



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA

Informe de Pasantía

Informe final de grado.
Institución: MEVIR

Maximiliano Sala Crist Castro
Tutora: Altair Magri
Referente institucional: Ana María Zeballos

2017

ÍNDICE

1.	Introducción	2
2.	Aspectos metodológicos	3
2.1.	Reconfiguración de la Unidad de Análisis	4
3.	Mevir: misión, visión y objetivos del Quinquenio	5
3.1.	Presentación de la Unidad de Análisis	8
4.	La población rural en clave de participación, acción colectiva y comunidad	10
5.	Seis procesos que dan cuenta de la participación ciudadana en las doce localidades del departamento de Cerro Largo	15
5.1.	Aspectos generales que dan cuenta de los procesos de participación	21
6.	La sociedad civil organizada y su importancia en el medio rural	22
6.1.	Comunidades y OSC en Cerro Largo: una tímida trayectoria hacia una gobernanza de redes	28
7.	El Estado y su intervención en el territorio	30
8.	Conclusiones finales	35
9.	Bibliografía	37
10.	Anexos	40

ÍNDICE DE MAPAS Y CUADROS

Mapa 2.1	.....	4
Mapa 3.0	.....	6
Tabla 1	.....	9
Tabla 2	.....	10
Tabla 3	.....	26

1. INTRODUCCIÓN

El presente informe ha sido elaborado en el marco de la práctica educativa de egreso de la Licenciatura en Ciencia Política. Dicha práctica fue realizada en MEVIR, institución que me abrió las puertas en los meses de julio a diciembre del año 2016. Como objetivo general, MEVIR me solicitó centrarme en la comunidad beneficiaria de los planes en la región dos de intervención y observar que sucede luego que la institución (una vez ejecutado los planes), se retira del territorio. Para ello, centrarme en comunidad organizada y Estado, ver si se tejen lazos y redes, y si esas redes se sostienen en el tiempo y con qué calidad, resulta el eje del planteo para determinar si MEVIR apunta a fortalecer lazos y redes entre comunidades organizadas y Estado o solo trabaja a la interna de sus planes.

En la primer parte del informe, se presentan los aspectos metodológicos que se han llevado a cabo para desarrollar el estudio. Posterior a eso, se presenta una contextualización de MEVIR como el actor más importante e influyente en la implementación y ejecución de planes de viviendas en el medio rural en los últimos cincuenta años, haciendo hincapié en su misión y visión. También, se hace énfasis en el Plan Quinquenal de Viviendas 2015-2019 de la institución que reconfigura la metodología de intervención e implementa el trabajo por regiones. A partir de allí, se ubica la región de intervención número dos y a modo de presentación se exponen ciertos indicadores sociodemográficos de doce localidades del departamento de Cerro Largo, considerada la unidad de análisis del presente trabajo.

Una vez ubicado y contextualizado el problema, se propone trabajar desde la literatura especializada el concepto de participación, acción colectiva, organizaciones y comunidad desde una óptica de la población rural como forma de mejorar la calidad de vida de las personas en múltiples aspectos, y lograr mediante estos procesos logros sustantivos con una conciencia grupal y mejorando ciertos aspectos ciudadanos.

Por último, se propone trabajar cada objetivo específico en diferentes continuos, en primer lugar a partir de la participación ciudadana a la interna de cada comunidad, en segundo a partir del relacionamiento con otras organizaciones de la sociedad civil y finalizando en la interacción que mantienen con organismos del Estado. Para cerrar, se presentan las conclusiones surgidas del propio informe.

2. APECTOS METODOLÓGICOS

En el capítulo introductorio se acercó a el/la lector/a al objetivo general del trabajo, el cual era determinar si se fortalecen lazos y redes entre comunidad organizada y Estado en la región dos de intervención por parte de MEVIR; y si se crean esos lazos, observar la calidad de los mismos y si se sostienen en el tiempo. Para tratar de dar respuesta al objetivo general me planteo los siguientes objetivos específicos:

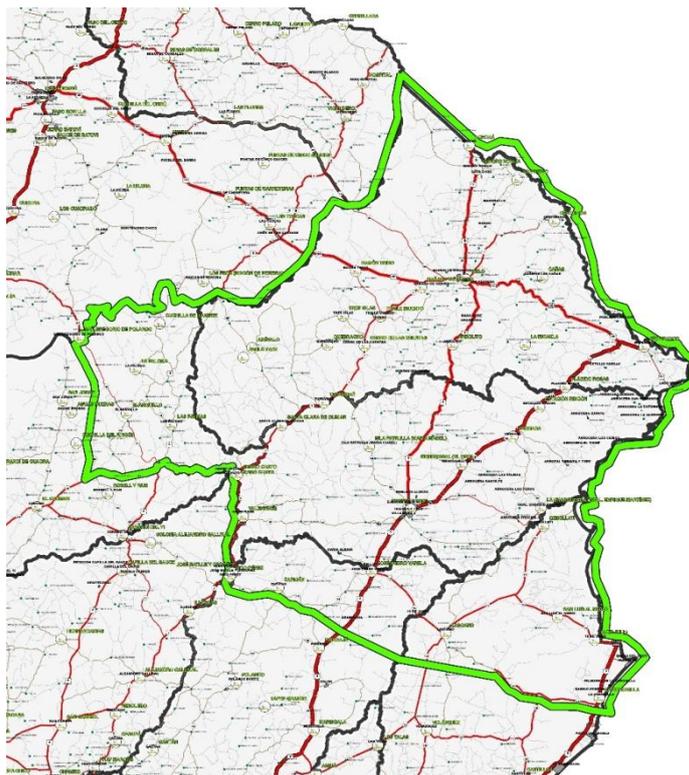
- Identificar si existen formas de organización colectiva de los beneficiarios de las construcciones MEVIR de doce localidades del departamento de Cerro Largo.
- Determinar si existen redes de relacionamiento por parte de los beneficiarios de las construcciones MEVIR de doce localidades del departamento de Cerro Largo con otras organizaciones de la sociedad civil, por ejemplo, otras cooperativas de viviendas, comisiones de fomento, sindicatos, etc.
- Observar si en las construcciones MEVIR de las doce localidades del departamento de Cerro Largo los beneficiarios conocen formas de participación en órganos descentralizados del Estado, por ejemplo, municipios, Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (MIDES), Mesas de Desarrollo Rural (MGAP), etc.

Para cumplir con los objetivos planteados se combinaron diferentes técnicas. En primer lugar y como elemento más importante, se realizó una observación participante en el “Taller de capacitación y fortalecimiento organizacional” desarrollado por el Programa de Mantenimiento y Gestión del Hábitat de MEVIR, llevado a cabo en la ciudad de Melo el 17 de setiembre de 2016. Esta participación resultó fundamental, ya que me permitió acercarme a cada una de las comunidades MEVIR asistentes al taller, tener instancias de consultas respecto a mis objetivos y conocer de primera mano el trabajo que vienen haciendo estas comunidades en el departamento de Cerro Largo. En segundo lugar, se manejaron datos de tipo cuantitativo que sirven para centrar al lector en aquellos indicadores sociodemográficos necesarios para contextualizar la unidad de análisis. Los mismos son los proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística (INE) a través del Censo a Personas, Hogares y Viviendas del año 2011. Por último, se utilizó literatura especializada para otorgarle fundamentos teóricos a los diferentes conceptos vertidos en este análisis.

2.1. RECONFIGURACIÓN DE LA UNIDAD DE ANÁLISIS

En un primer momento, cuando me acerqué a la institución a escuchar la propuesta a trabajar se me planteó trabajar el objetivo general a partir de la región dos del territorio uruguayo que abarca parte de los departamentos de Rocha, Lavalleja, Durazno e íntegramente Treinta y Tres y Cerro Largo. (Ver mapa 2.1)

Mapa 2.1



Fuente: MEVIR

Llegado el momento de comenzar a ejecutar las etapas propuestas en el plan de trabajo observé que abarcar íntegramente la región dos del territorio como unidad de análisis resultaría un trabajo exhausto, donde los plazos se deberían alargar mucho para poder hacer frente al análisis de cada zona en particular. Por ello, para darle más dinámica al trabajo conversé con ambas tutoras para reducir la unidad de análisis al departamento de Cerro Largo, sobre todo aquellas localidades participantes en el “Taller de capacitación y fortalecimiento organizacional”. Por tanto, se seleccionaron las siguientes doce localidades: Micaela, Ramón Trigo, Bañados de Medina, Arévalo, Plácido Rosas, Cañas, Tres Islas, Quebracho, Cerro de las Cuentas, Tupambaé, Isidoro Noblía y Centurión para el presente informe.

3. MEVIR: MISIÓN, VISIÓN Y OBJETIVOS DEL QUINQUENIO

El Movimiento para la erradicación de la vivienda insalubre rural (MEVIR) surge por ley en el año 1967 bajo el impulso del Dr. Alberto Gallinal. El objetivo principal de la institución es la construcción de un hábitat sostenible para la población que trabaja y/o vive en el medio rural bajo un enfoque de políticas de desarrollo integral (productivo, social, ambiental y territorial).¹

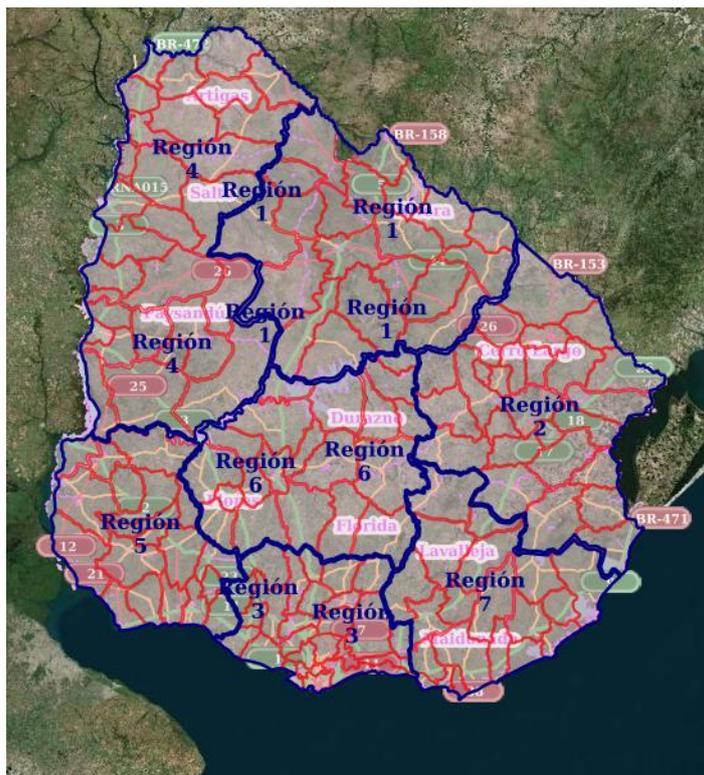
A medida que han pasado los años, la institución ha tejido redes de relacionamiento con múltiples organismos de la esfera pública y privada para poder, en cierta medida, satisfacer las demandas planteadas y ajustar los objetivos que se plantean constantemente. Es por eso que el Instituto Nacional de Colonización (INC), el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), entre otros, se han posicionado como importantes actores socios de MEVIR. Además, las empresas públicas que se encargan de proveer los servicios esenciales han celebrado convenios con MEVIR para poder penetrar a lo largo y ancho del territorio a través de esta política de vivienda focalizada en el medio rural.

En la actualidad, MEVIR no se posiciona únicamente como hacedor de viviendas en el medio rural sino que la propia institución ha recalibrado sus objetivos y apunta a un mejoramiento del hábitat rural. En tal sentido, el plan quinquenal de MEVIR del período 2015-2019 ha colocado a la institución como líder en el objetivo de mejorar la calidad de vida de la población que vive y/o trabaja en el medio rural. Para ello, se ha modificado la forma de actuar y se ha definido como eje central la intervención territorial a través de planes integrales de proyectos locales.

Esta nueva modalidad de intervención se plantea abordar las zonas de manera planificada y coordinada con otros actores que se encuentran en el territorio, para así lograr soluciones integrales a las situaciones que se suceden. En este sentido, MEVIR ha definido siete regiones de intervención para llevar a cabo sus objetivos en todo el territorio nacional. (Ver mapa 3.0)

¹ <http://www.mevir.org.uy/index.php/institucion/que-es-mevir>

Mapa 3.0



Fuente: MEVIR

De acuerdo a lo mencionado las acciones que se implementarán se caracterizan por:

- *Optimización del uso de los recursos públicos asignados, mediante una gestión basada en valores de transparencia, procurando el mayor alcance de las acciones institucionales.*
- *Contribución al efectivo empoderamiento por parte de los beneficiarios de la acción de MEVIR. Enfatizar en la metodología de trabajo el rol activo de los participantes y jerarquizar el aporte propio de las familias (ahorro, trabajo directo y gestión) en la implementación de la política de vivienda (en las etapas previas, durante y posterior a la obra en sí misma).*
- *Generación de un sistema de vínculos con los actores y agentes intervinientes en la implantación de políticas de desarrollo rural, con el propósito de contribuir al desarrollo de esas propuestas con equidad social y construcción de ciudadanía.*
- *Innovación, promoción y monitoreo de las calidades socio-urbanas y arquitectónicas de las intervenciones así como también jerarquizar los espacios públicos y equipamientos comunitarios, particularmente los infraestructurales.*

- *Desarrollo de un plan de fortalecimiento y mejora continua de la gestión de la organización.*²

Con estas premisas, MEVIR busca posicionarse en el medio rural no solo como un actor que se encarga de diseñar e implementar la construcción de viviendas y otorgarlas a sus beneficiarios, sino que el foco se centra ahora en trabajar en el pos-entrega de viviendas, haciendo hincapié en la organización de la comunidad, la participación y el relacionamiento con múltiples actores. Desde esta perspectiva, MEVIR busca asentarse como un actor promotor de ciudadanía y comunidad en el medio rural, con la capacidad de lograr en sus beneficiarios un empoderamiento y un fuerte sentido de pertenencia que permita una mejor calidad de vida de la población rural.

Para lograr ese gran objetivo es necesario un continuo de acciones que se tejen desde el momento de relevar las carencias habitacionales de la población que vive y/o trabaja en el medio rural hasta el final, donde el acceso a la vivienda corona un intenso trabajo entre instituciones y comunidad. En esta clave es fundamental el desarrollo de las siguientes etapas y la presencia de ciertos actores que se tornan imprescindibles a la hora de la implementación:

- lograr en la población objetivo cierto empoderamiento y apropiación del territorio donde se construirán las viviendas, esto se suma a la participación activa de los beneficiarios en el seguimiento y control de las obras;
- el involucramiento de actores locales e institucionales en el proceso de implementación de las viviendas garantiza una mejor intervención de MEVIR en el territorio;
- integrar el presupuesto a una política nacional de vivienda que vele por la distribución de los recursos de forma óptima.

A modo de síntesis, observamos que MEVIR apunta a involucrar todos los actores en el proceso de elaboración, implementación y evaluación de la política pública. Moviéndose en un continuo de Estado – Sociedad Civil, la institución apunta a garantizar la participación de todos los organismos posibles y busca posicionar a los beneficiarios en actores relevantes de las etapas de construcción de sus viviendas.

² <http://www.mvotma.gub.uy/el-ministerio/transparencia/plan-quinquenal-de-vivienda-2015-2019.html>

Pero desde hace un tiempo, MEVIR ha modificado los lentes con los cuales observa la realidad en el medio rural, en un principio, buscó exclusivamente erradicar los rancharíos rurales insalubres (que no era poca cosa para la época), foco en un solo tema y como un actor exclusivo. Luego fue evolucionando hasta nuestros días que se posiciona como un actor que aporta al hábitat rural sostenible basado en la convicción de que existen (o deben existir) políticas públicas que apunten al logro de un desarrollo integral que se mantenga en el tiempo.

3.1. PRESENTACIÓN DE LA UNIDAD DE ANÁLISIS

En el apartado metodológico delimité cual iba a ser las unidad de análisis del presente informe, explicando los cambios que se debieron realizar desde el planteamiento original por parte de la institución para poder ajustar los objetivos a un alcance mucho mayor y poder dar una explicación más consistente y sólida a ellos.

Pues bien, una vez identificadas estas localidades es necesario brindar un panorama general acerca de cómo se componen, análisis que realizaré a partir de ciertos indicadores sociodemográficos relevados en el Censo de Población, Hogares y Viviendas realizado en el año 2011. Cabe acotar que los indicadores son contruidos para toda la localidad y no se concentran exclusivamente en comunidades MEVIR, puede pasar sí que en algunas localidades la mayoría de la población habita en viviendas de planes MEVIR.

Tabla 1 – Población contabilizada en hogares particulares y viviendas particulares según localidad censal.

	Población en hogares particulares ³	Viviendas particulares
Arévalo	272	94
Bañado de Medina	207	98
Cañas	72	29
Cerro de las Cuentas	263	150
Isidoro Noblía	2331	886
Plácido Rosas	415	213
Quebracho	70	24
Ramón Trigo	150	66
Tres Islas	195	97
Tupambaé	1122	481
Centurión	35	21
Micaela ⁴		
TOTAL	5132	2159

Fuente: Elaboración propia en base a CPHV2011

³ Conjunto de personas con o sin vínculos de parentesco que habitan bajo un mismo techo y que, al menos para su alimentación, comparten un fondo común – participan de una “olla común”.

⁴ Para esta localidad no existen datos precisos ya que la misma fue relevada por Sección Censal N°2

A partir del Cuadro 1 observamos aspectos de población y vivienda que hacen a nuestra unidad de análisis, en casos puntuales y también a nivel agregado. Como principales características observamos la gran dispersión de la población a lo largo de las zonas rurales del departamento de Cerro Largo, considerando que un importante número de localidades concentra solamente 5132 personas. Otro aspecto a resaltar es el gran porcentaje del total de personas que se concentra en solo dos localidades, Isidoro Noblía y Tupambaé con el 67% del total de personas. En cuanto a las localidades más pequeñas se destacan Centurión (35), Quebracho (70) y Cañas (72). Estos datos resultan interesantes para analizarlos más adelante a partir de la hipótesis de que en localidades pequeñas las formas de acción colectiva y participación resultan más eficientes que en localidades grandes.

Respecto al dato de las viviendas particulares nos permite observar en promedio el grado de hacinamiento que existe en cada una de las construcciones, es decir, mediante el cruzamiento de ambos datos obtenemos aproximadamente cuantas personas habitan bajo un mismo techo. En este sentido, observamos que las dos localidades que concentran más personas por vivienda son Quebracho (2,91) y Arévalo (2,89); en cambio, las que concentran menos son Cerro de las Cuentas (1,75) y Centurión (1,66).⁵ Estos datos nos permiten deducir que la demanda de vivienda en estas zonas rurales ha sido bastante satisfecha ya que no se registra ningún valor extremo que signifique un importante grado de hacinamiento.

⁵ Para los cálculos de personas por vivienda se realizó la siguiente operación: $\frac{\text{Pob. en hogares particulares}}{\text{Viviendas particulares}}$

Tabla 2 – Porcentaje de hogares particulares por tenencia de la vivienda según Localidad Censal.

	% hogares particulares propietarios de vivienda y terreno	% hogares particulares propietarios solo de la vivienda	% hogares particulares inquilinos	% hogares particulares ocupantes
Arévalo	89,6	0	7,8	2,6
Bañado de Medina	60	2,9	31,4	5,7
Caserío Las Cañas	20,8	0	0	79,2
Cerro de las Cuentas	72,1	1	15,4	11,5
Isidoro Noblía	72,5	0,9	12,6	13,8
Plácido Rosas	68,6	0	4,1	27,2
Quebracho	100	0	0	0
Ramón Trigo	95,6	0	4,4	0
Tres Islas	47	1,5	33,3	18,2
Tupambaé	53,7	0,5	22,4	23,4
Centurión ⁶				
Micaela ⁷				
Promedio	68,0	0,68	13,14	18,16

Fuente: Elaboración propia en base a CPHV2011

En cuanto al Cuadro 2 podemos aproximar el impacto que ha tenido MEVIR en el territorio analizado. Esto lo podemos observar a partir de la media porcentual de hogares que son propietarios de la vivienda y el terreno (68%) frente a un bajo promedio entre los hogares inquilinos y ocupantes (31,3%). Si bien aquí se considera la presencia de viviendas por fuera de la órbita de MEVIR, se observa que la demanda habitacional en el territorio está cubierta y que muchos habitantes de esas localidades se sienten dueños completamente del lugar donde viven ellos junto a sus familias.

4. LA POBLACIÓN RURAL EN CLAVE DE PARTICIPACIÓN, ACCIÓN COLECTIVA Y COMUNIDAD

Centrar el análisis sobre el fenómeno de la participación y la acción colectiva no es nada novedoso para la ciencia política y otras disciplinas. Desde hace años, varios investigadores han hecho foco en los resultados que surgen a partir de la acción de ciertos movimientos y han puesto sus ojos en cómo se componen esos grupos y que los moviliza para conseguir sus objetivos.

Pero el universo de estudio de estos ensayos siempre se constituyó por representar el accionar colectivo al interior de fábricas y empresas, fundamentalmente a partir del nacimiento y estabilidad en el tiempo de las organizaciones sindicales y en la participación sobre la esfera política, específicamente en torno a los partidos políticos. El

⁶ Los datos para esta localidad se encontraban agrupados en “Localidades menores”

⁷ ídem

foco sobre estos movimientos tiene dos características principales que se destacan en casi todos los trabajos; en primer lugar, hablamos de grupos de tamaños medianos o grandes, donde es posible identificar liderazgos claros, reglas de juego clara a la interna de las organizaciones y ciertos aspectos que hacen que esos grupos sean consolidados y reconocidos en la opinión pública en general, en cierta medida, se encuentran institucionalizados; en segundo lugar, esos grupos emergen de las grandes ciudades e irradian sus ideas y formas de actuar a la periferia, en otras palabras, son centralizados.

Pero dado los objetivos planteados en el presente informe es interesante observar cómo se comportan estas respectivas lógicas en grupos relativamente pequeños y consolidados en el medio rural. Para ello realizaré una breve descripción analítica basándome fundamentalmente en un autor clásico de la disciplina que pone énfasis en estos temas.

Cuando hablamos de acción colectiva es imposible no centrarse en el análisis que desarrolló Mancur Olson. Bajo un enfoque de lo que se conoce como economía política y centrado en el paradigma de la *rational choice* el autor expone como en determinadas situaciones (dominadas por la ausencia de información y la incertidumbre) y donde los integrantes del grupo son incapaces de anticipar las acciones de los otros y/o forzar el cumplimiento de ciertos acuerdos, la racionalidad de cada individuo no lleva necesariamente a la racionalidad del colectivo (Saiegh y Tommasi, 1998).

Para comprender que es efectivamente la acción colectiva, el autor parte de ciertos supuestos: en primer lugar entender que la acción colectiva es el resultado de varias decisiones individuales; en segundo lugar los individuos son maximizadores, es decir que dado los fines u objetivos que estos tengan los tratan de conseguir a través de los medios más adecuados; en tercer lugar, participar conlleva un costo, entendido este como todo aquello que los individuos renuncian con el fin de participar; en cuarto lugar, cuanto más grande es el grupo, menor es el peso relativo de cada miembro individual en el logro de los objetivos colectivos; y por último, la participación colectiva depende de qué tipo de bienes se desean obtener (públicos o privados) (Olson, 1998).

Para alcanzar esos objetivos expresados en bienes colectivos se deben identificar al interior de los grupos la presencia de incentivos selectivos. “*Un incentivo selectivo es el que se aplica selectivamente a los individuos, según contribuyan o no a suministrar el bien colectivo.*” (Olson 1998:42) Estos incentivos pueden ser negativos (por ejemplo el pago por parte de los participantes de ciertos impuestos, donde aquellos que no cumplan

son penalizados), o positivos (aquellos beneficios que se otorgan a los participantes por pertenecer al grupo).

A partir de estas proposiciones observamos que en el medio rural los pobladores parten de una situación de poca o casi nula información, en este sentido coloco a la información como un bien, que se encuentra en el mercado y para acceder a él están implicados ciertos costos, el acceso a la educación es uno, una persona con altos niveles educativos tendrá más y mejor acceso a la información que una con bajos niveles educativos. El acceso a las TIC's, televisión, radio, prensa escrita también constituyen insumos que le pueden otorgar al individuo un grado de información importante y ellos, obviamente, representan un costo para su adquisición.

Además, el interior uruguayo se destaca por presentar una gran dispersión de sus pobladores en grandes porciones del territorio, ya se notó en la unidad de análisis del presente informe que muchas localidades ubicadas en múltiples puntos del departamento de Cerro Largo concentran pocos ciudadanos. Bajo esta premisa es conveniente distinguir en nuestro universo de estudio la presencia de organizaciones a nivel micro, es decir pequeñas, donde la mayoría de los participantes se conocen muy bien. Bajo esta característica se visibiliza la clara diferencia a nivel territorial entre la dicotomía Montevideo-Interior.

Otra cuestión que surge es si en el medio rural uruguayo los pobladores sienten la necesidad de agruparse en organizaciones para alcanzar determinados bienes colectivos. A partir de esta idea se visualiza la presencia de ciertos agentes externos que cumplen (o intentan cumplir) un rol de creadores de organización a través del impacto en el territorio. MEVIR, por intermedio de su política de vivienda focalizada es sin lugar a dudas un agente interviniente en la creación y el fomento de comunidades rurales. Como ya fue señalado en las etapas de implementación de la política, MEVIR apunta a la ayuda mutua y al trabajo efectivo de los participantes como pilares fundamentales de la creación de las soluciones habitacionales; por ende, es pertinente plantearse la hipótesis de que dado el grado y la calidad de la ayuda mutua, sumado a una alta participación efectiva por parte de los beneficiarios más probabilidad hay que surjan formas de acción colectiva posterior a la entrega de viviendas.

Redes de relacionamiento afectiva entre vecinos de un mismo complejo MEVIR con otros individuos de viviendas particulares, identificación de objetivos comunes para trabajar y lograr para la comunidad, sumado a la promoción por parte de agentes externos serán

variables interesantes de analizar para determinar las formas de organización en las comunidades.

Pero bien, hemos ilustrado a grandes rasgos aquellas acciones participativas que se necesitan para poder alcanzar determinados bienes colectivos para un grupo específico de ciudadanos. El logro de esos bienes colectivos construidos a partir de la acción de individuos maximizadores de su beneficio repercutirá en un territorio determinado llamado comunidad.

Hablar del término comunidad es centrarse en una línea del tiempo y dejar volar las ideas desde la Grecia clásica hasta la actualidad, pasar por múltiples enfoques que ha tenido el concepto y llegar a hoy en día a conocer la comunidad como algo multidimensional y abarcativo en todas las ciencias sociales.

Por ejemplo, Aristóteles en *La Política* comienza a vislumbrar el concepto de comunidad desde una perspectiva de lo individual, es decir, al interior de la vivienda; para él las relaciones, tanto las sentimentales como las económicas entre los integrantes del hogar se dan en el interior del *oikos*, entendido como la casa o hacienda familiar, en la que el hombre es propietario de todos los bienes que nuclean a la misma y ejerce un poder “monárquico” frente a la familia. Por tanto, todos los vínculos que se desarrollan en el interior del *oikos* son relaciones de dominación entre diferentes categorías de seres humanos, relaciones que se dan entre los hombres como “animales políticos” (*zôon politikón*).

Tomando como referencia el planteamiento de Aristóteles y trasladándolo a la actualidad, se puede determinar que las comunidades son un conjunto de *oikos*, pero las relaciones que se suceden a la interna de las mismas no son necesariamente relaciones de dominación. El poder “monárquico” no es ejercido completamente por el hombre ya que la mujer ha logrado a lo largo de las décadas un rol fundamental en la construcción de una sociedad más igualitaria, dicha lucha se ha visto muy reflejada en las construcciones MEVIR, donde la mujer, jefa de familia ha sido un pilar fundamental en todo el proceso. Sintetizando, observamos la presencia de un conjunto de *oikos* que constituyen la comunidad integrada por hombres, mujeres y niños representando “animales políticos” y generando relaciones sociales, políticas y económicas entre ellos.

Cómo es de esperar, el planteamiento aristotélico ha atravesado por muchos cambios producto de los múltiples procesos que ha atravesado el planeta; fruto de esas

transformaciones se han generado múltiples debates contemporáneos que colocan al término comunidad en diferentes disciplinas académicas.

Desde el punto de vista de la psicología comunitaria, la definición se centra desde la óptica de las relaciones que se generan entre los individuos, en este sentido *“la comunidad es fundamentalmente un modo de relación social, es un modelo de acción intersubjetivo construido sobre el afecto, la comunidad de fines y de valores y la incontestable esperanza de la lealtad, de la reciprocidad; la comunidad es un acabado ejemplo de tipo ideal de la acción social, una construcción teórica de alguna manera extraña de la propia realidad que acostumbra ser algo más sentido que sabido, más emocional que racional.”* (Fuertes y González 1988:13)

Desde la esfera de la sociología Murray entiende a la comunidad como *“...un grupo de personas ocupando una determinada área de sociedad, la cual participa de un sistema de intereses y actividades bastante amplio como para poder incluir casi todas sus relaciones sociales.”* (1959:12)

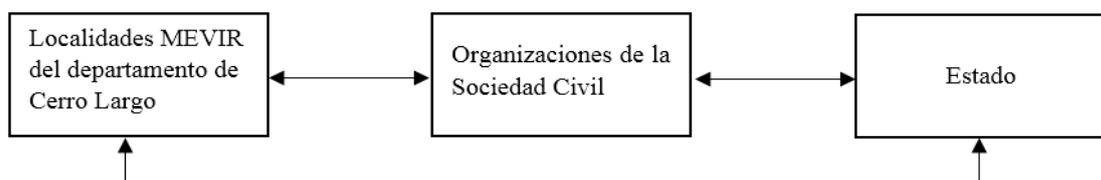
Las definiciones sobre comunidad son de las más diversas y abordan diferentes disciplinas; pero tanto la visión aristotélica, la sociológica y la basada en la psicología comunitaria coinciden en que la comunidad es un lugar (físico) donde se generan diferentes relaciones sociales entre los miembros de ella. Ese espacio además de generar vínculos entre los individuos genera relaciones con el resto del ambiente, las plantas, los animales, etc. también viven en comunidad.

Concluyendo, a partir de la presentación teórica de los anteriores conceptos se buscó brindar un acercamiento académico a los conceptos utilizados en nuestro objetivo general. Es por eso que entender la participación y la acción colectiva como sucesos que se dan entre los individuos para alcanzar ciertos bienes colectivos en un determinado espacio (comunidad) resultan imprescindibles para entender donde se posiciona la participación dentro del entramado institucional y territorial de MEVIR.

5. SEIS PROCESOS QUE DAN CUENTA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS DOCE LOCALIDADES DEL DEPARTAMENTO DE CERRO LARGO.

Tal como se esbozó en los objetivos específicos del apartado metodológico, en el presente capítulo y en los dos siguientes trataré de abordar cada uno de los eslabones del continuo propuesto de manera individual, para luego tratar de aproximar una conclusión final

entorno a mi objetivo general. A modo de esquema presento a los actores de la siguiente manera:



En primer lugar analizaré cómo se comportan cada una de las comunidades MEVIR seleccionadas del departamento de Cerro Largo aplicándole seis dimensiones propuestas por Euclides Sánchez en su trabajo *“Todos para Todos: La Continuidad de la Participación Comunitaria.”* Al finalizar la observación de cada caso se establecerá una sección comparativa donde se busca observar las similitudes y diferencias que se identifiquen en los mismos.

Para Sánchez, *“la Participación Comunitaria constituye hoy en América Latina una forma de acción colectiva para la solución de problemas concretos de las comunidades y para promover cambio social en sus entornos, valorada favorablemente por la sociedad civil y, en algunos casos, por el Estado.”* (1999:135) A partir de esta introducción que realiza el autor nos volvemos a posicionar en los conceptos claves que desarrollamos anteriormente y que conforman la estructura analítica de este informe.

Pero para llevar a cabo su análisis, Sánchez centra su objetivo en entender los procedimientos que se vinculan con la participación comunitaria desde una perspectiva de los participantes en un contexto de comunidades con escasos recursos económicos de la ciudad de Caracas, capital de Venezuela. A partir de una investigación cualitativa, basada en entrevistas, logró identificar el funcionamiento de seis procesos intersubjetivos que dan cuenta de la continuidad de la participación, ellos son; sentido de comunidad, organización, liderazgo, lucha, entidades de asesoramiento externo y la meta. (Sánchez, 1999)

El sentido de comunidad refiere al compromiso o la consciencia de solidaridad, es decir, ver al otro y verme junto al otro encarnando un rol solidario para con la comunidad. “Ver” aquí representa una modalidad cognitiva-afectiva, se hace énfasis en lo relacional para sentirse miembro de una comunidad. (Sánchez, 1999)

Respecto a la organización, se debe observar la existencia de una estructura organizativa con ciertas características particulares; en primer lugar la identificación de un “hacer

comunal” en función de un orden establecido y un rígido control sobre ese hacer; en segundo término, fomentar un organismo de comunidad, teniendo en cuenta la presencia de talleres, educación, alfabetización y estrategias informativas que involucren a todos los participantes. (Sánchez, 1999)

En cuanto al liderazgo el autor destaca la diferencia entre uno de corte participativo de otro más rígido, en este sentido se logra identificar a él/los líderes o todos se consideran líderes por igual (prima la horizontalidad). También menciona la presencia de líderes que encarnan su rol frente a la comunidad y otros ante órganos del Estado. (Sánchez, 1999)

La lucha significa aquellas trayectorias que debieron realizar los participantes de la comunidad para alcanzar las metas, en otras palabras, refiere al esfuerzo que debieron realizar los mismos para el logro de sus objetivos. (Sánchez, 1999)

La meta básicamente intenta responder a dos grandes interrogantes ¿qué quieren? y ¿qué desean para la comunidad? Las respuestas para ello se verán fuertemente reflejadas en los esfuerzos desplegados para llevarlas a cabo. (Sánchez, 1999)

Las entidades de asesoramiento externo busca identificar si existe alguna intervención de organismos o agentes que se mueven por fuera de la comunidad y que proveen de recursos técnicos, económicos y de gestión. Se debe prestar fuerte atención en que esta mediación no sea de índole autoritaria sino que la misma se ajuste a la confluencia y crecimiento de la comunidad. (Sánchez, 1999)

A partir de la presentación de las variables y en el marco del “Taller de capacitación y fortalecimiento organizacional” llevado a cabo por el Programa de Mantenimiento Gestión del Hábitat de MEVIR decidí efectuar una observación participante en cada uno de los grupos que se armaron (por localidad) para desarrollar diversas actividades propuestas por el equipo de MEVIR. En esos pequeños grupos fui observando cómo trabajan y me acerqué a realizarles preguntas a los/as integrantes acerca de cómo era la labor a la interna de su comunidad. A continuación presento los resultados obtenidos:

Micaela: posee un sentido de comunidad fuerte ya que integran a otros grupos que se encuentran por fuera de la órbita de MEVIR. Desde esta perspectiva de integración apuntan a generar relaciones para la mejor convivencia comunitaria. Desde el punto de vista organizativo no se visualiza una estructura ya que las que llevan a cabo el quehacer comunitario son cinco mujeres que no tienen intención de formar una comisión sino que su objetivo principal es trabajar para la comunidad. En cuanto al liderazgo, observo una

horizontalidad de las integrantes donde todas son líderes por igual. Las acciones que realizan las participantes tienen que ver con la elaboración de demandas para la comunidad que presentan en instancias de las Mesas de Desarrollo Rural y la búsqueda de finanzas para mantener la policlínica comunal. Las metas de la localidad son las de crear y fomentar espacios para el desarrollo de diferentes actividades en la localidad y lograr a través de un convenio MSP – MEVIR la construcción de una nueva policlínica zonal. Finalmente, las entidades externas que se involucran en esta localidad son la Intendencia de Cerro Largo, el MGAP, MIDES y el MSP.

Ramón Trigo: en esta localidad se aprecia una intervención del Banco Hipotecario del Uruguay que luego MEVIR y la Intendencia de Cerro Largo, encabezada por Sergio Botana se encargaron de reparar; a partir de ahí se visualiza una brecha entre aquellas intervenidas por la Intendencia y las reparadas por MEVIR; no hay relacionamiento entre ambas en la búsqueda del bien de la comunidad en general y se visualiza en ciertos aspectos una rivalidad, el sentido de comunidad es muy débil. La organización gira entorno a la alcaldía que tiene sede propia pero se vincula con el salón comunal de la localidad (que es previo a la intervención de MEVIR), por ende, el liderazgo es asumido por el alcalde de la localidad y es el que se encarga de recibir las demandas de los vecinos y tratar de cumplirlas. Adopta un perfil de caudillo frente a la comunidad y el Gobierno departamental. En cuanto a los mecanismos de lucha adoptados por esta localidad se destacan la organización existente entre los vecinos para agrupar las demandas y trasladarlas al alcalde, la movilización para obtener una policlínica zonal y capilla y realizar gestiones para implementar programas SOCAT, grupos de danza y talleres brindados por el MEC. Las metas que mueven a estos vecinos son la de trabajar en el diseño de planes orientados hacia los jóvenes para que estos no emigren del pueblo, tener un espacio en la revista institucional de MEVIR y tratar de romper esa rivalidad con los vecinos que se encuentran por fuera de forma de desarrollar una perspectiva de solidaridad para el beneficio de la comunidad en general. En cuanto a los agentes que intervienen en esta localidad observamos al Municipio de Ramón Trigo y programas educativos implementados por el MEC.

Bañados de Medina: existe una clara división entre los planes MEVIR y el Pueblo Viejo entorno a la Ruta 7 (camino vecinal), pero a diferencia de la localidad anterior esta división ha sido tratada mediante un proyecto de cohesión social financiado por el MIDES que buscó integrar ambas comunidades en procura de que entre ellas (mediante acciones colectivas) procuren el bienestar de la comunidad en general. Cómo romper con esa

división de un momento a otro es difícil, observamos que el sentido de comunidad de esta localidad es mediano y que transita a un nivel alto. Este nivel medio (en cuanto a sentido) se observa en la organización comunitaria, la misma presenta la existencia de una comisión que trabaja y que entre sus tareas está la de gestionar el salón comunal. Para ello, existen dos directivos, uno por parte de MEVIR y otro por el pueblo viejo existiendo un incentivo selectivo positivo traducido en prioridad de acceso al salón para los pobladores de MEVIR frente al pueblo limítrofe. En cuanto a los aspectos de liderazgo los integrantes de la comunidad señalan a un vecino que desempeña funciones en la Intendencia de Cerro Largo como el nexo entre el Gobierno departamental y la localidad, además, ese vecino es el presidente de la comisión de Bañados de Medina lo cual lo coloca como un líder frente a la comunidad y ante el Gobierno departamental. Respecto a los esfuerzos que realizan los participantes se encuentran la gestión de la policlínica de ASSE con apoyo de la Intendencia de Cerro Largo, el fomento de la plaza de deportes de MEVIR y la puesta en práctica de ciertos talleres y clases de computación para los vecinos. En cuanto a las metas existentes está la de lograr una ampliación en el salón comunal para integrar plenamente al pueblo viejo y lograr el alumbrado público para toda la comunidad. Los agentes intervinientes en esta localidad son la Intendencia de Cerro Largo, el Ministerio de Turismo y Deporte y el MSP.

Arévalo: Se observa la presencia de dos planes MEVIR en la localidad, uno de aproximadamente veinte años y el otro de ocho años. Tal cual lo afirman los vecinos hay una muy baja participación, *“son siempre las mismas personas”*, lo cual coloca a esta localidad con un sentido de comunidad medio. Respecto a la organización existen dos comisiones, una denominada “comisión integradora” de los dos planes, integrada por miembros de MEVIR, y otra comisión de fomento para la escuela de la zona integrada por todos los vecinos. En cuanto al liderazgo, la participación de siempre las mismas personas hace que ellos se posicionen como líderes ante la comunidad, existe un vínculo horizontal entre ellos. En torno a la lucha desarrollada se observa la existencia de ciertos vínculos con el municipio para desplegar intervenciones referentes al cortado de césped, la limpieza en general y la organización de una feria vecinal con la participación del Club 25 de Mayo. Las metas planteadas suponen objetivos de mejorar el saneamiento, la pavimentación y el fomento de espacios comunes para la convivencia y el empoderamiento de todos los vecinos. La presencia del municipio en la zona, sumado a las empresas de servicios estatales repercute en una interacción fluida entre comunidad y agentes externos.

Plácido Rosas: los planes MEVIR de esta localidad datan de hace veintiséis años aproximadamente y los vecinos se muestran abiertos a integrar otras comisiones por fuera de la órbita de su complejo de viviendas. Hay un sentido de comunidad medio-fuerte. En cuanto a la organización, la presencia de una comisión de fomento hace que la toma de decisiones de los aspectos de la comunidad se discutan allí, en la misma no se visualiza un liderazgo del tipo paternalista sino que todo hace pensar que rige cierta horizontalidad en los miembros. La lucha más significativa que han afrontado los vecinos es la de apropiarse nuevamente del salón comunal que fue alquilado a una empresa para guardar su maquinaria. Respecto a las metas que tienen como organización se encuentran la de realizar ciertas actividades recreativas para los vecinos, implementación de clases de gimnasia y cursos de computación. Esta localidad cuenta con municipio propio, por tanto, el municipio es el principal agente interviniente en el territorio.

Cañas: esta localidad cuenta con único plan MEVIR de doce viviendas; el sentido de comunidad es cerrado hacia esas doce familias, no quieren que se incorporen otros vecinos por fuera de la órbita de MEVIR, ellos sienten que *“trabajan unidos y en igualdad.”* Se aprecia un sentido de comunidad fuerte a la interna de la comunidad pero baja respecto a otros pobladores. La organización en esta comunidad está en su etapa de gestación ya que no han podido formar una comisión anteriormente ante la carencia de reglas de juego que den el puntapié inicial para una posterior consolidación. Al tratarse de una comunidad pequeña, el liderazgo lo toman todos los vecinos, existe una fuerte horizontalidad. El esfuerzo principal que vienen realizando los vecinos radica en volverse a apropiarse del salón comunal que fue alquilado a una empresa tercerizada encargada del alumbrado público y no perciben el dinero correspondiente. En cuanto a las metas planteadas están la de buscar la creación de una biblioteca para la localidad, adquirir computadoras para todos y gestionar el uso de volquetas para residuos. Los organismos externos que se hacen presente en esta localidad son el MSP y MIDES-INAU (a través del centro CAIF).

Tres Islas, Quebracho y Cerro de las Cuentas: Si bien aquí se presentan tres localidades diferentes, el motivo de su agrupamiento radica en que ellas mismas han entablado una forma de organización conjunta y no individual como los casos anteriores. Por ese motivo, se observa un sentido de pertenencia fuerte donde las tres localidades trabajan juntas con objetivos comunes, integran otros vecinos por fuera de MEVIR y se plantean la unión y el sentido de pertenencia como ideas claves para diseñar demandas para la comunidad. Desde el punto de vista organizativo las comisiones apuntan a lograr cierta

homogeneidad, donde lo grupal se posiciona por encima de lo individual; además, hay un claro objetivo de terminar con el papel tutelar que venía cumpliendo MEVIR en la localidad y comenzar a conseguir cosas por sí solos. Respecto al liderazgo, en diálogo mantenido con los vecinos no me supieron precisar quién es su líder neto, sin embargo, mantuve contacto con un vecino que ofició de portavoz de las tres localidades y tiene un gran conocimiento de cómo funciona la comunidad agrupada. Los esfuerzos que se plantean por estas comunidades están centrados en poder integrar a todos los vecinos que forman parte de las localidades independientemente si habitan en planes MEVIR, además destacan la lucha que dieron durante aproximadamente veintisiete años donde lograron que se implante la luz eléctrica en la localidad de Quebracho. Las metas planteadas consisten en conseguir el alumbrado público para Tres Islas y Cerro de las Cuentas y mejorar las rutas que conecten a los tres pueblos. Los agentes externos vinculados aquí son el MGAP y el MIDES a través de las mesas de desarrollo rural donde la comunidad participa y la Fundación Quebracho.

Tupambaé: Se constata la presencia de dos comisiones MEVIR de dos planes diferentes, las mismas actúan siguiendo sus propios intereses y presentan un sentido de comunidad cerrado a cada una de las comisiones y con una débil interacción entre los planes. Al existir dos planes, cada uno establece su propia organización a la interna. Si bien hay objetivos de formalizar una comisión integradora entre ambas comisiones se presentan ciertos conflictos entorno al uso del salón comunal que se ubica en uno de los planes. Por otra parte, se manifiesta una intención de romper con el papel tutelar que mantiene MEVIR con los beneficiarios. En cuanto a la presencia de líderes no se constata, ya que hay una baja participación de personas en ambos planes (solo siete personas de 104 viviendas participan). La lucha que han decidido entablar los vecinos tiene que ver con la de hacer partícipe a todos los miembros de la comunidad en la construcción de la comunidad bajo cuatro premisas claves: hacer, mantener, perseverar y triunfar. Las metas en tanto han sido varias, entre las que se destacan la de lograr la creación de una plaza en la localidad que oficie como lugar de integración social de todos los vecinos, equipar el salón comunal para un mejor uso, establecer cursos en diferentes áreas para niños, jóvenes y adultos e instalar una biblioteca en la localidad. En cuanto a los agentes externos, los vecinos no declaran la presencia de ninguno en particular.

Isidoro Noblía: se presenta como una localidad con cuatro planes MEVIR de diferentes años cada uno, eso hace a la localidad un lugar complejo para desarrollar prácticas comunitarias. En el momento que fue relevada la información no había una comisión

formada que dé cuenta de una posible organización, dicha falta de una comisión hace que la presencia de líderes sea muy difícil de identificar. En cuanto a la lucha fundamental que tiene para dar la localidad está la de revitalizar la comisión para atender a las diferentes necesidades de la localidad. Las metas en tanto son, el mantenimiento de un salón comunal para el disfrute de todas y todos y la creación de talleres en diferentes áreas para todos los vecinos de la zona. La presencia del centro CAIF Isidoro Noblía hace suponer que se trabaja en cierta línea con organismos como el MIDES y el INAU.

Centurión: está conformado por ocho viviendas de un único plan MEVIR, no hay una comisión formada pero existe cierto interés en consolidar una, se aprecia un sentido de comunidad débil, pero en vías de desarrollo a uno medio. En cuanto a organización y liderazgo la localidad carece de las mismas. Las expectativas que se manifiestan son las de juntarse entre los vecinos a refaccionar el salón comunal, realizar algunas actividades y aumentar la participación de todas y todos. Respecto a las metas planteadas están las de lograr que lleguen a la localidad los servicios de policlínica de ASSE, la presencia de una escuela rural y la comisaría. La presencia de agentes externos en esta localidad es nula.

5.1 ASPECTOS GENERALES QUE DAN CUENTA DE LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN.

Tal cómo he mencionado en algunos pasajes del informe, en esta sección intentaré abordar algunas hipótesis que dejé entrever y detectar aquel (o aquellos casos) que escapan de la moda y sobresalen por garantizar procesos de participación y organización llamativos.

Sin lugar a dudas el caso más sobresaliente (de acuerdo a los objetivos planteados) se generó en el agrupamiento de las localidades Tres Islas, Quebracho y Cerro de las Cuentas. En este conjunto de localidades hecha una misma se presentan lógicas de acción colectiva claras, objetivos claros y un mecanismo sólido para construir las demandas de los bienes colectivos. Está en claro la noción de comunidad desde todos los aspectos y se apunta a lograr una homogeneidad territorial capaz de construir una mejor calidad de vida en las tres comunidades. La unión de las localidades viene a romper un poco con el paradigma dominante que se presenta en las otras localidades; donde, planes MEVIR y otras soluciones habitacionales por fuera de esta órbita no conviven y además ocurre cierta diferencia entre los múltiples planes MEVIR y la trayectoria histórica de estos dentro de cada localidad. En esta comunidad agrupada se produce la integración de todos los grupos y se formulan objetivos concretos y muy provechosos para las tres localidades,

el alumbrado público es uno, las mejoras en la ruta que unan a los pueblos es otra demanda interesante que ellos plantearon. También, este conjunto de localidades, fue la primera en plantear la ruptura de los lazos tutelares que se mantienen históricamente con las institución proveedora de las soluciones habitacionales, para ello, los vecinos apuntan al fortalecimiento organizacional para resolver los temas ellos mismos y no tener que recurrir a MEVIR que los venga a subsanar.

La participación aquí es fomentada por un grupo medio - grande formado por miembros de las tres localidades, ellos, incentivan al resto de los vecinos a trabajar y mediante la búsqueda de bienes colectivos importantes (la luz eléctrica para Quebracho por ejemplo) logran niveles de participación importantes en el medio rural. Es de suponer también que en las diferentes etapas de las construcciones habitacionales estos vecinos lograron relaciones comunitarias fuertes que los llevaron a seguir batallando una vez que MEVIR dejó el territorio intervenido.

El caso antes descrito rompe con lo predominante en el resto de las localidades, algunas están mucho mejor que otras en cuanto a la participación comunitaria y la acción colectiva, pero distan bastante del nivel alcanzado por los pobladores de Tres Islas, Quebracho y Cerro de las Cuentas en todos los niveles propuestos.

6. LA SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA Y SU IMPORTANCIA EN EL MEDIO RURAL

Siguiendo con el análisis individual de cada uno de nuestros eslabones en la cadena de participación ubicamos a las Organizaciones de la Sociedad Civil (en adelante OSC) como actores claves en nuestro continuo entre la comunidad rural y el Estado. El enfoque planteado se centrará en la incidencia que pueden tener estos actores en el desarrollo de ciertas políticas públicas para el medio rural; y se propone, a través de un mapeo de actores de las localidades, un insumo para MEVIR en su objetivo de generar espacios de fortalecimiento comunitario y generación de ciudadanía en las localidades a intervenir.

Al igual que los múltiples debates y definiciones que acercamos a partir del concepto comunidad, observo que los estudios sobre las OSC son desde múltiples perspectivas. En lo que refiere al presente trabajo se abordará a este actor desde una clave de actor político por fuera del Estado (aunque muchas veces se tejen redes con organismos estatales) y que no contempla el ámbito privado del mercado ni la familia.

A partir de ello se estructuran las OSC como: “...*formalmente organizadas, privadas (institucionalmente independientes del Estado), autogobernadas, no distribuyen beneficios entre sus miembros (aunque pueden generar beneficios derivados de la venta de bienes o servicios) y voluntarias.*” (Leiras, 2007:21) Esta breve conceptualización se concentra en brindar aquellos atributos positivos que presentan las OSC respecto a otros tipos de organización. Pero mi objetivo se centra básicamente en determinar bajo qué circunstancias, con que motivaciones y bajo cuales resultados las OSC pueden incidir en el desarrollo de las políticas públicas.

Existe consenso global de que la emergencia como un actor importante de las OSC se ha dado gracias a las transformaciones en los regímenes políticos, los cambios en el papel del Estado en las actividades económicas del país, la ampliación de las funciones administrativas y la penetración del Estado a lo largo y ancho del territorio.

La transición de gobiernos autoritarios a democráticos sin lugar a dudas ha sido un proceso sustancial y ha marcado la agenda en los países latinoamericanos a fines del S.XX. Tal proceso de democratización es considerado como fundamental en la aparición de las OSC en la arena política y con ello, el acercamiento por parte de los individuos interesados en participar y agruparse a estos mecanismos colectivos. En torno a esto, Putnam (1993) sostiene que la participación en OSC cultiva en los individuos las disposiciones necesarias para participar y aceptar los resultados de las decisiones políticas democráticas, y que la existencia misma de una red de asociaciones reduce los costos de transacción que implican el diseño, la decisión y la implementación de las políticas públicas. Tal argumento el autor lo desarrolla explicando las diferencias de capacidades que se dan entre los gobiernos regionales italianos, dichas capacidades son explicadas a partir del concepto del capital social de cada región y ubica a las asociaciones voluntarias como componente fundamental de ese capital.

La siguiente característica que se presentó en varios países en diferentes momentos y que permitió el ascenso de las OSC al escenario político ha sido el cambio en el manejo de ciertos aspectos macroeconómicos en la economía doméstica. A partir de ello se identifican la búsqueda del equilibrio fiscal, la privatización, la desregulación, la descentralización y focalización en la provisión de los servicios sociales como objetivos claves de los diferentes gobiernos en esta parte del continente. (Leiras, 2007) Para no ahondar mucho en estos aspectos, se observa que la necesidad del Estado por reducir el gasto público y sumar eficiencia en la provisión de diversos servicios produjo la aparición

de ciertos agentes que se encargan de cumplir con esas funciones que antes eran típicas del aparato central. Se produjo una transición entre una perspectiva netamente keynesiana a una del tipo liberal, donde antes la relación era del tipo monopólica, entre un Estado proveedor de servicios y la ciudadanía, ahora se presentan dos nuevos agentes que hacen una relación tricotómica entre Estado, Mercado y OSC.

Lo mencionado en el párrafo anterior constituye un tema central en la teoría del Estado moderno y es el referente a la Gobernanza. A partir de este concepto se entienden en la actualidad ciertas concepciones entorno a la práctica política y el quehacer del aparato central. Es por ello que este término ha cultivado de los más variados debates, pero una conceptualización clara la otorga Mayntz al indicar que las políticas “...*en lugar de emanar de una autoridad central, ejecutiva o legislativa [...] se construyen hoy en un proceso que involucra una pluralidad de organizaciones tanto públicas como privadas*”. (1994:5)

Continuando este planteamiento notamos que la Gobernanza puede desarrollarse a partir de tres tipos, en primer lugar, una Gobernanza del tipo jerárquica, basada en un modelo de Estado Burocrático – Weberiano cuya orientación de las políticas públicas es del tipo top-down, con una estructura netamente centralizada, donde el personal designado para llevar a cabo el desarrollo de las políticas responde a una jerarquía con jefes y subordinados y donde el producto final se transforma en Leyes y procedimientos rígidamente establecidos. En segundo lugar, una Gobernanza de mercado que se ampara por un Estado ligado al paradigma de la Nueva Gestión Pública. Su orientación es de tipo independiente, es decir, se maneja con lógicas de clientela, la estructura es descentralizada y presenta un personal que lleva adelante estas prácticas vinculado con el mundo empresarial. Los resultados generados desde esta perspectiva son transformados en servicios y productos que representan ciertos costos para el que los quiera adquirir. Finalmente, y más asociado a nuestro objeto de estudio identificamos a la Gobernanza de redes. Según este paradigma hay un estilo enfocado en la nueva Gobernanza pública, donde la orientación de las políticas se produce de forma interdependiente, con estructuras de redes y donde los resultados se transforman en pactos y acuerdos. Este enfoque hace al compañero o socio como actor relevante en el diseño e implementación de las políticas y proclama el diálogo como órgano deliberante fundamental. (Meuleman, 2009)

Estas redes que se han comenzado a vislumbrar en el escenario político nacional se encuentran en todo el territorio; ONG's, asociaciones civiles, comisiones de fomento, etc.

se agrupan en torno a formas colectivas para darle un giro a la intervención directa del Estado en lo referido al ciclo de las políticas públicas. Reafirmando esto, Zubriggen (2011: 42) aclara que *“las redes de políticas públicas son la forma emergente de gobernanza, porque ni la jerarquía ni el mercado son formatos apropiados en un mundo caracterizado por una creciente interdependencia entre el Estado, los actores privados y diferentes organizaciones de la sociedad civil.”*

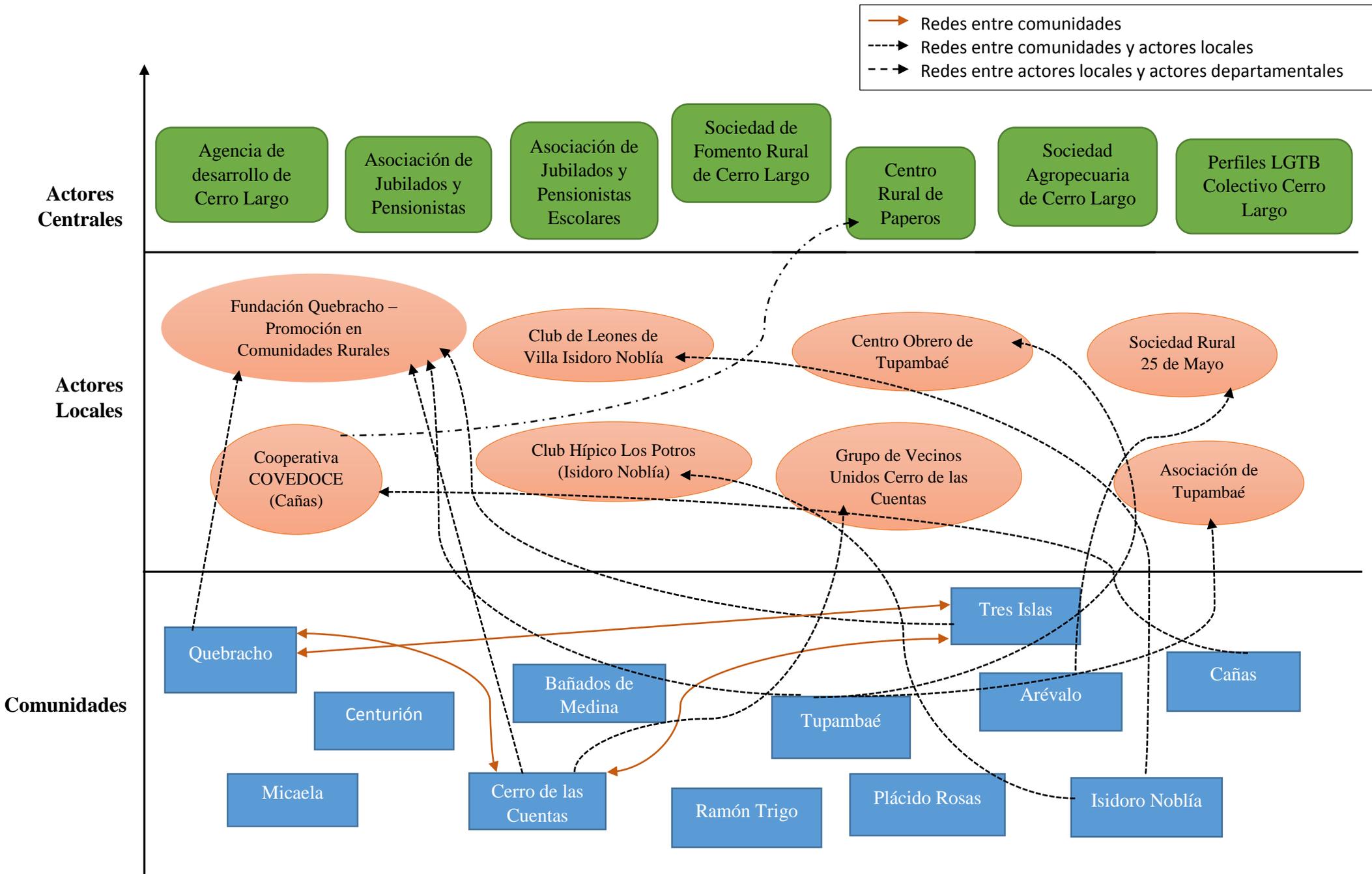
En los párrafos anteriores ya se ha notado la importancia que están teniendo las OSC en el plano político y social, tanto nacional como internacional. Ya descritas algunas características del ascenso de estas organizaciones, es interesante observar cómo su surgimiento en diferentes territorios puede significar la implicancias de estas en el proceso de elaboración de las políticas públicas. Nuestra unidad de análisis no es ajena a la formación e intervención de OSC en las diferentes localidades, por eso, analizarlas desde un punto de vista teórico puede constituir un material importante para MEVIR en futuras intervenciones.

A continuación se plantea un cuadro donde se busca mostrar los mecanismos de incidencias y las ventajas comparativas que presentan las OSC en las diferentes etapas de la política pública, destacando fundamentalmente dos conceptos claves que he mencionado anteriormente; el acceso y manejo de la información y la resolución de ciertos problemas de acción colectiva (ver tabla 3). Cabe aclarar que esto presenta un panorama ideal de cómo estas organizaciones intervienen en la arena de las políticas y no siempre se cumple tal cual se menciona. Luego, se intentará establecer un mapeo de actores de OSC que intervienen en el territorio analizado buscando visualizar la presencia o no de redes de interacción entre ciertos actores de las OSC y la comunidad en general.

Tabla 3

Etapa de la política pública	Mecanismo de Incidencia	Ventaja comparativa de las OSC
Elaboración de la agenda	Producción de información pertinente y fiable	* Resuelven asimetrías de información y problemas de acción colectiva en la producción de información * Resuelven problemas de credibilidad y conflictos de intereses
	Difusión oportuna de información	* Imponen costos electorales
Diseño de la(s) política(s)	Facilitamiento de negociaciones intragubernamentales	* Resuelven problemas de compromiso y credibilidad * Imponen costos electorales
	Innovación y difusión de ejemplos	
Implementación de la(s) política(s)	Distribución de bienes y servicios	* Explotan ventajas de escala, localización y flexibilidad
	Refuerzo de impacto de políticas públicas	
	Remoción de obstáculos para el acceso a servicios públicos	* Desarrollan estrategias de <i>advocacy</i> (defensa, apoyo) y movilización * Resuelven problemas de acción colectiva
Evaluación de la(s) política(s)	Producción de información pertinente y fiable	* Resuelven asimetrías de información y problemas de acción colectiva en la producción de información * Imponen costos electorales * Resuelven problemas de compromiso y credibilidad

Fuente: Leiras (2007)



6.1 COMUNIDAD Y OSC EN CERRO LARGO, UNA TÍMIDA TRAYECTORIA HACIA UNA GOBERNANZA DE REDES.

A modo de conclusión, trataré de brindar (desde mi punto de vista) un estado de situación de la relación existente entre comunidad y OSC en las localidades analizadas del departamento de Cerro Largo a partir de la información brindada en el capítulo anterior.

Sin lugar a dudas el concepto Gobernanza lo he tratado de forma muy breve, porque ahondar en este tema en profundidad no es el cometido del trabajo y demandaría mucho tiempo pulir un concepto tan discutido dentro de la Ciencia Política. Lo que sí me parece interesante mencionar, y pienso que puede resultar un producto muy interesante para MEVIR en futuras intervenciones en este y otros territorios, es la interacción que se generan entre las OSC y las diferentes comunidades rurales, dichas relaciones pueden repercutir en la transformación de estos, como actores importantes, capaces de incidir en ciertas políticas públicas que impacten en sus territorios y por ende en sus pobladores. La cantidad y calidad de esas interacciones dará un insumo para comenzar a visualizar la trayectoria que siguen algunas localidades hacia una Gobernanza de redes.

A partir del recurso exhibido más arriba, que esquematiza las ventajas comparativas que presentan las OSC en el proceso de hechura de las políticas públicas, surgen ciertas ideas claves que complementan lo expuesto en el capítulo trabajado acerca de las comunidades y sus formas de organización.

El presente informe dejó en claro que la información se considera como un bien, y que como tal representa un costo para su adquisición. Las OSC (en cierta medida), son las encargadas de solventar esos costos y tienen la capacidad de formular y concentrar la información de forma pertinente y confiable. El que esta organización concentre este mecanismo hace que los procesos de elaboración e implementación se desarrollen con una mejor calidad y con lógicas de acción colectiva más sólidas y sin rupturas.

En segundo lugar las OSC constituyen el escenario ideal para generar capital social, es decir, a través de formas organizadas de participación, con un gran conocimiento del territorio y la población y con la capacidad de movilización que pueden lograr; se pueden generar de las más diversas interacciones con otros agentes, públicos o privados, en busca de la adquisición de ciertos bienes colectivos que de manera individual no se puede acceder.

A partir de estas precisiones teóricas y en relación a nuestro mapeo de actores realizado a partir de la voz de los propios habitantes de las localidades analizadas podemos derivar en las siguientes conclusiones:

- en primer lugar, observo que las dos localidades más pobladas (Isidoro Noblía y Tupambaé) establecen redes de interacción entre la comunidad y ciertos OSC. Dentro de esas redes, se han conseguido ciertos bienes colectivos para los habitantes de estas zonas. En cuanto a las localidades con menor población (Centurión y Micaela) no se visualizan redes con OSC, sino que los bienes se siguen adquiriendo por medio de relaciones tutelares con MEVIR. En síntesis, en comunidades con mayor habitantes es más probable que se tejan redes entre comunidad y OSC que en localidades con pocos habitantes; esto, da un indicio de que en localidades con mayor población hay un inminente avance hacia una Gobernanza de redes; en cambio, en localidades pequeñas la forma jerárquica (del tipo top-down) será la predominante.
- en segundo lugar, es interesante destacar el trabajo de las localidades de Quebracho, Tres Islas, Cerro de las Cuentas y Tupambaé que implementaron redes muy importantes con una OSC importante como lo es la Fundación Quebracho, dedicada a contribuir al desarrollo integral de ciertas localidades rurales. La constitución de estas comunidades como un actor homogéneo da la pauta de que la forma que tienen las localidades pequeñas de poder incidir en las políticas a través de OSC es uniéndose con otras localidades que estén en las mismas condiciones; así, a través de la identificación de bienes colectivos comunes se pueden agrupar y relacionarse con OSC para incidir en las políticas públicas.
- en tercer lugar, considero tres niveles de interacción entre comunidad y OSC. Estos son, las comunidades en relación con ellas mismas; las comunidades interactuando con OSC del medio local; y finalmente, las comunidades generando redes con OSC centrales del departamento. En los dos primeros niveles observamos la presencia de redes, pero, respecto al tercero sólo el caso de la localidad de Cañas cumple con los tres niveles ya que se vincula con un actor de OSC y a través de este con un actor local como el Centro Rural de Paperos para darle funcionamiento, por ejemplo, al centro CAIF Rural Cañas.

Para finalizar el capítulo, considero que algunas localidades analizadas van por un correcto camino hacia una Gobernanza más participativa de redes y otras, en cambio les queda camino por transitar. Obviamente, la conformación interna de cada comunidad

MEVIR influirá (y mucho) en las posteriores interacciones que quieran establecer con ciertas OSC. El romper con esa lógica tutelar que MEVIR tiene hacia sus beneficiarios es un poco el objetivo que se debe afrontar, tanto la institución como los beneficiarios. Por otra parte, noto que hay una fuerte presencia de agentes, tanto locales como departamentales capaces de atender las demandas de esos pobladores desde diversas esferas, sobre todo las referentes a todo lo que engloba el ámbito rural. Es quizá tarea de MEVIR dar a conocer esos agentes, acercar un poco de información a sus beneficiarios y fomentar la participación de ellos en formas colectivas de organización.

7. EL ESTADO Y SU INTERVENCIÓN EN EL TERRITORIO.

Para culminar, me enfocaré en la participación del Estado en el territorio analizado, buscando observar la presencia de este a través de ciertos programas gubernamentales, que hace que los beneficiarios eleven su voz e impongan demandas que mejoren la calidad de vida de sus comunidades y lleve a los pobladores a involucrarse aún más en procesos participativos de carácter local con repercusión en todo el territorio nacional.

Si hablamos de la participación del Estado en el interior del territorio uruguayo debemos obligatoriamente mencionar los fenómenos de descentralización acaecidos en los últimos ocho años aproximadamente. La ley 18.567 dio paso a la creación de los municipios en casi todo el territorio nacional e impuso ciertos criterios esenciales que hacen al sistema de descentralización local, entre ellos *“la prestación eficiente de los servicios estatales tendientes a acercar la gestión del Estado a todos los habitantes, la participación de la ciudadanía; y, la cooperación entre los Municipios para la gestión de determinados servicios públicos o actividades municipales en condiciones más ventajosas.”*⁸ Estos criterios (sumados a otros más) impulsan un desarrollo territorial de Uruguay tendiente a la generación de un tercer nivel de gobierno en ciertas localidades del país; por ende, desde los procesos de descentralización se produce una intervención mucho más constante del Estado a lo largo y ancho del territorio en todos los ámbitos.

Para entender un poco este fenómeno y observarlo en nuestra unidad de análisis se observará como ha sido la puesta en práctica de dos programas gubernamentales de alcance nacional; uno focalizado en el medio rural como son las Mesas de Desarrollo Rural (MDR) y otro con un alcance más universal como lo son las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (MIPS) del Ministerio de Desarrollo Social

⁸ Ley N° 18.567

(MIDES). Ambos programas han sido seleccionados ya que algunos habitantes de las comunidades asistentes al encuentro en la ciudad de Melo manifestaron participar o conocer de qué tratan los mismos.

Las Mesas de Desarrollo Rural fueron creadas por la Ley 18.126 que en su artículo 11 establece que *“en cada departamento funcionará una Mesa de Desarrollo Rural la que estará integrada por el Consejo Agropecuario Departamental, un representante de cada una de las cooperativas agropecuarias, un representante de cada una de las organizaciones gremiales agropecuarias y un representante de la Comisión de Agro de la Junta Departamental.”* Las mesas tendrán como cometido *“...promover 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.”*⁹

Este instrumento de política pública propone el acercamiento entre el Estado (representado por el MGAP) y la sociedad civil rural a través de encuentros entre representantes de organizaciones de productores (fundamentalmente familias), asalariados, hombres, mujeres y jóvenes con técnicos de diversas áreas representantes del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. También participan otros actores institucionales públicos (técnicos de OSE, UTE, ANTEL y ASSE) e integrantes de los ámbitos de educación, tanto primaria como secundaria. Lo interesante de las MDR es que la participación es a través de órganos colectivos, es decir, no se permite la participación de actores individuales.

El mecanismo de funcionamiento de las MDR es sencillo, una vez al mes se juntan los técnicos del MGAP representantes de cada departamento con las organizaciones de la sociedad civil participantes y sistematizan las diversas demandas que ellos les plantean. También participan integrantes de otros organismos estatales en busca de identificar aquellas necesidades que los grupos manifiestan. La participación es dinámica, por tanto,

⁹http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/multimedia/1269_Descentralizac3b3n_LEY_aprobada.pdf

algunas organizaciones participan activamente y otras de forma oscilante, ya que las mesas son un espacio abierto y en construcción.

De acuerdo a un relevamiento de Clara Villalba los temas predominantes en la agenda de las Mesas de Desarrollo Rural se concentran en primer lugar en los planes y proyectos productivos (100%), siguiendo con vivienda rural y salud rural (70%), y en tercer lugar la electrificación rural, educación y capacitación (54%). (2015:21) A partir de estos datos es claro que la vivienda ocupa un rol protagónico en los debates en el medio rural y que acompañado a esto (y tal cual lo observamos en el capítulo cinco) un poco más de la mitad de las comunidades participantes manifiestan la necesidad de mejora de los servicios básicos (electrificación, salud y agua potable), cobertura educativa y acceso a formas de capacitación en ciertas áreas relacionadas al trabajo en el medio rural.

La mencionada investigación arroja además que al año 2015 en el Departamento de Cerro Largo había constituidas cuatro MDR con una participación de 49 organizaciones. Dichas mesas se presentaban en la ciudad de Melo y Río Branco (mesas fijas); y en la 5ª sección (Isidoro Noblía) y en localidades comprendidas en la Ruta 7 Norte (Cerro de las Cuentas, Quebracho, Tres Islas, Fraile Muerto y Bañados de Medina). Estas últimas mesas fueron de carácter itinerante. Lo interesante es que Cerro Largo junto a Tacuarembó y Rivera, son los departamentos que más MDR constituidas en sus territorios poseen, con un amplio número de localidades que participan (activa u ocasionalmente) en las mesas (Villalba, 2015).

Por lo tanto, las MDR como forma de participación de la población rural (a través de formas de acción colectiva de sus habitantes), viene siendo un proceso de innovación institucional e intervención en el territorio muy destacable. Dichas mesas recogen las demandas, necesidades e intereses de la población vulnerable que habita en el medio rural y permiten generar ciertas condiciones que se puedan plasmar en la población que habita en estos territorios. Las mesas, además, son un órgano de participación y decisión, donde desde una perspectiva micro se ponen en juego prácticas democráticas que en su conjunto hacen a nuestro país más democrático y más comprometido con la participación y la generación de ciudadanía.

Finalizando, la puesta en práctica de las mesas ha generado ciertos incentivos hacia la población rural vulnerable para organizarse y trasladar en conjunto las demandas e inquietudes de múltiples actores. De acuerdo con Robert Dahl (1991) *“El impulso social*

hacia la organización se intensifica a medida que crece la conciencia de las ventajas que se obtendrán de la cooperación y de los recursos combinados. Debido a que en los países democráticos es donde la existencia de las organizaciones independientes está más plenamente protegida por las instituciones, es ahí donde florecen.”

En una sintonía similar, el impulso descentralizador que llevó adelante el país en la primera década del S.XXI abarcó múltiples esferas; nombramos la creación del tercer nivel de gobierno y la puesta en marcha de las MDR. Pero también hubo una reconfiguración en la intervención territorial a través de las políticas sociales. En este sentido, el MIDES ha abrochado un proceso de implantación en todo el territorio nacional de las denominadas Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (MIPS).

De acuerdo al MIDES, las MIPS “...son espacios que se instalaron a partir del año 2006 con la finalidad de desarrollar las políticas públicas sociales articulando el nivel central con el territorial.”¹⁰ En cierta medida vienen a ser la representación territorial del Gabinete Social y el Consejo Nacional de Políticas Sociales. Este programa apunta “...a la generación de capacidades locales centrado en el fortalecimiento institucional de las Mesas para el diagnóstico, diseño y evaluación de políticas y programas sociales con la lógica del territorio y de la perspectiva de derechos, así como la articulación de los recursos existentes, la gestión descentralizada de las políticas sociales, la participación, y la cohesión social y territorial.”¹¹

Si bien el alcance de este programa no es estrictamente focalizado como las MDR, las MIPS han tenido una fuerte intervención en el territorio vinculando a múltiples actores institucionales del Estado a través de redes articuladas con el fin de ayudar a la ampliación y calidad de la cobertura social y promover la ciudadanía en todo el país. La importancia de este programa en nuestra unidad de análisis radica en que estamos trabajando con una población vulnerable, que a través de las soluciones habitacionales que ha propuesto MEVIR en sus comunidades se ha satisfecho algunos de sus derechos fundamentales. La intervención del MIDES en este (y en otros territorios) cumple con la nueva orientación que ha dado el gobierno del Frente Amplio, desde su asunción, a la matriz de protección social luego de la crisis económica que sacudió al país en el año 2002 dejando ciertos indicadores sociales en niveles muy críticos.

¹⁰ http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/12224/1/programa_mesas_resumen_1.pdf

¹¹ Ídem

A través de este programa, el Estado pretende impactar en el territorio nacional buscando cierta eficiencia en la implementación de determinadas políticas sociales; Plan de Equidad, Sistema Nacional de Cuidados, tratamiento sobre temáticas de discriminación, entre otras. Dentro de nuestra unidad de análisis, las MIPS han sido instaladas en la ciudad de Melo y participan activamente en ellas diferentes actores representantes del Estado, el Gobierno Departamental, los Municipios y la Sociedad Civil.

Según el Reporte del Sistema de Información de las MIPS para el período 2011 – 2013 en Cerro Largo las temáticas predominantes de las mesas se concentraron en: vivienda rural, servicios públicos (relacionado con infraestructura vial y acceso a los servicios básicos), personas en situación de calle, mercado laboral, deporte y recreación, agendas estratégicas de desarrollo social, violencia doméstica, seguridad y cultura.¹² Tal cual se visualiza, la vivienda y lo relacionado con los servicios públicos siguen siendo los temas predominantes en nuestro departamento analizado.

Es claro que a la hora de realizar un análisis comparativo entre ambos programas, centrándome en nuestra población objetivo, el caso de las MDR se adecúa mejor y representa en mayor medida a las comunidades analizadas en este trabajo ya que al ser un instrumento de política pública más focalizado en el medio rural e instalarse en el territorio específico ayuda a mantener un vínculo más constante entre vecinos (nucleados en OSC) y el Estado (representado en ciertos actores gubernamentales). En cambio, las MIPS han sido un instrumento de descentralización que vincula un número importante de actores estatales pero, si bien su implementación se desarrolla en un departamento, su alcance es más universal y su cobertura es a toda la población vulnerable, no solo la que trabaja y vive en el campo.

Concluyendo, notamos que desde el Estado se ha dado una fuerte impronta a la intervención en el territorio por medio de políticas públicas que vinculan a una gran cantidad de actores institucionales con las intendencias departamentales, los municipios y las OSC. Es claro que este proceso de intervención lleva diez años aproximadamente y que los frutos de este trabajo tripartito se van visualizando sobre la marcha y son los vecinos y los diferentes técnicos los encargados de evaluar los diferentes programas. Es

¹²http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/28989/1/informe_de_sistematizacion_sobre_el_funcionamiento_de_las_mesas_interinstitucionales_de_politicas_sociales.pdf

tarea de MEVIR facilitar la información acerca de la existencia de estas instancias de participación a sus pobladores, de manera que todos tengan la posibilidad (por medio de OSC) de vincularse.

Pero, lo que es bien interesante, es que desde el Estado está instalada la idea de la descentralización territorial con la propuesta de abarcar las múltiples demandas que tienen todos los ciudadanos en todo el país. Para realizar ese trabajo, es necesario que en cada departamento y en cada comunidad haya procesos participativos que involucren a la población con el aparato estatal, de forma de que se genere una especie de “Gobierno Abierto” que contemple las voces e inquietudes de todos sus ciudadanos. Esta lógica jerárquica, sumada a la de redes (que observamos en el capítulo anterior) fortalece los espacios de organización colectiva, generan múltiples incentivos en la población y ayudan a mejorar el relacionamiento institucional que puede (y debería tener) MEVIR con el resto de los actores institucionales.

8. CONCLUSIONES FINALES.

El presente trabajo ha tenido como fundamento principal relevar a grandes rasgos los procesos participativos que se vienen dando en doce localidades del departamento de Cerro Largo, centrándose fuertemente en tres actores: la población beneficiaria de los planes MEVIR de esas doce localidades, las Organizaciones de la Sociedad Civil que están presentes en dichas comunidades y el Estado. A partir de ciertos análisis a cada uno de los actores notamos que si bien MEVIR tiene, desde sus lineamientos, el fomento de la ayuda mutua, la organización y la participación; a muchas localidades les cuesta abrirse camino, romper con el papel tutelar de la institución y forjar su comunidad ellos mismos. Cuestión de cantidad de habitantes, existencia de múltiples planes MEVIR, entre otros, son factores que en cierta medida frenan los procesos participativos a la interna de las comunidades y eso condiciona el relacionamiento con el resto de los actores.

Pero, y de acuerdo a lo observado en la actividad convocada en la ciudad de Melo, algunas localidades han desarrollado un sólida estructura organizativa, participando y proyectando mejoras para la comunidad, relacionándose entre ellas en algunos casos y generando redes con otros actores por fuera de MEVIR que les permiten multiplicar las voces, generar capital social y a partir de allí, la capacidad de incidir en decisiones vinculantes para sus comunidades en procesos completos de participación, que convierten a los pobladores en fuertes “animales políticos” capaces de fortalecer la ciudadanía.

Es por ello que MEVIR (como institución), debe sentirse con el deber cumplido, sabiendo que estos cincuenta años no solo ha erradicado los rancheríos rurales insalubres, sino que se ha consolidado como un actor hacedor de viviendas en el medio rural y capaz de generar en algunas de las localidades una cierta independencia en sus beneficiarios. Por supuesto que el lazo quedará y las instituciones con las que trabaja MEVIR van a estar ligadas fuertemente a lo implantado en el territorio; pero, observar que en ciertas localidades se han desarrollado formas autosustentables de organización capaces de interactuar con otros agentes de la sociedad civil y participar en políticas públicas estatales es beneficioso para MEVIR y toda la sociedad.

Finalmente, recordar que esto representa un estado de situación de lo que sucede en una pequeña parte del territorio donde MEVIR interviene, por ello, el presente informe pretende brindar a la institución algunos pasos básicos para visualizar si existe o no participación a la interna de cada comunidad y, si una vez detectado, observar si se tejen redes con otros actores. Por lo tanto, y de acuerdo al proceso de regionalización, es interesante aplicar estos pasos para cada una de las localidades de cada región contemplando la heterogeneidad de nuestro territorio y sabiendo que las demandas e inquietudes de los habitantes cambiará en cada sitio que nos situemos. Este instrumento ayudará a determinar el impacto de MEVIR como creador e impulsor de un hábitat participativo, y garante de políticas públicas orientadas a su población objetivo con permanencia en el tiempo.

9. BIBLIOGRAFÍA

- Campillo, A. (2012). *Oikos y Polis: Aristóteles, Polanyi y la economía política liberal*, *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, N°31, 27-38. Recuperado de: <http://revistas.um.es/areas/article/view/164981/143401>
- Dahl, R., (1991), *Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control*, Yale, Estados Unidos: Editorial Alianza.
- Dieguez, A., y Guardiola, M. (1998). Reflexiones sobre el concepto de comunidad. De lo contrario a lo local. De lo local, a la mancomunidad, (pág.3), Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/pela/pl-000215.pdf>
- Leiras, M. (2007). La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas. Definiciones, explicaciones y evaluaciones de la literatura especializada local e internacional. En Acuña, C., y Vacchieri, A. (Comps.), *La incidencia política de la Sociedad Civil* (pp. 17-65). Buenos Aires, Argentina: S.XXI.
- Mayntz, R. (1994). Modernization and the Logic of Interorganizational Networks, *MIPGF Discussion Paper*, N°4, 1-5. Recuperado de: http://pubman.mpdl.mpg.de/pubman/item/escidoc:1235889:2/component/escidoc:2237000/mpifg_dp91_8.PDF
- Meuleman, L. (2009). The Cultural Dimension of Metagovernance: Why Governance Doctrines May Fail, *Public Organization Review*, doi: 10.1007/s11115-009-0088-5.
- Olson, M. (1998). La lógica de la acción colectiva. En Saiegh, S., y Tommasi, M. (Comps.), *La nueva economía política: racionalidad e instituciones* (pp. 37-62). Buenos Aires, Argentina: Eudeba.
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. (págs.247). Estados Unidos, Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Saiegh, S., y Tommasi, M. (1998). La nueva Economía Política, racionalidad e instituciones, *Documento 10*, 12-32. Recuperado de: <http://faculty.udesa.edu.ar/Tommasi/cedi/dts/dt10.pdf>
- Sánchez, E. (1999). Todos para Todos: La Continuidad de la Participación Comunitaria, *Psykhe*, N°1, Vol.8, 135-144. Recuperado de: <http://www.psykhe.cl/index.php/psykhe/article/view/402/382>
- Villalba, C. (2015). Estudio de las mesas de desarrollo rural en Uruguay como innovación institucional para la participación y la inclusión, MGAP, DGDR, IICA.

Recuperado

de:

http://www.iica.int/sites/default/files/publications/files/2016/b3701e_0.pdf

Zubriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina, *Perfiles Latinoamericanos*, N°38, 39-64. Recuperado de:

<http://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/viewFile/124/69>