados en Maquinaria y Afines - Sindicato Único de CALAGUA (COSSEMA-SUCAL)	55 %	Media asistencia
Cooperativa Social y de Trabajadores de CAINSA (COOSTCA)	80 %	Alta asistencia
Grupo de asalariados ganaderos y productores Paso de los Carros	92 %	Alta asistencia
Sindicato de Peones de Estancias (SIPES)	27 %	Media-baja asistencia
Sindicato de Trabajadores de la Citrícola (SITRICITA)	34 %	Media-baja asistencia
Sindicato Único de Trabajadores de Arroz (SUTAA)	40 %	Media-baja asistencia
Sindicato Único de Trabajadores de Tambos y Afines (SUTTA)	100 %	Alta asistencia
Sindicato de Trabajadores de la Citrícola (SITRICITA)	6 %	Baja asistencia
Trabajadores rurales	18 %	Baja asistencia
Unión de Trabajadores Azucareros de Artigas (UTAA)	55 %	Media asistencia

Fuente: elaboración propia con base en información suministrada por MGAP.

En el cuadro 6 se presenta también la asistencia de organizaciones de asalariadas/os rurales, pero para el período 2, comprendido entre los años 2015 y 2019.

Cuadro 6. Asistencia de organizaciones de asalariadas/os rurales para el período 2015-2019.

Organizaciones	% Asistencia por Organizaciones	Cuantificación de Asistencia
Colonia Raúl Sendic Antonaccio (CRSA)	22%	Media Baja Asistencia
Cooperativa en formación, ex trabajadores Greenfrozen (COOPVERFRUT)	18%	Baja Asistencia
Cooperativa Social y de Trabajadores de Cainsa (COOSTCA)	9%	Baja Asistencia
Grupo de Asalariados Ganaderos y Productores Paso de los Carros	69%	Media Alta Asistencia
Sindicato de Peones de Estancias (SIPES)	75%	Media Alta Asistencia
Sindicato de Trabajadores de la Citricola (SITRICITA)	25%	Media Baja Asistencia
Sindicato Único de Trabajadores de Arroz SUTAA	77%	Media Alta Asistencia
Sindicato Único de Trabajadores del Arroz (SUTAA)	16%	Baja Asistencia
Unión de Trabajadores Rurales y Afines (UTRASURPA)	45%	Media Asistencia

Fuente: elaboración propia con base en información suministrada por MGAP.

De la comparativa entre el primer período (2010-2014) y el segundo (2015-2019) se desprende que dejaron de participar 3 organizaciones de asalariadas/os rurales en las MDR y que también bajó la asistencia de las organizaciones que permanecieron.

En relación con las/os asalariadas/os rurales, se menciona que muchos no se encontraban organizados como tales o que concurrían a las MDR sin representar de forma directa a dicho grupo social.

3. SINTESIS

Las MDR son un espacio generado por una política pública en la que participaron en los períodos señalados (2010-2014 y 2015-2019) gran diversidad de organizaciones públicas y privadas vinculadas a la ruralidad del Uruguay. La participación de las diferentes organizaciones ha sido muy heterogénea y variable, así como la temática que se trató por cada MDR, que, además, varió según el momento.

Se considera que las MDR son un ambiente en el que participa una proporción considerable de la ruralidad con casi mil organizaciones e instituciones que asistieron a dicho espacio. Se trata también de un espacio dinámico, que varió con el tiempo. Dicho espacio mantuvo su convocatoria y dinámica a lo largo de los 10 años analizados en este trabajo.

La cantidad de MDR se ha mantenido constante en el territorio en ambos períodos de tiempo. Para los dos períodos evaluados, se identificó que se tiene al menos una MDR por departamento. Para el período 2010-2014 funcionaron 42 MDR y para el período 2015-2019 funcionaron 43 MDR.

Respecto al total de organizaciones participantes para el período 2010-2014, participaron 972 en total, de las cuales 12 representaban a asalariadas/os rurales (menos de 1 %). Para el siguiente período (2015-2019) participaron 949 organizaciones en total, de las cuales 9 correspondían a asalariadas/os rurales. De la participación en general se identificó que la mayoría de las organizaciones que participaron durante los períodos analizados refieren a organizaciones de productoras/es.

Para los dos períodos evaluados se puede decir que la cantidad de MDR, así como la cantidad y tipos de organizaciones, se mantienen muy similares durante los 10 años.

Sobre las variaciones en cantidad se identificó una disminución de organizaciones participantes en el período 2015-2019 respecto al primer período, donde de 972 organizaciones descendió a 949.

Sobre las organizaciones de asalariadas/os rurales se puede sintetizar que los resultados obtenidos refuerzan la primera hipótesis del trabajo, la que establece que: «... la participación de organizaciones de asalariadas/os rurales en las MDR es relativamente baja. Siendo los/as asalariadas/os rurales una parte de la población objetivo de esta política pública, participan relativamente poco o tienen dificultades para participar de dicho espacio», visto que se pudo constatar una muy baja participación de organizaciones de asalariadas/os rurales en las MDR.

Las asalariadas/os rurales son la mayor cantidad de actores sociales de la ruralidad, en el CGA del 2011 se registraron 56.567 asalariadas/os rurales, pero son los menos representados en el espacio de participación como las MDR.

Se comparte lo establecido por Villalba (2015) respecto a que las MDR fomentan la participación, pero los resultados de este trabajo ponen en evidencia que hay una problemática con respecto a la representación de la mayor cantidad de pobladores en tales instancias.

En el mismo sentido que Rebellato, si lo que se busca es una sociedad donde los ciudadanos crezcan en el ejercicio del poder, debemos también apostar a procesos de aprendizaje que permitan madurar y crecer en la producción de saber. La participación requiere necesariamente un cambio cualitativo en todas las personas.

Se constató una baja participación de organizaciones de asalariadas/os rurales; desde esta constatación es que se justifica y propone continuar con la investigación, integrando el objetivo específico 2 mencionado al inicio de este trabajo estructurando este objetivo en el: ¿porqué o los porqués de esta ausencia?

4. BIBLIOGRAFÍA

- Albano G. 2011. “La Mesa de Desarrollo en San José. Política pública y desarrollo territorial: la percepción de los actores”. Director: Alberto Riella. [Tesis]. Udelar, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología, Montevideo, Uruguay, 2011. 12 p.
- Bartra A. 2008. Tiempos de Carnaval. En: El hombre de Hierro. Los límites sociales y naturales del capital. Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Universidad Autónoma Metropolitana. Editorial Itaca. México. PP. 17-33.
- Carámbula M. 2019. “La metamorfosis del campo”. Editorial Banda Oriental. Montevideo. Artículo en proceso de publicación. P. 9.
- Carámbula M. 2015. Imágenes del campo uruguayo en-clave de metamorfosis: Cuando las bases estructurales se terminan quebrando. *Revista de Ciencias Sociales*, 28(36), 17-36. [En línea]. Consultado 17 agosto 2023. Disponible en: http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0797-55382015000100002&lng=es&tlng=es
- Carámbula M, Oyhantçabal, G. 2019. Proletarización del agro uruguayo a comienzos del siglo XXI: viejas y nuevas imágenes de un proceso histórico. *Eutopía. Revista de Desarrollo Económico Territorial* 16: pp. 161-180. [En línea]. Consultado 4 mayo 2020. Disponible en: DOI: 10.17141/eutopia.16.2019.4107
- Cardeillac J, Carámbula M, Juncal A, Moreira B, Dean A, Perazzo I, Galván E, Piñeiro D. 2015. “Asalariados rurales, excepcionalidad y exclusión: un aporte para la superación de barreras a la inclusión social en Uruguay” En: *Asalariados rurales en América Latina*. Comp, Riella, A., Mascheroni, P., Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales Departamento de Sociología — FCS— UDELAR. ISSN/ISBN: 9789974670914.
- Chia E. 2020. Curso «Las Mesas de Desarrollo Rural como Dispositivo de Innovación Territorial». Programa de Posgrados de la Facultad de Agronomía, Montevideo. (Datos sin publicar).

- Chia E, Torre A. 2020. Gobernanza territorial a través del prisma de los instrumentos, aprendizajes y conflictos. Geografía Universidad de Chile. Artículo en evaluación.
- Chia E, Rey-Valette H, Michel L, Soulard Ch N, Mathé S, Barbe E, Jarrige F, Guiheneuf P. 2016. Proposición metodológica para el análisis de la gobernanza territorial a partir de una experiencia francesa. Revista geográfica de Valparaíso. N.º 53, 23-46.
- Descalzi E. 2020. “La participación de los productores en la Mesa de Desarrollo Rural de Treinta y Tres”. Trabajo final Maestría en Desarrollo Rural Sustentable. Montevideo, Fagro, Udelar. Uruguay, 2020. 93 p.
- Figari M, Pereira D. 2020. Mapeo de actores: herramienta para la acción: la experiencia de la Mesa de Desarrollo Rural de Tacuarembó. Agrociencia Uruguay, 2020. 202024(NE1):349. [En línea] Consultado 20 noviembre 2020. Disponible en: <http://agrocienciauruguay.uy/ojs/index.php/agrociencia/article/view/349> Doi: 10.31285/AGRO.24.349
- Freire P. 1990. Paulo Freire conversando con educadores, Montevideo, Ed. Roca Viva, P. 132.
- IICA. 2003. El enfoque territorial de desarrollo rural / Sergio Sepúlveda, Adrián Rodríguez, Rafael Echeverri, Melania Portilla. San José, C. R.: 180 p.
- Jenkins W. Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective, London, Martin Robertson, 1978, pp. 17.
- Juncal A, Cardeillac J, Moreira B, Gallo A. 2014. Conceptualización de asalariados agropecuarios y caracterización de sus condiciones de vida en un contexto de crecimiento económico y desarrollo social del Uruguay. En: El Uruguay desde la sociología XII, editado por Marcelo Boado, 259-272. XII. Montevideo: FCS, Udelar.
- Kopfmüller J, Brandl V, Jörissen J, Paetau M, Banse G, Coenen R, Grunwald A. 2001. Nachhaltige Entwicklung integrativ betrachtet –Konstitutive Elemente, Regeln, Indikatoren. Edition Sigma. Berlin. 432 p.

- Mascheroni P. 2011. Negociación colectiva en el medio rural uruguayo: los primeros pasos. En: Revista de Ciencias Sociales, v. 24, n.º 29, pp. 97-114.
- Miranda J. 2020. Curso «Estudio de políticas públicas para el desarrollo rural». Programa de Posgrados de la Facultad de Agronomía, Montevideo. (Datos sin publicar).
- Moller R. 2010. Principios de desarrollo sostenible para América Latina. Ingeniería de Recursos Naturales y del Ambiente. (9), pp. 101-110. [En línea] Fecha de consulta 10 de mayo de 2021. ISSN: 1692-9918. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=231116434012>
- Muller P. 1998. La producción de las políticas públicas. Innovar, revista de ciencias administrativas y sociales, N° 12, pp. 65-75.
- Naciones Unidas. 1958. Comisión Económica para África (CEPA). Ginebra. [En línea]. Consultado 11 marzo 2023. Disponible en: <https://research.un.org/es/docs/dev/1946-1959>
- Naciones Unidas. 1987. Report of the World Commission on Environment and Development. (Informe Brundtland), New York [En línea]. Consultado 11 marzo 2023. Disponible en: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N87/184/67/IMG/N8718467.pdf?OpenElement>
- Piñeiro D. 2010. Desarrollo sustentable: una perspectiva desde las Ciencias Sociales. Medio ambiente y ciencias sociales: vínculos imprescindibles. Uruguay. Revista de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales-Año XXIII-N.º 26. Universidad de la República. PP. 8-15. [En línea] Consultado 25 de mayo de 2021. Disponible en: https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/6716/1/RCS_Pi%C3%B1eiro_2010n26.pdf
- Rebellato J. 1993. Conciencia de clase como proceso. En: Trabajo Social n.º 12. Montevideo, 1993. PP. 11-3.
- Rebellato J. 1996. El aporte de la educación popular a los procesos de reconstrucción del poder local. En: Revista Multiversalidad n.º 6. MFAL. 1996. PP. 23-39.

- Riella A, Mascheroni P (coord.). 2015. Asalariados rurales en América Latina. UR. FCS-DS :DS: CLACSO.
- Riella A, Mascheroni P. 2015. Transformaciones agrarias y cambios recientes en los mercados de empleo rural en Uruguay.
- Riella A, Mascheroni P. 2012. “Desarrollo rural territorial: una aproximación para el análisis de la experiencia de las Mesas de Desarrollo Rural en Uruguay”. En El Uruguay desde la sociología, coordinado por Alberto Riella, 233-258. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales. [En línea]. Consultado 10 mayo 2020. Disponible en: <http://cienciassociales.edu.uy/departamentodesociologia/wp-content/uploads/sites/3/2014/06/El-Uruguay-desde-la-Sociologu00EDa-XI.pdf>
- Riella A. 2021. El Uruguay desde la sociología X. Montevideo: UR. FCS-DS, 2012. [En línea]. Consultado 20 mayo 2022. Disponible en: Disponible en <https://hdl.handle.net/20.500.12008/7600>
- Riella A, Mascheroni P. 2019. La organización sindical de los trabajadores agrarios en Uruguay: origen, trayectoria y perspectivas. Mundo Agrario, 20(43), e104. [En línea]. Consultado 10 mayo 2020. Disponible en: <https://doi.org/10.24215/15155994e104>
- Rodríguez L, Migliaro A, Krapovickas J, Cardeillac J, Carámbula M. 2020. Y las mujeres ¿Dónde están? Guía para abordar desigualdades de género en sindicatos rurales. Proyecto: Desigualdades en la participación sindical de asalariados y asalariadas rurales en Uruguay: hacia una innovación organizacional. Aprobado y financiado por el Llamado a Proyectos orientados a la Inclusión Social. CSIC. Universidad de la República.
- Rodríguez L. 2020. Precarias por excelencia: una mirada feminista de la precarización del trabajo rural en la citricultura uruguaya, Revista Latinoamericana de Estudios Rurales Vol. 5, N.º 9. [En línea] Consulta 17 agosto 2023. Disponible

en <http://www.ceil-conicet.gov.ar/ojs/index.php/revistaalasru/article/view/625/564> pp. 1-29

Sabourin E. 2020. Curso «Las Mesas de Desarrollo Rural como Dispositivo de Innovación Territorial». Programa de Posgrados de la Facultad de Agronomía, Montevideo. (Datos sin publicar).

Sabourin E, Massardier G, Sotomayor O. 2016. As políticas de desenvolvimento territorial rural na América latina: uma hibridação das fontes e da implementação. *Mundos Plurales*, 3(1): pp. 75-98.

Uruguay. Poder Legislativo. 2007. Ley N.º 18126. Descentralización y coordinación de políticas agropecuarias con base departamental [En línea]. Consultado 4 mayo 2020. Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp9083934.htm>

Vázquez Barquero A. 2007. Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial. *Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research*, (11),183-210.[En línea] Consultado 17 de agosto de 2023. ISSN: 1695-7253. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28901109>

Villalba C. Estudio de las Mesas de Desarrollo Rural en Uruguay como innovación institucional para la participación y la inclusión. Montevideo, Uruguay: IICA, DGDR, 2015. 62 p.

Vitry Ch, Chia E. 2016. Contextualisation d'un instrument et apprentissages pour l'action collective. *Montpellier. Management & Avenir* 2016/1 (83): 121-141. Management Prospective Ed. https://repository.lboro.ac.uk/articles/journal_contribution/Contextualisation_d_un_instrument_et_apprentissages_pour_l_action_collective/9497273/1

5. ANEXOS

Anexo 1: entrevistas

- 1- Pauta de entrevista semiestructurada a actores calificados, tales como técnicas/os vinculados a las MDR, realizada vía videoconferencia.

Preguntas:

¿Qué es para usted la MDR?

¿Qué características tienen las organizaciones que participan en la MDR?

¿Cómo valoraría la política pública de desarrollo rural y, en específico, las MDR?

¿Qué condiciona la participación de grupos de asalariadas/os agrarios en la MDR?

¿Cómo es la relación de poder entre las organizaciones dentro de la MDR? En específico, ¿cómo es la relación entre organizaciones de asalariadas/os con las otras organizaciones?

¿Qué le mejoraría o cambiaría a la MDR para que participen más personas u organizaciones de asalariadas/os agrarios?

- 2- Pauta de entrevista semiestructurada a asalariadas/os agrarios/as realizada vía videoconferencia y presencial.

Preguntas:

¿Qué características tiene la organización y/o sindicato al que representa?

Interesa conocer: cantidad de integrantes y a qué se dedican, cantidad de hombres y mujeres, edades, distribución geográfica, existencia y características del estatuto.

¿Cuáles son las formas de participación? Interesa conocer: tipo de reunión, lugar y frecuencia.

¿Cómo se vinculan con otras organizaciones de la zona?

¿Qué es para usted la MDR?

¿Puede contar la historia de la MDR? (Lo que se acuerde.)

¿En qué le beneficia, le benefició o le puede beneficiar la participación en la MDR?

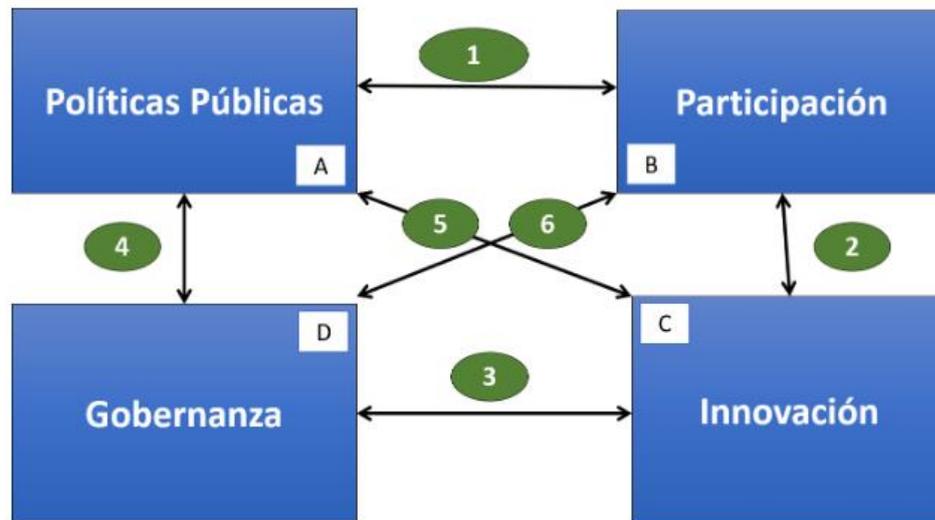
¿En qué le perjudica, le perjudicó o le perjudicaría la participación en la MDR?

¿Han tenido conflictos en la MDR con otras organizaciones o personas? En caso de que sí, ¿los puede describir?

¿Qué sería lo que más le complica o le impide participar a grupos de asalariadas/os agrarios en las MDR?

¿Qué le mejoraría a la MDR para que participen más personas u organizaciones como la que representa?

Anexo 2: relación y tensiones entre política pública, participación, gobernanza e innovación



	Relaciones	Tensiones
1 (entre A y B)	El instrumento (pp) es soporte de (definición)... (A-B) Redefinición del instrumento de pp (B-A)	Las formas de participación pueden modificar, eliminar, desviar la política pública
2 (entre B y C)	La participación facilita -corazón- de la innovación (B-C) La innovación tiene por objetivo la participación (C-B)	Participar para innovar <i>versus</i> innovar para participar
3 (entre C y D)	La innovación genera formas de gobernanzas nuevas (C-D) La gobernanza genera espacios de innovación (D-C)	La innovación puede ser frenada por ciertas formas de gobernanza
4 (entre D y A)	El instrumento es soporte de (definición) la gobernanza (A-D) La gobernanza permite redefinir el instrumento (D-A)	El instrumento va a limitar la gobernanza (A-D) La gobernanza redefine la utilización del instrumento (D-A)
5 (entre A y C)	El instrumento va generar una situación de innovación (A-C) La innovación permite una apropiación y una redefinición del instrumento (C-A)	La situación de innovación pone en "jaque" al instrumento (C-A) El instrumento ignora la innovación y vive su propia vida (A-C)
6 (entre B y D)	La participación facilita -corazón- la gobernanza (B-D) La gobernanza estructura la participación (D-B)	La participación genera tensiones en la gobernanza (B-D) La gobernanza determina una forma de participación (D-B)

Fuente: <http://agros.fagro.edu.uy/Moodle/course/view.php?id=1768>