



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

Razones de una ausencia: análisis de participación de las organizaciones de asalariadas/os en las mesas de desarrollo rural en Uruguay

Gustavo Javier Moroy Rodríguez

Maestría en Desarrollo Rural Sustentable

Septiembre, 2025

**Razones de una ausencia: análisis de
participación de las organizaciones de
asalariadas/os en las mesas de
desarrollo rural en Uruguay**

Gustavo Javier Moroy Rodríguez

Maestría en Desarrollo Rural Sustentable

Septiembre, 2025

Tesis aprobada por el tribunal integrado por la Lic. Soc. (Dra.) Paola Mascheroni, el Ing. Agr. (Dr.) Gabriel Oyhantçabal y el Lic. Soc. (Dr.) Agustín Juncal el 08 de Septiembre 2025. Autor: Ing. Agr. Gustavo Moroy Rodríguez. Director: Ing. Agr. (Dr.) Matías Carámbula.

Dedicatoria

A quienes luchan, a es@s imprescindibles. Quienes ponen lo colectivo ante todo y tienen total conciencia de sus actos.

A las personas que integran de una u otra forma organizaciones de trabajadores que colaboraron muy amablemente para que este trabajo saliera.

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.

Agradecimientos

A la Facultad de Agronomía de la Universidad de la República, por ofrecer la Maestría en Desarrollo Rural Sustentable, y a todo el equipo docente.

A Matías Carámbula, por su colaboración en la tutoría en este trabajo.

A Mercedes Figari, que colaboró al inicio de este trabajo.

A compañeras/os estudiantes que participaron en este lindo proceso de aprendizaje de la maestría, entre otras/os a Lucía V., Lucía P., Erick R. y Anaclara F.

A varias personas que colaboraron con las entrevistas e información, María F., Marcel A., Graciela S., César R., Clara V., Mariana B., Elena D., Ariadne G., Ricardo T., José O. y Rodolfo F., entre otras/os.

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

Especialmente a familiares y amigos, por las sugerencias y apoyo recibido.

Tabla de contenido

<u>Dedicatoria.....</u>	<u>IV</u>
<u>Agradecimientos</u>	<u>V</u>
<u>Resumen</u>	<u>VIII</u>
<u>Summary.....</u>	<u>IX</u>
<u>1. Introducción</u>	<u>1</u>
1.1. Justificación y antecedentes.....	2
1.2. Definición y alcance del problema en estudio	8
<u>2. Metodología</u>	<u>10</u>
<u>3. Revisión bibliográfica</u>	<u>16</u>
3.1. Desarrollo sustentable con enfoque en DRET	16
3.1.1. Evolución de la noción de desarrollo.....	16
3.1.2. La concepción del desarrollo sustentable	17
3.1.3. Las MDR como una política pública vinculada al desarrollo sustentable	20
3.1.4. Desarrollo endógeno	23
3.1.5. Desarrollo rural con enfoque territorial	24
3.1.6. Territorio.....	25
3.1.7 Participación	26
3.2. Asalariadas y asalariados rurales	29
3.2.1. Asalariadas/os rurales	29
3.2.2. Registro de asalariadas/os rurales	30
3.2.3. Sindicalización de asalariadas/os rurales	32
3.3. Las MDR, un espacio público.....	35
<u>4. Resultados y discusión</u>	<u>39</u>
4.1. Participación de las organizaciones de asalariadas/os rurales en las MDR	
.....	39
4.1.1. Participación de organizaciones de asalariadas/os rurales en MDR	
(período 2010-2014)	40
4.1.2. Participación de organización de asalariadas/os rurales en MD	
(subperíodo 2015-2019).....	48

4.2. Dificultades para la participación de las organizaciones de asalariados rurales en las MDR.....	56
4.2.1. Organizaciones sindicales sectoriales.....	56
4.2.2. Entrevistas a dirigentes de Unatra	58
4.2.3. Técnicos/as institucionales	60
4.2.4. Representantes de los CAD	61
4.2.5. Directoras/es nacionales y departamentales de desarrollo rural del MGAP	62
4.3. Líneas de trabajo para que desde la política pública y las organizaciones se puedan levantar los obstáculos para la participación.....	68
5. Conclusiones	72
6. Bibliografía	75
7. Anexos	81
7.1. Etapa 1 (exploratoria): entrevistas exploratorias semiestructuradas a actores calificados.....	81
7.2. Etapa 2 (trabajo de campo): entrevista semiestructurada a técnicas/os y actrices/actores calificadas/os	81
7.3. Etapa 2 (trabajo de campo): entrevistas semiestructuradas a personas que fueron o son directores del MGAP	82
7.4. Etapa 2 (trabajo de campo): entrevista semiestructurada a personas que participaron en los CAD	83
7.5. Etapa 2 (trabajo de campo): organizaciones de asalariadas/os rurales entrevistadas	85
7.6. Etapa 2 (trabajo de campo): entrevista semiestructurada a representantes de organizaciones asalariadas/os rurales	85
7.7. Resumen ejecutivo	87

Resumen

En este trabajo se analiza la participación de grupos y organizaciones de asalariadas/os rurales en las mesas de desarrollo rural (MDR). Se identifica como una problemática del ámbito la escasa participación de las organizaciones o grupos de asalariadas/os rurales y el porqué de esta baja participación. 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 de los siguientes ejes temáticos: desarrollo sustentable con enfoque DRET, asalariadas/os rurales y MDR. Se analizaron dos períodos: 2010-2014 y 2015-2019. Se realizaron entrevistas semiestructuradas a referentes de organizaciones de asalariadas/os rurales y a técnicas/os vinculados a las MDR. En lo que respecta a la participación, se constató que menos de 1 % del total de organizaciones que participaron en las MDR correspondieron a organizaciones o grupos de asalariadas/os. La mayor proporción de los participantes correspondió a organizaciones de productores/as rurales o a instituciones públicas, empresas y demás. Se identificó que los principales factores que explican las dificultades para la participación de las organizaciones de asalariados rurales son la debilidad de las organizaciones de asalariadas/os rurales en territorio, el hecho de que los temas que se tratan en la MDR no son de interés o no tengan sentido para las asalariadas/os rurales, la ausencia de convocatoria hacia las organizaciones de asalariadas/os, la falta de apoyo económico para el traslado y viáticos básicos, conflictos y que los días y horarios de sesión no son acordes para que asalariadas/os rurales participen. Se concluye que, con mejoras tendientes a fomentar la participación en las MDR, estas se pueden transformar en una buena herramienta para vincular a «los olvidados de la tierra» con el territorio para que comiencen a ejercer y disfrutar de sus derechos y se dejan interrogantes para continuar contribuyendo a la participación para lograr un desarrollo rural sustentable.

Palabras clave: políticas públicas, organizaciones rurales, desarrollo rural

Summary

Reasons for an absence: analysis of participation of employee organizations in rural development tables in Uruguay

This work analyzes the participation of groups and organizations of rural wage earners in the rural development roundtables (MDR). The low participation of organizations or groups of rural wage earners is identified as a problem in the area and why this low participation? To develop this work, a general qualitative methodology was used to analyze participation and, from an operational point of view, a mixed approach was used, combining qualitative and quantitative techniques. A bibliographic review was carried out on the following themes: sustainable development with a DRET approach, rural wage earners and MDR. Two periods were analyzed: 2010-2014 and 2015-2019. Semi-structured interviews were carried out with representatives of rural wage-earning organizations and technicians linked to the MDR. Regarding participation, it was found that less than 1% of the total organizations that participated in the MDR corresponded to organizations or groups of employees. The majority of participants were from rural producer organizations or public institutions and companies, among others. The main factors that explain the difficulties for the participation of rural wage earners' organizations were identified as the weakness of rural wage earners' organizations at the territorial level, the fact that the topics that are dealt with in the MDR are neither of interest nor meaningful to rural wage earners, wage earners' organizations are not invited, the lack of economic support for travel and basic travel expenses, conflicts, and that the days and times of the session are not suitable for rural wage earners to participate. It is concluded that, with improvements aimed at promoting participation in the MDR, these can be transformed into a good tool to link "the forgotten of the land" with the territory so that they begin to exercise and enjoy their rights and questions are left to continue contributing to participation to achieve sustainable rural development.

Keywords: public policies, rural organizations, rural development

1. Introducción

Esta tesis corresponde al trabajo final de la Maestría en Desarrollo Rural Sustentable de la Facultad de Agronomía de la Universidad de la República (Udelar). Surge principalmente de una motivación personal: en esta investigación se vincula mi experiencia laboral como técnico y mi participación en varias mesas de desarrollo rural (MDR) en diferentes territorios, en las que pude observar las distintas temáticas, problemáticas, soluciones y formas de funcionamiento de esta herramienta y de la política pública.

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

Este trabajo se refiere a la participación de grupos y organizaciones de asalariadas/os rurales en las MDR. En dicho trabajo se tratará el tema una baja participación o la ausencia de organizaciones de asalariadas/os rurales en las MDR asociada a ciertas razones o dificultades que han tenido dichas organizaciones o grupos de asalariadas/os para poder participar en estas. Y como esto afecta al desarrollo rural.

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

A modo introductorio, se establece que 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

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 en marzo de 2020.

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). 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.

Es necesario en esta introducción resaltar el contexto histórico-político de creación de las MDR: en el cual se llevó a cabo como una política pública de descentralización llevada adelante por el gobierno del Frente Amplio, fuerza política progresista y de izquierda que llega al poder en el año 2005.

A continuación, en este capítulo introductorio se incluye una fundamentación y los principales antecedentes consultados para la investigación; se definen el problema de estudio y los objetivos. En el siguiente capítulo se describen la metodología utilizada y las principales técnicas de investigación. La estructura del documento incluye un capítulo de revisión bibliográfica que presenta los principales conceptos que constituyen el marco teórico del trabajo y otro capítulo donde se presentan y discuten los principales resultados obtenidos. Finalmente se sintetiza las principales conclusiones de la investigación.

1.1. Justificación y antecedentes

En este capítulo se presenta una introducción al tema y se complementa con una breve reseña histórica de los trabajos que anteceden a esta tesis. Para su presentación 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 y desarrollo rural, creadas en el marco de la Ley de Descentralización y Coordinación de Políticas

Agropecuarias con Base Departamental (ley n.º 18.126)², siendo las dependencias encargadas de llevar a cabo la coordinación de su trabajo la Unidad de Descentralización y Coordinación de Políticas con Base Departamental (UD) y la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP).

La ley n.º 18.126 fue promulgada el 12 de mayo de 2007. Aquí 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. Particularmente, el artículo 12 establece que:

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.

La ley n.º 18.126 da el contexto para la formación de las MDR, 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 MDR, pero en algunos departamentos la población rural y los actores institucionales involucrados decidieron crear más MDR cuando las características territoriales así lo ameritaban. En algunos casos predominan los aspectos del ámbito natural; en otros, los del ámbito sociocultural y, en otros, la combinación de ámbitos para determinar si se crean una o más mesas (Villalba, 2015).

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

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

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). 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).

Este trabajo de investigación pone el foco en la baja participación de las organizaciones de asalariados/as en las MDR, problemática identificada a partir de la revisión de estudios previos sobre las MDR y antecedentes nacionales en torno a la temática de los asalariados.

Entre los estudios antecedentes de MDR que aportaron a la investigación, se mencionan 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.

En su trabajo de tesis de maestría, Descalzi (2020) analizó conceptualmente la participación de los productores en la MDR de Treinta y Tres. Por otra parte, Figari y Pereira (2020), luego de la implementación de cambios para mejorar la participación, realizaron un análisis de las MDR de Tacuarembó mediante la herramienta mapa de actores.

Riella y Mascheroni (2012) presentaron una aproximación empírica a las MDR desde una perspectiva territorial y observaron sus logros y potencialidades. Salles (2014) concluyó que los CAD facilitaron la descentralización y que las MDR promovieron la participación e inclusión de colectivos diversos del ámbito rural a estos espacios de coordinación y articulación de políticas de desarrollo.

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.

En cuanto a las investigaciones antecedentes que aportaron para el tratamiento de la temática de asalariadas/os rurales, se mencionan las siguientes. Carámbula (2015) explicó los cambios que se dan en el agro uruguayo en clave de metamorfosis —visto que esos cambios en gran parte son irreversibles— tales como la concentración de la tierra y la incorporación de nuevas tecnologías.

Carámbula y Oyhançabal (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.

Cardeillac et al. (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*.

González Sierra (1994), en su libro *Los olvidados de la tierra: vida, organización y luchas de los sindicatos rurales del Uruguay*, analiza las diferentes luchas que se dieron en gran parte del siglo XX por distintos sindicatos de trabajadores rurales.

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.

El presente trabajo se enfoca en el análisis de la participación de los asalariados/as en las MDR. Dichas mesas han sido una 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. 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.

Según el Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) son 69.284 asalariadas/os rurales o agropecuarios, de los cuales un 30% reside en como “población rural” o dispersa y un 18% en localidades de menos de 2000 personas (Cardeillac y Juncal, 2017). Teniendo en cuenta que una proporción considerable de la población rural son las asalariadas/os y residen en el medio rural o en poblaciones pequeñas, se entiende que es necesaria su participación para que las MDR sean un verdadero dispositivo de innovación territorial.

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

Esto sumado a las dificultades históricas que han tenido los asalariados para organizarse. A partir de lo anteriormente expuesto se complementa con la siguiente interrogante: ¿Por qué no participan organizaciones de asalariadas/os rurales 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?

Se comparte la visión de Rebellato (1993), quien afirma 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.

En este sentido, esta tesis se basa en 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).

De acuerdo con González Sierra (1994) en *Los olvidados de la tierra*, los asalariados/as rurales de nuestro país fueron históricamente relegados de las políticas públicas y vulnerados en sus derechos. En tal sentido, se destaca que no fueron incorporados a los consejos de salarios (que durante el siglo XX funcionaron en Uruguay en los períodos 1943-1967 y 1985-1991) hasta el año 2005, cuando por primera vez en la historia se convocó a los consejos de salarios rurales (Mascheroni, 2011). Además, la legislación sobre la jornada laboral y régimen de descanso en el sector rural (ley de ocho horas diarias para asalariados rurales) se implementó recién en la ley n.º 18.441³, promulgada en diciembre del 2008, siendo aplicada para trabajadores de los sectores de tambo, agricultura de secano y ganadería. Esto marca que sus derechos fueron reconocidos aproximadamente un siglo después que para el resto de los trabajadores/as.

A lo anterior se le suma el fenómeno de metamorfosis del campo que, entre otras características, denota un proceso de proletarianización del sector agropecuario uruguayo. Dicho proceso tiene tres señas características: una generalización de la residencia urbana, una feminización (relativa) del trabajo agropecuario y un mayor nivel de formalización del trabajo agrario (Carámbula y Oyhançabal, 2019). Esto explica por

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

qué hoy la principal modalidad laboral en el agro es el trabajo asalariado, lo que quiere decir que este tipo de dependencia ha aumentado (Carámbula, 2020).

Se justifica, de esta manera, la necesidad de realizar una contribución al conocimiento a través del análisis de la participación de las organizaciones de asalariadas/os rurales en la política pública. En particular, a más de quince años de su diseño e implementación en el medio rural uruguayo, analizar su participación en las políticas de descentralización agropecuaria y las MDR.

1.2. Definición y alcance del problema en estudio

En este capítulo se define el problema en estudio y su alcance. En este sentido, se partió de una primera hipótesis, de que la participación de organizaciones de asalariadas/os rurales en las MDR es relativamente baja, participan poco o tienen dificultades para participar de dicho espacio, por lo cual los/as asalariadas/os rurales que son una parte de la población objetivo de esta política pública no están representados en las MDR.

En referencia al tema planteado, se visualizan como problemática las dificultades que han tenido las organizaciones o grupos de asalariadas/os rurales para participar en las MDR. En consecuencia, la segunda hipótesis de trabajo es que existen múltiples factores, entre los que se puede mencionar que los temas no convocan a organizaciones de asalariadas/os rurales, que las distancias son muy grandes, que no existen o son débiles las organizaciones en territorio o que se priorizan otros ámbitos, que explican, entre otros factores, la baja participación de las 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 también en Descalzi (2020), que, para el caso de Treinta y Tres, afirma 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, se realizó una descripción y caracterización guiada a partir de las siguientes interrogantes: ¿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? ¿Por qué no participan organizaciones de asalariadas/os rurales en las MDR?

El objetivo general de esta tesis es generar conocimiento sobre la participación de organizaciones sociales en las MDR como instrumento de política pública para el desarrollo rural en Uruguay.

Particularmente, los objetivos específicos de este trabajo son los siguientes:

- i. Analizar la participación de las organizaciones de asalariadas/os rurales en las MDR del Uruguay durante el período 2010-2019.
- ii. Identificar cuáles son los factores o razones que obstaculizan la participación de las organizaciones de asalariados rurales en las MDR.
- iii. Aportar líneas de trabajo para que desde la política pública y las organizaciones se promueva una participación activa de los asalariadas/os en las MDR.

2. 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 se desarrolló en tres etapas no estrictamente sucesivas: etapa uno, de carácter exploratoria; etapa dos, de trabajo de campo, y etapa tres, de elaboración y síntesis.

Según Corbetta (2007), una unidad de análisis representa el objeto social al que se refieren las propiedades estudiadas en la investigación empírica y dicha unidad de análisis puede estar representada por un colectivo, en este caso, las MDR. El objeto de estudio en esta investigación fue la participación de las organizaciones de asalariados/as rurales en las MDR. El sujeto de estudio fueron organizaciones o grupos de asalariadas/os rurales que participaron en las MDR.

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 COVID-19 (que afectó a la sociedad en su conjunto y sobre todo a este tipo de instancias) y el cambio de gobierno, el cual se posicionó en la construcción de política pública de desarrollo rural desde una perspectiva ideológica muy diferente. Se entendió que incluir estos períodos distorsionaría el análisis.

Para el análisis y la presentación de los datos, se estudió el período 2010-2019 y se establecieron dos subperíodos de tiempo:

— Subperíodo uno: enero 2010 a diciembre 2014.

— Subperíodo dos: enero 2015 a diciembre 2019.

Estos subperíodos correspondieron a los Planes Estratégicos Quinquenales llevados adelante por la DGDR. Se considera de utilidad analizar la participación en

ambos subperíodos vista la dinámica que tienen las organizaciones y las MDR y para identificar diferencias entre ellos en caso de existir.

Se utilizó la técnica cualitativa de entrevista semiestructurada. En todas las entrevistas realizadas se siguió un guion y se decidió libremente el orden de presentación de los diferentes temas y modos de formular las preguntas, sobre todo buscando un diálogo fluido entre el entrevistado y el entrevistador (Corbetta, 2007).

A modo de resumen sobre las entrevistas realizadas, fueron tres entrevistas exploratorias en la primera etapa y dieciocho entrevistas a referentes de organizaciones de asalariadas/os rurales y técnicas/os vinculados a las MDR en la segunda etapa.

En una primera etapa, de carácter exploratorio, se utilizaron métodos cualitativos con el propósito de abordar la participación de las/os asalariadas/os rurales con una mirada amplia, apuntando 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 punto de partida se tomaron la observación y el registro que fue realizando el autor de este trabajo en las diferentes MDR en las que participó como técnico del año 2015 al 2019. Como forma de acercamiento a la temática específica, se realizaron tres entrevistas semiestructuradas, dos de forma virtual y una de forma presencial, a informantes calificados; específicamente, técnicos/as del MGAP que participan o participaron en las MDR o técnicos/as que han elaborado artículos científicos o tesis sobre la temática (anexo 1). Dichas entrevistas fueron grabadas, desgrabadas y sistematizadas. Según Corbetta (2007), las entrevistas cualitativas se pueden considerar equivalentes a las observaciones participantes. En esta etapa también se analizaron fuentes secundarias, principalmente tesis y artículos científicos y académicos que refieren a MDR, asalariadas/os y participación. Con base en el análisis de la información recabada y a partir de estas entrevistas, se construyó un marco de trabajo para dar paso a la etapa cuantitativa.

Una segunda etapa, denominada *trabajo de campo*, estuvo enfocada en cuantificar el fenómeno, desde cuántas MDR sesionaron en los subperíodos definidos hasta cuántas organizaciones participaron en ellas. Para dar cuenta de este propósito, se realizó un relevamiento de las MDR y de organizaciones participantes para los dos subperíodos mencionados anteriormente utilizando fuentes secundarias aportadas por

MGAP, específicamente por la DGDR mediante la Unidad de Descentralización, las que fueron solicitadas 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 para el período 2010-2019.

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 e instituciones 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.

Para estandarizar la información se siguió el siguiente criterio

1. Se ordenan las MDR por número, de las más antiguas hasta las más reciente.
2. Se enlistan las organizaciones que participan en cada mesa.
3. Se marca en cada mesa qué organización asiste, según las actas.
4. Se genera un porcentaje por MDR de asistencia por organización.

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

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, tales como unificar a los diferentes grupos y organizaciones de productores en una sola categoría y utilizar para las organizaciones de asalariadas/os los nombres o denominaciones que se mantienen tal cual figuran en actas, identificando organizaciones sindicales, grupos de asalariados e incluso cooperativas integradas por asalariadas/os que en las actas figuran como tales.

Se utilizó el software de hojas de cálculo Microsoft Excel para organizar y procesar los datos mediante tablas dinámicas y visualizar la información a través de gráficos. El resultado del procesamiento de estos datos se presenta en el capítulo 4.1., «Participación de las organizaciones de asalariadas/os rurales en las MDR».

Para continuar con esta etapa de trabajo de campo y buscando generar información que nos permita responder el segundo objetivo específico de identificar cuáles son los factores o razones que obstaculizan la participación de las organizaciones de asalariados rurales en las MDR, se realizaron una serie de entrevistas semiestructuradas, pautadas según el actor a entrevistar.

Para esta etapa se realizaron de forma alternada un total de dieciocho entrevistas mediante videoconferencia: cuatro a técnicos/as que han elaborado artículos científicos o tesis sobre la temática y vinculados a las MDR (anexo 2), tres a directoras/es o exdirectoras/es a nivel nacional y departamental del MGAP que participan o participaron en las MDR (anexo 3) y a tres integrantes de los CAD (anexo 4). Dichas entrevistas fueron grabadas y luego transcritas. Los datos se presentan en forma de narración.

Además, se realizaron ocho entrevistas semiestructuradas mediante videoconferencia a referentes de organizaciones o grupos de asalariadas/os rurales. Se puede detallar que se entrevistaron a cinco representantes de organizaciones asalariadas/os rurales que participaron en al menos una MDR y a un representante de una organización de asalariadas/os rurales que no participó en al menos una MDR en su territorio de influencia (anexo 5). También se realizaron dos entrevistas semiestructuradas a representantes de la Unión Nacional de Asalariados, Trabajadores Rurales y Afines (Unatra) (anexo 5 y 6). Dichas entrevistas fueron grabadas y luego transcritas. Los datos se presentan en forma narración complementando los datos con una síntesis para clasificar los factores que afectan la participación.

A continuación se presenta la Tabla 1 con el resumen de las entrevistas realizadas.

Tabla 1

Resumen de entrevistas realizadas

Actores	Cantidad de entrevistas realizadas	Observaciones
Técnicos/as	4	Ver anexo 2
Directoras/es o exdirectoras/es a nivel nacional y departamental del MGAP	3	Ver anexo 3
Integrantes de los CAD	3	Ver anexo 4
Representante de una organización o grupo de asalariadas/os rurales	8	Ver anexo 5 y 6

Fuente: elaboración propia.

Los resultados de esta etapa se presentan en los capítulos 4.2., «Dificultades para la participación de las organizaciones de asalariados rurales en las MDR», y 4.3., «Líneas de trabajo para que desde la política pública y las organizaciones se puedan levantar los obstáculos para la participación».

La tercera etapa, de elaboración y síntesis, tenía como objetivo la redacción final del documento y la discusión de resultados sobre los factores que afectan la participación de organización de asalariadas/os rurales en las MDR. Las principales actividades de esta etapa son el análisis del proceso, la revisión de conceptos y la realización de una síntesis y de las conclusiones. Los resultados de esta etapa se sintetizan en el capítulo 5 (conclusiones).

A continuación, se presenta la tabla 2 a modo de resumen de la metodología utilizada con el espacio temporal que ocupo cada etapa del proceso.

Tabla 2

Resumen de metodología.

Etapas	Objetivo metodológico	Actividad/herramienta metodológica
1- De carácter exploratoria De abril a diciembre 2020	Acercamiento a la temática. Elaborar marco teórico.	Revisión bibliográfica. Tres entrevistas semiestructuradas a informantes calificados de organizaciones e instituciones.
2-1- Trabajo de campo De marzo 2021 a octubre de 2023	Caracterizar al objeto de estudio. Cuantificar cuántas MDR y organizaciones e instituciones participaron.	Revisión bibliográfica. Solicitar información de actas para el período. Ordenar, depurar y clasificar información de actas.
2-2- Trabajo de campo De octubre de 2023 a octubre 2024	Identificar y presentar los factores o razones que afectan la participación de organizaciones de asalariadas/os rurales en las MDR.	Dieciocho entrevistas semiestructuradas a actores (instituciones y organizaciones) de las MDR y organizaciones seleccionadas. Organización y análisis de la información obtenida en las etapas anteriores.
3- Elaboración y síntesis Noviembre 2024	Realizar síntesis y conclusiones.	Análisis del proceso y revisión de conceptos, síntesis y sugerencias. Redacción documento final.

Fuente: elaboración propia.

3. Revisión bibliográfica

La revisión bibliográfica que se presenta a continuación tiene como propósito construir el marco teórico de referencia para el estudio de la participación de los asalariados rurales en las MDR. Dicha revisión cuenta con los siguientes apartados: «Desarrollo sustentable con enfoque en desarrollo rural con enfoque territorial (DRET)», «Asalariadas/os rurales» y «MDR en Uruguay»

3.1. Desarrollo sustentable con enfoque en DRET

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. Luego se presenta una breve reseña de los cambios que sufrió la definición del concepto de *desarrollo* antes de abordar la perspectiva del DS, que surge como una visión crítica de las visiones economicistas de esta, y la del desarrollo rural con enfoque territorial (DRET), enfoque teórico utilizado del 2010 al 2019 en Uruguay sobre el cual se realizaron las MDR.

3.1.1. Evolución de la noción de desarrollo

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).

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 Brundtland (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*.

La noción de *desarrollo* ha ido cambiando con el correr de las décadas, desde 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.

3.1.2. La concepción del desarrollo sustentable

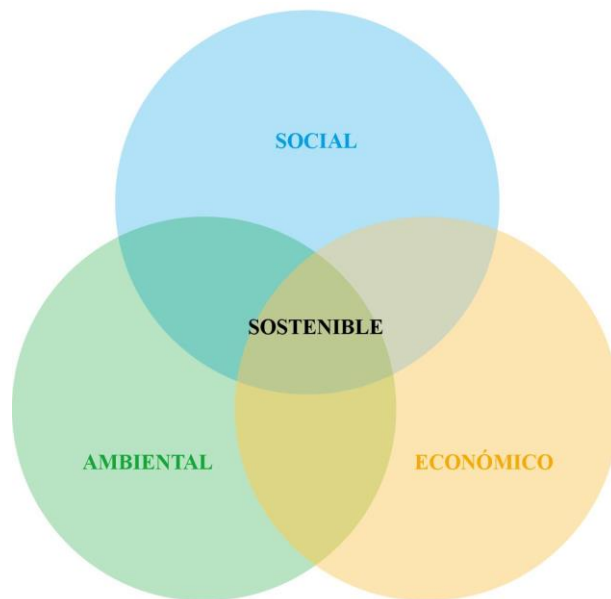
Según Piñeiro (2010), el término *desarrollo sustentable* ha tenido rápida difusión en ámbitos políticos, en el mundo académico y en los ámbitos técnicos, pero, en general, su definición es imprecisa; además, menciona que se relaciona con el desarrollo desde la economía neoclásica (al término *desarrollo* desde sus 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).

La definición de *desarrollo sustentable* más frecuentemente utilizada es la que surgió del llamado Informe Brundtland (informe titulado *Nuestro futuro común*, de 1987) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible 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. Con un enfoque ambiental, el término refiere a sostener los recursos naturales. 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).

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.

Moller (2010) estableció tres objetivos generales para el desarrollo sostenible e identificó cinco 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, distribución justa de acceso a los recursos naturales y de su uso y 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 y 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.

3.1.3. 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 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), como se cita en 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.

Según Sayes García (2014), se pueden distinguir cuatro momentos en las políticas públicas: el origen, diseño, gestión y evaluación. Para el caso del CAD y MDR, se encuentran en la fase de gestión, la cual debería servir para una retroalimentación y una posterior remodelación de esta.

Vitry y Chia (2016) definieron al instrumento como un conjunto de herramientas que le dan sustrato técnico. Si bien este 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 un «conjunto de herramientas e instrumentos que se relacionan conformando una red y que permite elaborar estrategias y visiones comunes». Cuando los integrantes se apropian del instrumento, 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 solo 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, considerándolas 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.

3.1.4. 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.

3.1.5. 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 distintos 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, es que serán los factores endógenos determinantes.

3.1.6. Territorio

Continuando con el análisis de los tres conceptos que se observan en la figura 2, participación, políticas públicas y territorio, se aborda 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, 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*.

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 y sociales y a los debates teóricos del espacio y de las sociedades globales.

Según Manzanal (2007), el territorio se constituye como la variable que sintetiza la diversidad social, económica y política del proceso de desarrollo a escala mundial, nacional y local. Riella y Mascheroni (2012) establecieron que los territorios tienen que ser socialmente contruidos 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». 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 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: 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).

3.1.7 Participación

En este apartado se aborda el concepto de *participación* desde una visión amplia. Para el análisis de la participación, se parte de un enfoque DRET y se considera que depende de la participación que el proceso de desarrollo sustentable se dé 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, 1996).

Según Descalzi (2020), *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. Como menciona Chia (2020), la participación no se decreta, lo que quiere decir que las personas o instituciones pueden no participar, independientemente de la convocatoria. En tales quejas se suelen vehiculizar 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 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.

Para ejercer una ciudadanía plena, se considera necesaria la participación de la sociedad civil organizada en el diseño de políticas públicas con el fin de tratar diferentes problemas públicos (Espinosa, 2009).

Según González Sierra (1994), los trabajadores del campo, a los que se refiere como «los olvidados de la tierra», han querido ser invisibilizados y han sufrido a lo largo de la historia una gran cantidad de ilegalidades e inmoralidades prácticas por parte de las patronales, entre las que denuncia jornadas ilimitadas de trabajo, listas negras, persecución sindical, despidos injustificados, no pago de acuerdos, maltratos de todo tipo —sobre todo físicos— y condiciones inhumanas de trabajo.

Es clara la asimetría de poder que existe entre ambos grupos —trabajadores y empresarios—, la que se expresa en la capacidad de presión e influencia que estos últimos han tenido históricamente sobre el Estado para ver representados sus intereses y también en el lugar legitimado que ocupan en los medios y en la prensa para referirse al medio rural organizado (Carámbula et al., 2012).

El Estado uruguayo históricamente, y sobre todo a lo largo del siglo XX por acción u omisión, ha sido parte de esta exclusión social de grupos de personas a lo largo y ancho de los territorios. Estos trabajadores vivieron por más de un siglo bajo una legislación de excepcionalidad, la que benefició a todas luces al sector empresarial organizado, por ejemplo en la ARU y FRU.

Según Carámbula et al. (2012), las gremiales patronales, como grupo de presión determinante en la construcción de la ciudadanía de los trabajadores rurales, da cuenta de esta incidencia en la estructura de relaciones laborales y en la sindicalización de los colectivos.

Las/los asalariadas/os rurales viven al límite de la ciudadanía, sin ejercer una ciudadanía plena y siendo vulnerados sus derechos. Esto hace referencia, tal como

denuncia González Sierra (1994), a los derechos humanos, a su derecho a sindicalizarse y a reclamar por los que no se cumplen.

3.2. Asalariadas y asalariados rurales

«qué me van a hablar de arroz
como si fuera *moñado*
como si fuera *moñado*
yo lo conozco en la planta
y usted lo ha visto en el plato»

PEPE GUERRA

3.2.1. 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, por lo que constituyen 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 especie.

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 Oyhançabal (2019) problematizaron el concepto de *asalariadas/os agrarios*, tradicionalmente conceptualizados como asalariados rurales, respecto a su

permanencia y lugar de residencia. Dichos autores concuerdan con la definición de Cardeillac et al. (2014), quienes lo desglosaron en tres categorías:

- i. asalariados agropecuarios *stricto 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 otras no directamente agropecuarias (por ejemplo, la vigilancia).

Según establecieron Riella y Mascheroni (2015b), 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 ocupan 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.

3.2.2. 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 57.908 asalariadas/os rurales (para esto se considera los trabajadores permanentes remunerados), según Cardeillac y Juncal (2017) los CGA tienen un claro sesgo a relevar variables asociadas a la producción y no a aspectos laborales o sociales. Dichos autores establecen (en base a CNPV) que en el año 2011 de un total de 69.284 asalariadas/os agropecuarios un 30% residen en la ruralidad y un 18% en localidades de hasta 2.000 habitantes, por lo que su residencia es primordialmente urbana y que es el colectivo que más ha aumentado su participación relativa en el agro uruguayo contemporáneo.

Según estableció Rodríguez (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.

Según identificaron Riella y Mascheroni (2019), el 70 % de la población económicamente activa (PEA) del agro es asalariada. Cabe mencionar también que el hecho de trabajar en lo rural o agrario no implica una residencia rural, por el contrario, se da el proceso de generalización de las residencia urbana de asalariadas/os (Carámbula y Oyhançabal, 2019).

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, 2015a), 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.

Teniendo en cuenta que el sujeto de estudio son las organizaciones de asalariadas/os rurales y visto el diferente grado de organización que se observa en el territorio, resulta pertinente definir los siguientes conceptos. Se puede considerar un “*grupo*” a un conjunto de personas que se reúnen por un interés específico común. Según la Real Academia Española (RAE), un “*gremio*” es un conjunto de personas que tienen la misma profesión, oficio o actividad. Y un “*sindicato*” es una asociación de trabajadores cuyo fin es la defensa de los intereses profesionales, económicos y sociales de sus miembros.

3.2.3. 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 no se beneficiaban 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:

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 tienen como principal objetivo la negociación de los salarios y las condiciones de trabajo por rama de actividad (Reilla y Mascheroni, 2019).

— 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» y no a los «malos trabajadores», para los que se realizan listas negras.

— 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 sumado a que frecuentemente a persecución sindical realizada por parte de los empresarios, como, por ejemplo, listas negras y despidos injustificados.

— 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 (un partido progresista y de izquierda) 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, 2015a).

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 para estos trabajadores. 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, con muchas resistencias y rechazo por parte de la patronal a dichos ámbitos.

También fue un fomento importante y estratégico por parte del gobierno a la débil actividad sindical de los asalariados rurales, que condujo al aumento de la sindicalización rural observándose un «incremento en el número de sindicatos, produciéndose inclusive la sindicalización en sectores donde era casi inexistente, como en la ganadería extensiva» (Riella y Mascheroni, 2015a).

Según el Instituto de Comunicación y Desarrollo (2021), el año 2004 se creó la Unión Nacional de Asalariados, Trabajadores Rurales y Afines (Unatra). Los sindicatos que conforman este colectivo son Unión de Trabajadores del Azucareros de Artigas (UTAA), Sindicato de Peones de Estancia (Sipes); Unión de Trabajadores Rurales e Industriales de Azucitrus (Utria); Organización Sindical de Obreros Rurales (Osdor); Sindicato de Trabajadores de la Citricultura y Afines (Sitracita); Sindicato Único de Trabajadores del Arroz (Sutaa); Sindicato Único de Trabajadores de Tambos y Afines (Sutta); Unión de Trabajadores del Sur del País (Utrasurpa), que nuclea a trabajadores de los sectores vinculados a la granja; Sindicato de Trabajadores de Flores (Sitraf), sindicato local que nuclea trabajadores de la ganadería, particularmente esquiladores, y Sindicato de Trabajadores de Arándanos (Sitraa).

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 solo 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 y se tomen en cuenta asistencia, permanencia y toma de decisión en estos espacios.

3.3. Las MDR, un espacio público

Las MDR surgen como parte de un conjunto de políticas que tenían como visión el construir desde el territorio, estando incluidas en la Ley de Descentralización número 18.126 del año 2007, donde se establecen las bases para la descentralización y coordinación de políticas agropecuarias con base departamental. 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 18.126 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 cuarenta 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). Las MDR generalmente sesionan en las capitales departamentales, también en localidades o centros poblados.

Salles (2014) constató que las MDR de Tacuarembó promovieron la participación e inclusión de colectivos diversos del ámbito rural en estos espacios de coordinación y articulación de políticas de desarrollo.

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 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 18.126 de descentralización busca la participación, para la distribución del poder y para favorecer 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 distintos 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), Sayes García (2014) y Riella y Mascheroni (2012), entre otros autores, 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 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.

4. Resultados y discusión

En este capítulo se presentan los resultados y discusión en tres subcapítulos. Primero, se analiza la participación de las organizaciones de asalariadas/os rurales en las MDR de Uruguay, durante el período 2010-2019. Luego, se analizan las dificultades para la participación de las organizaciones de asalariados rurales en las MDR. Por último, se proponen líneas de trabajo para que, desde la política pública y las organizaciones, se puedan levantar los obstáculos para la participación.

4.1. Participación de las organizaciones de asalariadas/os rurales en las MDR

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.

Esto se constató cuantitativamente: se observó que las organizaciones de asalariadas/os rurales participantes para el período evaluado son menos de 1 % del total de organizaciones que participaron en las MDR. De la participación en general se identificó que la mayoría de las organizaciones que participaron durante los períodos analizados son organizaciones de productoras/es.

De las tres entrevistas exploratorias realizadas surgen múltiples factores relativos que podrían explicar la baja participación de organizaciones de asalariadas/os rurales en las MDR, a saber:

- los temas que se tratan en las MDR no convocan o no son de interés para organizaciones de asalariadas/os rurales,
- diferente lugar de trabajo y lugar de residencia de trabajadores rurales,
- grandes distancias entre el lugar de residencia y donde sesiona la MDR,
- dificultades o problemas en la convocatoria desde los CAD o las MDR,
- debilidad en la organización de asalariadas/os rurales en el territorio.

De la revisión bibliográfica realizada se desprende que las MDR constituyen un avance en la ruralidad uruguaya para buscar un desarrollo con una participación de

grupos o sectores sociales que estuvieron históricamente relegados en los diferentes territorios rurales.

Las MDR son un espacio colectivo en el que ha participado una proporción considerable de la ruralidad, con casi mil organizaciones e instituciones que asistieron en el período de estudio. Se trata de un espacio dinámico que varió con el tiempo, pero que mantuvo su convocatoria y dinámica de funcionamiento en los diez años analizados. Se presentará el análisis en dos subperíodos, 2010-2014 y 2015-2019, visto que coinciden con los dos planes quinquenales de la DGDR. Se considera de utilidad analizar la participación en ambos subperíodos vista la dinámica que tienen las organizaciones y las MDR y para identificar diferencias entre ellos en caso de existir.

Las temáticas que se trataron en las diferentes MDR son diversas y varían dependiendo, entre otros factores, de los territorios. Como factor común, Arbeletche et al. (2019), Riella y Mascheroni (2012) y Sayes García (2014) establecen que las demandas que se canalizan en las MDR están relacionados principalmente con planteos de servicios básicos como, por ejemplo: electrificación, agua potable, salud y educación, entre otros servicios básicos sociales muy importantes (por ejemplo, infraestructura básica). Estas demandas siempre superan los requerimientos de carácter técnico-productivos, lo que se confirma en todas las entrevistas realizadas a técnicas/os, referentes y representantes de organización de asalariadas/os rurales. También es preciso destacar que cada vez que se hace un llamado por tierras del INC (o se tratan temáticas vinculadas al INC) la participación aumenta en la MDR.

4.1.1. Participación de organizaciones de asalariadas/os rurales en MDR (período 2010-2014)

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

Tabla 3

Cantidad de MDR por departamento en el subperíodo 1, entre 2010 y 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	
5.ª sección		RIVERA	4
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	
5.ª sección		ROCHA	2
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	TREITA 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 3 se desprende que para este período la política pública de las MDR se instrumentó de manera diferente, ya que en algunos departamentos se conformó solo una MDR, y en otros, como por ejemplo en Tacuarembó, se observaron hasta cinco MDR. Es de destacar que las mayorías de las MDR sesionan en las capitales departamentales o en centro poblados. Existiendo excepciones de que la MDR fue itinerante de sesión a sesión.

Tabla 4

Detalle de organizaciones e instituciones que asistieron a las MDR entre enero 2010 y diciembre 2014 por tipo de organización.

Tipo de organización e institución	Cantidad registradas en actas
Agente financiero	4
Asociación civil	7
Asociación comercial	1
Asociación rural	1
Comisión	2
Comisión de fomento rural	107
Comisión rural	4
Comisión vecinal	4
Comunidad rural	89
Consejo zonal de pesca	1
Cooperativa agropecuaria	85
Cooperativa de consumo	1
Cooperativa pescadores	1
Empresa de transporte	1
Empresa forestal	6
Empresa láctea	1
Ente público	76
Entidad financiera	4
Grupo de asalariados rurales y productores/as	1
Grupo de productores/as	231
Institución privada	4
Institución pública-educación	37
Ministerio	48
ONG	5
Organización gremial agropecuaria	81
Organización rural	1
Organización sindical de trabajadores	8
Organizaciones de desarrollo	1
Sindicatos de pescadores	1
Sociedad civil	1
CAD	131
Grupo de jóvenes	6
Organización de asalariadas/os rurales	3
Asociación de productores/as	5
Agremiación de productores	3
Asociación gremial	6
Asociación fomento	1
Gremial productores/as	3
Total general	972

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

En relación con la cantidad y tipo de organizaciones e instituciones que participaron en las MDR para el mismo período, en el cuadro 4 se observa una gran heterogeneidad de organizaciones que participaron en las MDR, donde interactuaron la institucionalidad privada con lo público y lo civil en territorio. Este resultado concuerda con lo que afirman Villalba (2015) y Zapata (2017) respecto a la cantidad y diferentes tipos de organizaciones que participan en las MDR.

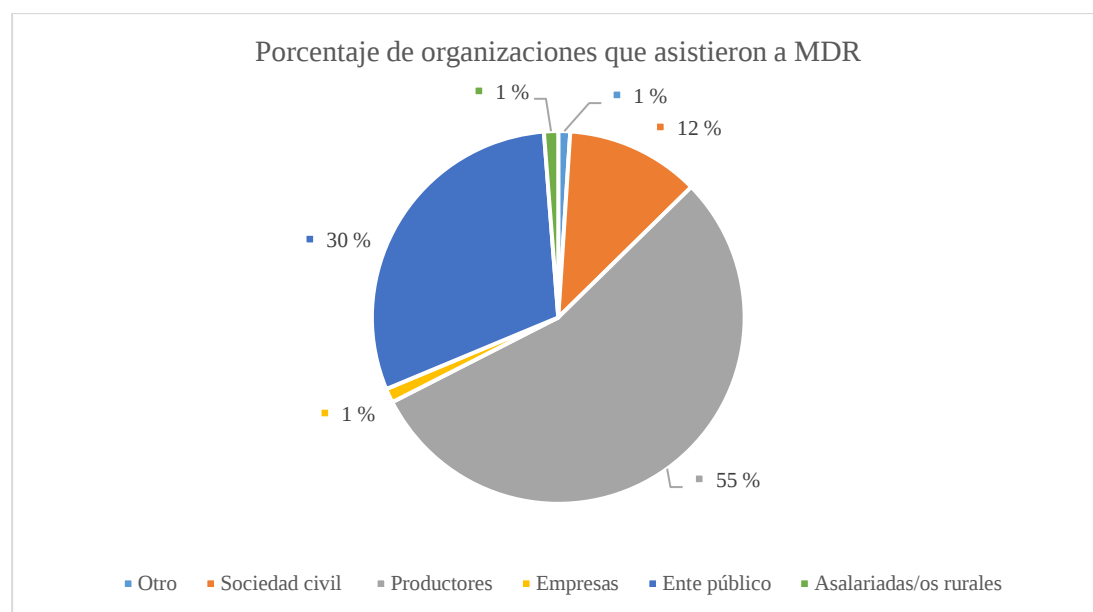
Este es, en términos de tipo de participación y heterogeneidad, un aspecto positivo para construir procesos de desarrollo sostenible, con un enfoque de desarrollo rural y endógeno, visto que participa relativamente una parte de la ruralidad y se da en territorio. Esta heterogeneidad de organizaciones participando en territorio y la poca participación de organizaciones de asalariadas/os rurales refuerza y está en línea con la primera hipótesis de este trabajo.

A su vez, 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 el período evaluado.

Por otro lado, se puede señalar que durante este período funcionaron 42 MDR y que asistieron en total 972 organizaciones e instituciones. La figura 1 muestra las distintas organizaciones e instituciones identificadas y agrupadas en seis grandes grupos según su tipo: sociedad civil, productores, empresas, ente público, asalariadas/os rurales, otro.

Figura 3

Porcentaje según tipo de organización e instituciones que asistieron a las MDR entre 2010 y 2014.



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

De aquí también se desprende, respecto al total de organizaciones e instituciones que participaron en este período, que las de productores representan la mayor proporción con el 55 %. Se consideraron sociedades de fomento rural, grupos no formalizados de productores, asociaciones y federaciones rurales.

Le siguen los entes públicos con 30 %: ministerios (MGAP siempre estuvo), institutos (INC, IPA, Inase), referentes de la educación y la salud pública, entre otros.

Luego, las organizaciones de la sociedad civil con 12 %, para las que se consideraron, por ejemplo, las ONG, comisiones vecinales y comisiones de escuelas o centros de estudios.

El 1 % en que se representan las empresas refiere a participantes de las MDR que se registran como tales, por ejemplo empresas vinculadas a la producción forestal o agricultura de secano productora de soja.

Además, surgen de las entrevistas realizadas que se presentan en las MDR voces de vecinas/os que no están organizadas desde la base con planteos específicos. A esas

participaciones o grupos que no se encuentran en la anterior clasificación se los registra como *otro* en la figura 3.

Se destaca, a su vez, que, del total de 972 organizaciones e instituciones participantes, doce pertenecen a organizaciones de asalariadas/os rurales, entre las cuales se encuentran grupos y sindicatos. La participación de organizaciones de asalariadas/os rurales en las MDR representa aproximadamente el 1 %.

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

Tabla 5

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

Departamento	Grupo de asalariados rurales y productores/as	Organización de asalariadas/os rurales	Organización sindical de trabajadores	Total general
Artigas		2	2	4
Cerro Largo			1	1
Durazno			1	1
Paysandú	1			1
Salto			2	2
Tacuarembó		1	2	3
Total general	1	3	8	12

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

La participación de organizaciones de asalariadas/os rurales se dio en seis departamentos, Artigas, Cerro Largo, Durazno, Paysandú, Salto y Tacuarembó. Es decir, 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. Para esta clasificación, a quienes se identifican como grupo en las actas se los toma como tales. A quienes se identifican como sindicato se los registra como tales y a quienes se identifican como grupo organizado de asalariados

para alguna actividad se los identifica como organización. Según Arbeletche et al. (2019), Sayes García (2014) y Riella y Mascheroni (2012), entre otros autores, 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. Al no participar organizaciones de asalariadas/os rurales sus demandas en gran parte del territorio no son realizadas en este ámbito.

Se nota la ausencia de asistencia y participación de organizaciones de asalariadas/os rurales en las MDR en trece departamentos que puede estar asociado al funcionamiento propio de las MDR o a factores territoriales que determinan «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» (Riella y Mascheroni, 2012).

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. También se plantea la posibilidad que desde las organizaciones se priorice participar de otras actividades tales como consejos de salarios.

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 la tabla 6 la asistencia de organizaciones de asalariadas/os rurales para el período uno, comprendido entre 2010 y 2014.

Tabla 6

Asistencia de organizaciones de asalariadas/os rurales para el subperíodo uno, comprendido entre 2010 y 2014.

Organizaciones	% asistencia por organización	Cuantificación por asistencia
Colonia Raúl Sendic Antonaccio (CRSA)	36 %	Media-baja
Cooperativa de Obreros de Servicios Especializados en Maquinaria y Afines-Sindicato Único de Calagua (Cossema-Sucal)	55 %	Media
Cooperativa Social y de Trabajadores de Cainsa (Coostca)	80 %	Alta
Grupo de asalariados ganaderos y productores Paso de los Carros	92 %	Alta
Sindicato de Peones de Estancias (Sipes)	27 %	Media-baja
Sindicato de Peones de Estancias (Sipes) ⁶	21 %	Media-baja
Sindicato de Trabajadores de la Citrícola (Sitricita) ⁷	34 %	Media-baja
Sindicato Único de Trabajadores de Arroz (Sutaa)	40 %	Media-baja
Sindicato Único de Trabajadores de Tambos y Afines (Sutta)	100 %	Alta
Sindicato de Trabajadores de la Citrícola (Sitricita)	6 %	Baja
Trabajadores rurales	18 %	Baja
Unión de Trabajadores Azucareros de Artigas (UTAA)	55 %	Media

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

A modo de resumen, para este subperíodo, 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 el 1 % corresponde a asalariadas/os rurales. En la mayoría de las MDR no asistieron organizaciones que representen a asalariadas/os rurales y la participación de estas se da principalmente en el norte del país.

4.1.2. Participación de organización de asalariadas/os rurales en MD (subperíodo 2015-2019)

A continuación, se presenta en la tabla 7 la cantidad de MDR por departamento para el período 2, comprendido entre 2015 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.

⁶ Mismo sindicato que participa en dos MDR diferentes.

⁷ Mismo sindicato que participa en dos MDR diferentes.

Tabla 7

Cantidad de MDR por departamento en el subperíodo 2, entre 2015 y 2019.

Departamento/MDR	Cantidad	Departamento/MDR	Cantidad
ARTIGAS		PAYSANDÚ	
Artigas	3	Paysandú	1
Bella Unión			
Sequeira			
CANELONES		RÍO NEGRO	
5.ª sección	4	Colonia Tomás Berreta	2
Canelones		Río Negro	
Canelones oeste		RIVERA	
Noreste y Santoral		Eje ruta 5 y 30	4
CERRO LARGO		Las Flores	
5.ª sección	4	Moirones (6.ª, 7.ª y 8.ª)	
Eje de la ruta 7		Rivera y alrededores	
Melo		ROCHA	
Río Branco		Norte	2
COLONIA		Sur Castillos/Sur Rocha	
Colonia	2	SALTO	
Este (Colonia)		Basalto profundo	3
DURAZNO		Basalto superficial	
Este (Sarandí del Yí)	3	Producciones intensivas	
Norte (Cuchilla Ramírez)		SAN JOSÉ	
Oeste (Durazno)		San José	1
FLORES		SORIANO	
Flores	1	Cardona	2
FLORIDA		Mercedes	
Florida	2	TACUAREMBÓ	
Paso Severino		San Gregorio	5
LAVALLEJA		Tacuarembó centro	
Lavalleja	1	Tacuarembó este	
MALDONADO		Tacuarembó norte	
Maldonado	1	Tacuarembó sur	1
MONTEVIDEO		Treinta y Tres	
Montevideo	1		
Total MDR		43	

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

En este subperíodo funcionaron 43 MDR y, al igual que para el período anterior, se observó que en todos los departamentos existe al menos una MDR. La variación en cantidad es mínima, ya que se observa una MDR más que el período anterior, lo que se debió a que se sumó una MDR en el departamento de Florida. La implementación de la política pública en el territorio quedó librada al accionar de las organizaciones y de los CAD y se dieron casos donde sesionaron varias MDR por departamento, generalmente a demanda de la propia gente y por factores territoriales.

Se puede decir que se ha mantenido constante la cantidad de MDR en el territorio en ambos subperíodos de tiempo, con una pequeña variación de una MDR para el período evaluado.

Tabla 8

Detalles de organizaciones e instituciones que asistieron a las MDR entre 2015 y 2019.

Tipo de organización e institución	Cantidad registradas en actas
Agente financiero	7
Asociación civil	11
Asociación jubilados	1
Asociación rural	1
CAD	142
Comisión	1
Comisión rural	3
Comisión vecinal	1
Comunidad rural	101
Cooperativa agropecuaria	84
Cooperativa de consumo	1
Cooperativa pescadores	1
Empresa de transporte	1
Empresa forestal	4
Ente público	66
Entidad financiera	3
Grupo de asalariados rurales	1
Grupo de jóvenes	6
Grupo de productores/as	229
Grupo proelectrificación	1
Institución privada	9
Institución pública-educación	31

Institución pública	1
Ministerio	50
ONG	2
Organización gremial agropecuaria	77
Organización de asalariadas/os rurales	3
Organización rural	1
Organización sindical de trabajadores	5
Sindicatos de pescadores	1
Sociedad civil	1
Asociación de productores/as	4
Asociación gremial	2
Asociación fomento	1
Gremial productores/as	1
Comisión de fomento rural	95
Total general	949

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

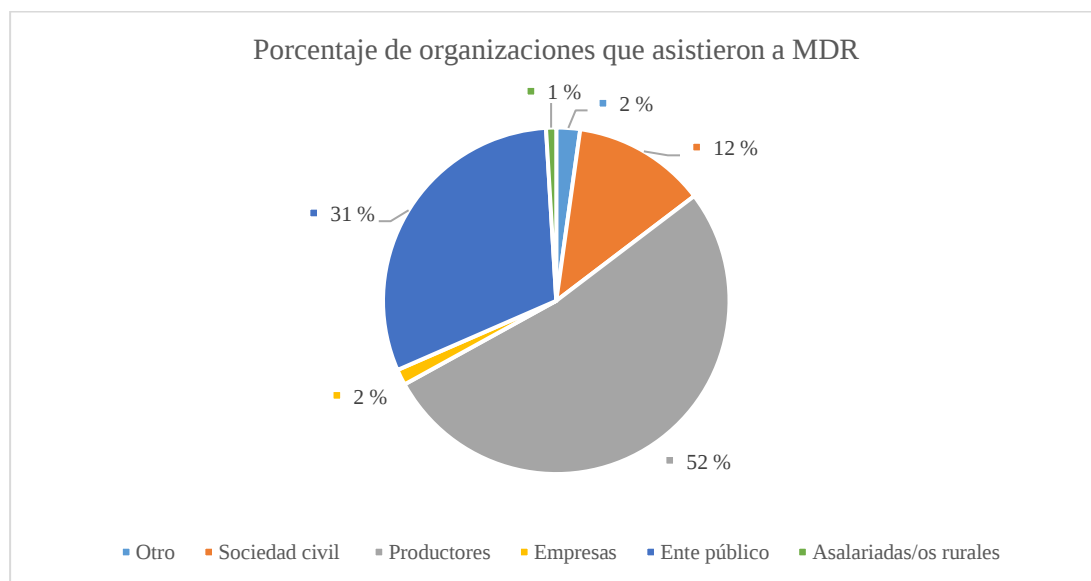
Se desprende de la tabla 8 que en este subperíodo asistieron en total 949 organizaciones e instituciones. Si se compara esta cantidad con la del subperíodo anterior, se observa que asistieron veintitrés organizaciones e instituciones menos.

Para este segundo subperíodo evaluado, se puede mencionar que se mantienen constantes el tipo de participación y la heterogeneidad: es un aspecto positivo para construir procesos de desarrollo sostenible, con un enfoque de desarrollo rural y endógeno, visto que participa relativamente una parte considerable de la ruralidad y se da en territorio. Esta heterogeneidad de organizaciones participando en territorio y la poca participación de organizaciones de asalariadas/os rurales refuerza y está en línea con la primera hipótesis de este trabajo. Cabe destacar un mínimo descenso de la cantidad de organizaciones que participaron en el segundo periodo evaluado.

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

Figura 4

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 la figura 4 se puede observar que, respecto al total de organizaciones e instituciones que participaron en este subperíodo, 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 e instituciones que participaron en este subperíodo, nueve pertenecen a organizaciones de asalariadas/os rurales, entre las cuales se encontraban grupos y sindicatos.

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

Tabla 9

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

Departamento	Grupo de asalariados rurales y productores/as	Organización de asalariadas/os rurales	Organización sindical de trabajadores	Total general
Artigas		3		3
Cerro Largo			1	1
Paysandú	1			1
Salto			1	1
San José			1	1
Tacuarembó			1	1
Treinta y Tres			1	1
Total general	1	3	5	9

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

La participación de organizaciones de asalariadas/os rurales se da en siete departamentos, Artigas, Cerro Largo, Paysandú, Salto, San José, Tacuarembó y Treinta y Tres. Se observa que están ubicadas generalmente en el norte del país. En relación con el subperíodo 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 participaron en las MDR.

Se observa que había organizaciones de asalariadas/os rurales que participaron para el subperíodo 2010-2014 que dejaron de participar en este segundo subperíodo. Esto constata la primera hipótesis de trabajo: las organizaciones de asalariadas/os rurales participan poco o tienen dificultades para participar en las MDR, contemplando que los/as asalariadas/os rurales una parte de la población objetivo de esta política pública.

Tabla 10

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

Organizaciones	% asistencia por organización	Cuantificación por 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 Citrícola (Sitricita)	25%	Media Baja Asistencia
Sindicato Único de Trabajadores de Arroz (Sutaa)	16%	Baja Asistencia
Sindicato Único de Trabajadores de Tambos y Afines (Sutta)	77%	Media Alta 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 subperíodo (2010-2014) y el segundo (2015-2019) se desprende que dejaron de participar tres 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 muchas/os no se encontraban organizadas/os como tales o que asistían a las MDR sin representar de forma directa a dicho grupo social.

Como resumen de este segundo subperíodo, 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 nueve 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 subperíodo anterior, si bien se suma una MDR, la cantidad total de organizaciones participantes disminuyó en veintitrés, al igual que la cantidad de organizaciones de asalariadas/os rurales, que disminuyó de doce a nueve.

De los resultados presentados se puede sintetizar que en las MDR participan principalmente organizaciones de productores familiares, tanto de organizaciones formales como informales. Para el subperíodo 2010-2014, participaron 972 en total, de las cuales doce representaban a asalariadas/os rurales (aproximadamente 1 %). Para el siguiente subperíodo (2015-2019), participaron 949 organizaciones en total, de las cuales nueve correspondían a asalariadas/os rurales.

Sobre la participación de organizaciones de asalariadas/os rurales se puede sintetizar que la participación 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.

Contemplando lo que establecen Arbeletche et al. (2019), Sayes García (2014) y Riella y Mascheroni (2012) (entre otros autores), 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 (y que estas demandas siempre superan los requerimientos técnico-productivos), al no participar organizaciones de asalariados/as rurales de estos espacios no están teniendo la posibilidad de plantear sus demandas sobre este tipo de servicios.

Los resultados obtenidos verifican una primera hipótesis del trabajo, donde se constata una baja participación de organizaciones de asalariadas/os rurales en las MDR. Cabe mencionar que el hecho de que asistan pocas organizaciones no implica que directamente no estén representados, visto que una organización puede representar a muchas personas. Lo que denota es la no participación de ninguna organización o grupo que representa a asalariadas/os rurales en doce departamentos para el período evaluado.

4.2. Dificultades para la participación de las organizaciones de asalariados rurales en las MDR

En este capítulo se identifican y analizan los factores y razones que explican las dificultades de participación de las organizaciones de asalariadas/os rurales. Se presentan, en primer lugar, las perspectivas de los cuatro actores que fueron incorporados en esta investigación: las organizaciones sindicales por sectores, Unatra, técnicos/as institucionales que participan en las MDR, representantes institucionales/departamentales del CAD y directores nacionales de la Dirección de Desarrollo Rural del MGAP.

4.2.1. Organizaciones sindicales sectoriales

Desde la perspectiva de las/os representantes de las organizaciones sindicales sectoriales de asalariadas/os rurales como UTAA, Utracir, Sutta y Suta, las organizaciones de asalariados/as rurales han participado en las MDR de su territorio de influencia. Algunas con más frecuencia que otras, pero todas con participación plena, llevando diferentes propuestas a dicho ámbito.

Con relación a los factores que explican la escasa participación de las organizaciones de asalariadas/os, los entrevistados de las organizaciones territoriales identifican los siguientes: falta de interés de parte de la MDR en que sus organizaciones participen; temas tratados en las MDR que no convocan o no son de interés para organizaciones de asalariadas/os rurales; dificultades o problemas en la convocatoria desde los CAD o las MDR; falta de financiamiento básico para asistir a este tipo de instancias y horarios propuestos poco adecuados; dentro de la MDR no se tratan temáticas relacionadas a las condiciones laborales, de seguridad y derechos laborales, acceso a la tierra, entre otros; existencia de relaciones de poder desigual e incluso persecuciones.

El primer factor que plantean los entrevistados es que no perciben el interés de parte de la MDR en que las organizaciones de asalariados participen. Se menciona textualmente: «Cuando participé en las MDR, no vi ningún interés en la participación de asalariados rurales. Vi sí soluciones para productores, no para asalariados»

(entrevista 1, integrante de organización sindical sectorial) y «... se debe a que nosotros somos invisibles o nos quieren hacer invisible. No quieren escuchar la voz del trabajador y menos la del trabajador del interior profundo». (entrevista 2, integrante de organización sindical sectorial).

El segundo factor que identifican los entrevistados se relaciona con que los temas tratados en las MDR no convocan o no son de interés para sus organizaciones de asalariadas/os rurales. Mencionan que «muchas veces los temas son para productores que ya tienen muchos temas resueltos, no para trabajadores» (entrevista 1, integrante de organización sindical sectorial).

El tercer factor identificado trata sobre las dificultades o problemas en la convocatoria que las organizaciones encuentran desde los CAD o las MDR. Al respecto, señalan que «falta convocatoria a los trabajadores a este tipo de espacios» (entrevista 4, integrante de organización sindical sectorial). Dependiendo del territorio, las grandes distancias constituyen otro factor a tener en cuenta y que afecta de forma directa a la participación.

El cuarto factor se relaciona con la falta de financiamiento básico para poder asistir a este tipo de instancias y con que los horarios propuestos no son adecuados, siendo, por lo general, durante días laborales y en horarios centrales. En este sentido, mencionan «no tener tiempo o estar trabajando a la hora que sesione la MDR» (entrevista 3, integrante de organización sindical sectorial).

En relación con el quinto y el séptimo factor identificados, los vínculos interpersonales dentro de la MDR, afirman que en muchos casos son buenos. No obstante, existen graves conflictos, mencionan que «les puede perjudicar el decir las cosas porque sigue existiendo la persecución a los trabajadores: trabajadores que han sido despedidos sin motivo ninguno, patronales que le sacan el cuerpo a lo acordado y firmado...» (entrevista 1, integrante de organización sindical sectorial); esto denota un conflicto de poder y también persecución por participar en este tipo de ámbitos.

El sexto factor se relaciona con los temas que les son de interés, donde destacan las temáticas vinculadas con las condiciones laborales, de seguridad y derechos laborales, así como las que tienen que ver con el acceso a la tierra, que no son tratados.

Por otro lado, señalan que falta participación de organizaciones del territorio, sobre todo de trabajadores, y de instituciones públicas en la MDR.

4.2.2. Entrevistas a dirigentes de Unatra

Desde la perspectiva de los representantes de Unatra, mencionan que los sindicatos que integran la organización han participado en las MDR de su territorio de influencia. Al respecto señalan que «han tenido una participación bastante asidua en las MDR» (entrevista 2, Unatra) y que en determinados sindicatos «participan en ellas desde hace bastante tiempo. En el comienzo, no como sindicato, pero sí como un grupo de trabajadores de la organización como aspirantes a colonos» (entrevista 1, Unatra). Es de destacar la importancia de participar en estos ámbitos, visto que muchas de las aspiraciones a tierras del INC se canalizan por medio de las MDR.

El primer factor que indican como explicación de la escasa participación de las organizaciones de asalariadas/os rurales se relaciona con que «generalmente, las MDR apuntan más a los productores; esto lleva a que la temática no convoque a los asalariados» (entrevista 1, Unatra). Agregan que «no se hace convocatoria específica a organizaciones de asalariados: se hace convocatoria a productores en las MDR» (entrevista 2, Unatra).

El segundo factor identificado trata sobre las temáticas. Al respecto, señalan que «el asalariado tiene que trasladarse. Si va y expone condiciones de trabajo, artículo 321⁸, consejo de salario, entre otras cosas, y el ámbito está para colaborar con los productores», entonces «no tiene sentido participar» (entrevista 1, Unatra).

El tercer factor que indican se relaciona con que los temas que se tratan en las MDR no convocan o no son de interés para las organizaciones de asalariadas/os rurales.

Por otro lado, también observan dificultades o problemas en la convocatoria desde los CAD o las MDR. Agregan que los horarios no son adecuados e identifican la falta de financiamiento mínimo para un funcionamiento adecuado.

Sobre los beneficios de participar en las MDR, señalan que

⁸ Refiere al decreto 321 del año 2009. Reglamentación del convenio internacional de trabajo n.º 184 sobre seguridad y salud en la agricultura.

«a través de la MDR tuvimos acceso a fortalecimiento organizacional. Y también al acceso a la tierra mediante el INC. En la MDR era donde se postulaban a los diferentes llamados como, por ejemplo, a los del INC. Era una demanda del sindicato. Desde el tiempo del Programa Uruguay Rural había un apoyo para la Unatra de fortalecimiento de los sindicatos donde estaba incluido los viáticos básicos. También el sindicato que accedió a formación y a equipos electrónicos (computadora) mediante el fortalecimiento institucional» (entrevista 2, Unatra).

Contemplando los beneficios a los que accedieron las organizaciones que participaron en las MDR tales como fortalecimiento de la propia organización y acceso a la tierra mediante el INC, destaca lo importante y relevante de participar en las MDR para organizaciones de asalariadas/os rurales. Esto afirma lo observado en las actas, de que ante la presencia del INC en las MDR aumenta significativamente la participación en sentido general.

A su vez, destacan la posibilidad de poder «exponer la realidad de los asalariados respecto a condiciones de trabajo, por ejemplo, o a los derechos adquiridos» (entrevista 1, Unatra).

En relación con la existencia de conflictos con otras organizaciones o personas, mencionan que sí los hubo. En particular, ejemplifican cuando

«no los apoyaron ante avales sociales. La organización de asalariados siempre apoyó a la adjudicación de proyectos de otras organizaciones (por ejemplo, de productores), pero, cuando el grupo de trabajadores fue merecedor de un apoyo para incursionar en la producción, no obtuvo el voto de las organizaciones de productores. Es un tema cultural. También a la hora de hacerse una fracción de tierra del INC le terminaron la prioridad de compra al Estado y llevaron procesos largos de expropiación. Esto lleva a que se demore mucho tiempo» (entrevista 2, Unatra).

Esto denota un claro conflicto y una relación de poder asimétrica con exclusión de los asalariados al beneficio de acceder a las fracciones de tierra por parte del INC. Esto determina lo que Riella y Mascheroni (2012) mencionan de él territorio rural como un espacio en disputa y que 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. También muestra una clara contradicción con la visión de otros actores, quienes mencionan que no hubo conflictos en el espacio MDR.

Los entrevistados identifican la falta de organizaciones de jóvenes rurales. Al respecto, enfatizan que «faltan los jóvenes, falta impulsar a que participen y que se integren los jóvenes, que se convoque a las escuelas agrarias» (entrevista 1, Unatra).

4.2.3. Técnicos/as institucionales

Del análisis de las entrevistas a técnicos participantes de las MDR surge que las organizaciones que participan en la MDR «son mayoritariamente grupos de productores y no tanto organizaciones formales» (entrevista técnico/a 2), «organizaciones que están en vías de formarse», «organizaciones que tienen un nivel de formalización de primer o segundo grado y son encomendadas para ir a las MDR, sobre todo de productores» (entrevista técnico/a 1). Señalan que los tipos de organizaciones varían según el territorio.

Valoran positivamente la política pública de desarrollo rural y en específico las MDR como una buena herramienta para trabajar en desarrollo rural. Aseguran que hay mucho por mejorar, como la convocatoria, la gestión de las diferentes demandas y el accionar de los equipos técnicos y, sobre todo, de los directores departamentales. En resumen, visualizan las MDR como una política pública con buen objetivo, pero con problemas de convocatoria e implementación en territorio.

Respecto a las dificultades e impedimentos en la participación de asalariadas/os rurales en las MDR, señalan que los motivos son multifactoriales y que dependen del territorio. No obstante, coinciden en que los temas que se tratan en las MDR no convocan o no son de interés para estas organizaciones y visualizan debilidad en su organización territorial. Puntualmente mencionan dificultades o problemas relacionados con la convocatoria desde los CAD o las MDR al señalar que «no los convocan porque no quieren que participen» (entrevistas técnico/a 3 y 4).

Sobre las relaciones de poder en la MDR, no se notaron diferencias de poder ni conflictos entre organizaciones que participan. Sobre ello señalan que «participaron organizaciones grandes, pero no se han cruzado. Todos opinan, pero, como es consultiva, no se nota» (entrevista técnico/a 3). Se observan diferentes visiones respecto a las relaciones de poder desde técnicas/os y de representantes de

asalariadas/os rurales, quienes sí mencionan directamente conflictos, por ejemplo, a la hora de acceder a fracciones de tierras o directamente persecuciones.

Como posibles mejoras a las MDR, coinciden en la importancia de perfeccionar la convocatoria, invitando con más tiempo e informando masivamente, y en fortalecer el vínculo con y entre las organizaciones en territorio.

Entienden que existe la «necesidad de revalorizar el ámbito» y que se requiere de apoyos económicos y recursos financieros propios para el buen funcionamiento de las MDR para que, entre otras cosas, «los referentes de las organizaciones no tengan que poner de su bolsillo» (entrevista técnico/a 2). Reclaman mayor autonomía, así como la posibilidad de «incorporar la central obrera y hacer el trabajo institucional de convocar a todos los grupos» (entrevista técnico/a 4).

En relación con las ausencias en estos ámbitos, identifican la falta de organizaciones jóvenes rurales, colonos y pescadores artesanales, así como productores hortícolas, que «son grupos olvidados en muchos departamentos» (entrevista técnico/a 3). Se entiende que los grupos ausentes que identifican varían de acuerdo a los territorios.

4.2.4. Representantes de los CAD

Los representantes de los CAD que participan de las MDR señalan que participan mayoritariamente pequeñas organizaciones de productores con carácter de producción familiar, sobre todo agrupaciones y no así organizaciones formales.

Estos actores valoran la política pública de las MDR como positiva, principalmente por su enfoque en el desarrollo rural, global y sistémico, con una mirada amplia enfocada en el desarrollo de las personas: «No solamente productivo, sino también desde un abordaje político, social, ambiental y económico, que es muy importante» (entrevista integrante CAD 1). Concordando estas entrevistas con lo que establecen Arbeletche et al. (2019), Sayes García (2014) y Riella y Mascheroni (2012) (entre otros autores), sobre las demandas que se canalizan en las MDR.

Destacan positivamente la participación de la institucionalidad del Estado, como la participación de OSE, Salud Pública y Antel, entre otros, que, si bien no participan plenamente, están en contacto, ya que en las MDR son frecuentes las demandas de este

tipo de servicios. Como valoración negativa, señalan que «si regulas la participación, seguramente no se genere pensamiento propio o demandas y organización de la gente» (entrevista integrante CAD 2).

Respecto a las dificultades e impedimentos en la participación de asalariadas/os rurales en las MDR, señalan que los motivos son multifactoriales y mencionan, en orden, los siguientes: temas no convocantes o que no son de interés para estas organizaciones, debilidad en su organización en el territorio y sesiones en días y horarios no adecuados. Al respecto, señalan que las MDR sesionan en días de semana y en horarios centrales, lo que impide la participación: «es bastante impensado que un asalariado le pida al patrón (en un ámbito de características de ganadería extensiva) para participar en la MDR en esos días y horarios» (entrevista integrante CAD 2).

Respecto a la relación de poder entre las organizaciones dentro de la MDR, se menciona que la participación de las gremiales que representan al empresariado rural es muy baja o nula (ARU y FRU) y que la participación es sobre todo de integrantes de CNFR, de vecinos y pobladores. «No se evidencia una relación de poder entre organizaciones que participan en las MDR» (entrevista integrante CAD 1).

Coinciden en que no se visualizaron conflictos entre las organizaciones participantes en las MDR y que existen más ejemplos de colaboración y de apoyo. Esto contradice lo que mencionan los representantes de asalariadas/os rurales.

4.2.5. Directoras/es nacionales y departamentales de desarrollo rural del MGAP

Del análisis de las entrevistas a directores nacionales y departamentales de desarrollo rural del MGAP para el período 2010-2019, surge que las organizaciones que participan mayoritariamente en las MDR son un abanico de organizaciones formales (pertenecientes a la CNFR y CAF) e informales. Se buscaba la participación más amplia posible del mundo rural, sobre todo de sectores que históricamente no habían sido escuchados o tenidos en cuenta. En este sentido, el espíritu era de una participación amplia de base territorial, con participación de organizaciones formales e informales, más allá de la letra de la ley.

Se coincide con la apreciación de que la participación de organizaciones de asalariados rurales fue baja, despereja (en algunas MDR participaban, y en otras, no) y en muchos casos no participaban.

Las organizaciones de productores familiares encontraron en las MDR interlocutores en la parte técnica y a través de la MDR interpelaban a otras instituciones u organismos (Intendencia, UTE, OSE, encargados de caminería...).

La política pública del territorio se canalizaba a través de las MDR, las que sirvieron como ámbitos de validación y aprobación; esto principalmente para las organizaciones de productores, no así para las organizaciones de asalariadas/os rurales porque no había mucho para ofrecer.

Cabe destacar que desde Desarrollo Rural se apoyó la participación y la presencia de las delegaciones y sindicatos de trabajadores/as rurales en los consejos de salario, que era el ámbito natural donde los sindicatos tenían para dar la lucha, pero no a través de las MDR, por lo que no era un lugar atrayente.

Se desprende de estas entrevistas que las gremiales que representan a los productores con perfil de agronegocio, tales como la ARU y la FRU, no participan asiduamente en las sesiones de MDR.

Sobre cuál sería el funcionamiento ideal de una MDR, se señala que debería ser una definición de las personas y organizaciones en el territorio que van a integrar dichas MDR y son esas personas quienes determinarán el mejor accionar. En este sentido, agregan que «los actores territoriales tuvieron total autonomía para organizarse» y que

«el grado de participación tiene que ver con los ciclos y las actividades que se dan en el territorio. Para que sea un ámbito válido, tienen que estar todas las partes (actores sociales, actores agrarios, autoridades). Deberían de participar los que tienen mayores demandas» (entrevista director/a 1).

Señalan que existieron algunos conflictos en las MDR al principio de su implementación, cuando algunas organizaciones de productores entendían que los sindicatos no tenían que participar de estos ámbitos aludiendo que era un espacio para productores. «El sindicato luego recibió tierra de INC, a lo que los productores se opusieron a que recibieran la tierra. En una primera instancia, estaban en contra de que

participaran de la MDR y luego de que fueran colonos» (entrevista director/a 2). Esto concuerda con lo expresado por la perspectiva de representantes de asalariadas/os rurales.

Sobre las dificultades o impedimentos en la participación de asalariadas/os rurales en las MDR, indican motivos multifactoriales y señalan como principal factor la debilidad en la organización de estas organizaciones en el territorio y agregan motivos económicos, sobre todo para los traslados.

Como posibles mejoras a las MDR sugieren cambios en los procesos de difusión, apuntar a convocatorias inclusivas, mayor autonomía y presupuesto para su funcionamiento. En este sentido, visualizan la necesidad de un proceso de formación en participación para las organizaciones y los equipos técnicos, con enfoque en la interdisciplinariedad. Por otro lado, señalan la necesidad de una mayor institucionalidad presente en las MDR, que involucre más del Estado que el MGAP. Agregan, respecto a su funcionamiento, la posibilidad de ser más resolutive y no solo de consulta.

También se menciona la necesidad de «Un diálogo entre las MDR, de aprender entre los actores y las MDR para aprender de la propia experiencia. Haría encuentros regionales de diálogo entre MDR dentro del Uruguay y también fuera del Uruguay con sistemas de organización similar» (entrevista director/a 3).

Se visualizan como ausentes en las MDR grupos de descendientes de pueblos originarios, colectivos de afrodescendientes, grupo de jóvenes, grupos con perspectiva de género, personas con discapacidad y migrantes. Desde un punto de vista más teórico, destacan la ausencia de grupos sensibilizados con la temática ambiental.

En síntesis, y a partir del trabajo exploratorio realizado, los principales factores que explican las dificultades para la participación de las organizaciones de asalariados rurales son la debilidad de las organizaciones de asalariadas/os rurales en el territorio o la ausencia de estas, conflicto entre organizaciones, que los temas que se tratan en la MDR no son de interés o sentidos para las asalariadas/os rurales, que en algunas MDR las organizaciones de asalariadas/os no son convocadas, la falta de apoyo económico para el traslado y viáticos básicos y que los días y horarios de sesión de las MDR no son acordes para que asalariadas/os rurales participen.

A continuación, se presentan, en una matriz comparativa de las perspectivas de los actores entrevistados, las dificultades e impedimentos para la participación de los grupos de asalariadas/os rurales en las MDR. Para la construcción de dicha matriz se les menciona los factores a los entrevistados y se le solicita que ellos los califiquen en una relevancia: alta, media o baja. También se le solicita que mencione algún otro factor que no fue tenido en cuenta.

Tabla 11

Relevancia de factores que dificultan o impiden participar a grupos de asalariadas/os rurales en las MDR según diferentes perspectivas.

Factores	Representantes de organizaciones de asalariadas/os rurales	Técnicas/os que participaron en las MDR	Representantes del CAD que participaron en las MDR	Directores que participaron en las MDR
Los temas que se tratan en las MDR no convocan o no son de interés para organizaciones de asalariadas/os rurales	Alta	Alta	Alta	Baja
Diferente lugar de trabajo y lugar de residencia de trabajadores rurales	Media	Baja	Baja	Baja
Grandes distancias entre el lugar de residencia y donde sesiona la MDR.	Media	Baja	Baja	Baja
Dificultades o problemas en la convocatoria desde los CAD o las MDR	Alta	Media	Baja	Media
Debilidad en la organización de asalariadas/os rurales en el territorio	Media	Alta	Alta	Alta
Se prioriza desde la organización otros temas diferentes a la MDR	Baja	Baja	Baja	Media
Otras razones	Falta de financiamiento básico, los	No conocen el ámbito de las MDR, por	Horario y los días no son adecuados.	Motivos económicos

horarios que son días de semana en horarios centrales, relaciones de poder desiguales y persecuciones	ejemplo en el ámbito sindical. No se ha llegado desde la institucionalidad o el MGAP a las organizaciones de asalariados rurales a invitarles a que participen.	que impiden el traslado
--	---	----------------------------

Fuente: elaboración propia con base en entrevistas semiestructuradas.

En la tabla anterior se observa que los factores que dificultan o impiden participar a grupos de asalariadas/os rurales en las MDR cambian según las perspectivas de los diferentes actores involucrados, así como su relevancia.

Se destaca puntualmente la relevancia alta que se le da al factor “los temas que se tratan en las MDR no convocan o no son de interés para organizaciones de asalariadas/os rurales” por parte de casi todos los referentes entrevistados, salvo para los actores que tienen roles de dirección.

También es oportuno puntualizar la relevancia alta que los referentes de asalariadas/os rurales le dan al factor “dificultades o problemas en la convocatoria desde los CAD o las MDR”.

La falta de financiamiento para este tipo de instancia se menciona por representantes de asalariadas/os y por directores. Así como referentes técnicos y los CAD destacan problemas de convocatoria y horarios.

Es de destacar que es necesaria la participación de la sociedad civil organizada en el diseño de políticas públicas, sobre todo contemplando que las MDR son una de las formas de territorializar dichas políticas públicas, por ejemplo: la convocatoria para asignación de tierra por parte del INC en algunos casos se hace a través de las MDR. Parece importante resaltar lo establecido por Moller (2010) sobre dimensión social del DS, donde en el centro del enfoque se encontraban los bienes sociales básicos, como pueden ser la vida misma, la salud o la satisfacción de necesidades básicas (alimento,

vestido, vivienda, derechos políticos elementales). Estos bienes sociales se visualizaban como imprescindibles para una sociedad justa o equitativa, todas temáticas que se tratan en las MDR y en las que asalariadas/os rurales están ausentes.

Por eso es necesario, desde el Estado, promover la participación desde la concepción más amplia, con asistencia a los ámbitos de decisión, permanencia en estos y toma de decisiones. Surge de las entrevistas que en las MDR se da una disputa de poder, con un poder diferencial entre los actores. Algo para destacar es que las MDR pueden afectar esas relaciones de poder, además de ser ámbitos o espacios donde pueden ponerse los conflictos sobre la mesa para poder superar los problemas que surgen cuando hay una defensa desigual de intereses por parte de los actores participantes. La baja participación de asalariadas/os rurales se da porque se les dificulta participar, pero también los demás actores influyen en que no participen.

También se destaca que para el periodo evaluado se realizaron los consejos de salarios con integración entre el estado, empresarios y trabajadores (tripartita) con el principal objetivo de la negociación de los salarios y las condiciones de trabajo por rama de actividad (Reilla y Mascheroni, 2019), siendo estas instancias vitales para el movimiento sindical de asalariadas/os rurales seguramente se debió de priorizar estos espacios a la participación en las MDR.

Como se mencionó anteriormente las MDR se basan en un enfoque DRET, que establece ser 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) es vital que la participación de grupos y organizaciones de asalariadas/os rurales en las MDR.

4.3. Líneas de trabajo para que desde la política pública y las organizaciones se puedan levantar los obstáculos para la participación

De esta investigación, en relación con la interrogante principal respecto a la participación de las organizaciones de asalariadas/os rurales en las MDR, se desprende que, si bien las MDR fomentan la participación, se pone en evidencia que existe una

problemática con respecto a la representación de una gran proporción de pobladores del medio rural en tales instancias.

Del análisis de lo anteriormente desarrollado, surgen las siguientes posibles líneas de mejora a las MDR: mayor descentralización, convocatorias inclusivas, formación en la participación.

La mayor descentralización refiere a la posibilidad de sesionar en distintas partes de los departamentos, que las MDR cuenten con recursos financieros y autonomía de gestión para la operativa de su funcionamiento, así como para poder apoyar económicamente a las organizaciones participantes con viáticos destinados a boletos y alimentación, pudiendo gestionarse en plazos más cortos.

En relación con las mejoras en la convocatoria, se alude, en principio, a la operativa, considerando los días y horarios de sesión, evitando la superposición con las actividades laborales de los/as participantes. Por otro lado, parece importante atender la comunicación de forma inclusiva en relación con el mensaje de convocatoria y con los temas de agenda, que involucre tanto a las organizaciones de asalariadas/os rurales, así como a otros tipos de organizaciones ausentes identificados anteriormente.

Es fundamental la implementación de mecanismos que mejoren la participación, puntualmente la gestión de los conflictos que surjan en la MDR. Se entiende que las claves para ello son generar demanda y formación en la participación. Esto se encuentra directamente relacionado a la finalidad de la política pública, en el entendido de que las demandas del territorio deben canalizarse a través de ella, así como colaborar en la generación de mecanismos para la formar a las personas en la participación. Como mencionan Vitry y Chia (2016), el instrumento estructura el comportamiento de los actores y es un auxiliar en el que podemos ver las relaciones y luchas de poder, referido, sobre todo, a los conflictos que se visualizan en las MDR con organizaciones que tienen una gran asimetría de poder. También es necesario que las personas que van a integrar dichos ámbitos tengan conocimientos sobre participación desde una perspectiva amplia del concepto, más allá de la mera asistencia. Para esto es necesario contar con capacitación sobre la participación tanto para técnicas/os como para representantes de las diferentes organizaciones.

Sobre los motivos por los que no participan organizaciones de asalariadas/os rurales en las MDR, existe común acuerdo en que es multifactorial y que uno de los principales factores es la convocatoria en sentido general y la debilidad en la organización de asalariadas/os rurales en el territorio.

Desde la perspectiva de los representantes de las organizaciones de asalariadas/os rurales, técnicas/os y representantes del CAD que participaron en las MDR, uno de los principales factores tiene que ver con que los temas que se tratan en las MDR no convocan o no son de interés para organizaciones de asalariadas/os rurales.

Se establece, en la mayoría de las entrevistas, que la falta de un financiamiento básico afecta negativamente la participación en las MDR. Esto va en la misma línea de lo que afirma Sayes García (2014) sobre que la asignación de recursos financieros constituye una de las mayores demandas de los integrantes de las MDR. La toma de decisiones sobre recursos financieros hace que se convierta en un real proceso de descentralización.

Se desprende de las entrevistas que, a mayor grado de organización territorial, mayores son los logros alcanzados por MDR y la participación de los diferentes actores sociales. Esto está en línea con lo que constata Sayes García (2014) que, en aquellas MDR en que existe presencia de grupos organizados, con una percepción mayor de logros, siendo estos asociados a la presentación y ejecución de proyectos a partir del apoyo obtenido en la MDR, en tanto, en aquellas MDR donde prima la participación de personas sin respaldo de una organización detrás, se entiende que la MDR generó expectativas que no se pudieron cumplir.

También existe consenso con que los días y los horarios no son acordes para fomentar la participación de este tipo de organizaciones, teniendo en cuenta las actividades propias de asalariadas/os rurales. Las sesiones son generalmente de lunes a viernes en horarios centrales, lo cual no sería adecuado por la superposición con las actividades laborales.

Cuando las/os trabajadoras/es están sindicalizadas/os, participan en las MDR y en otros ámbitos como consejos de salarios o negociaciones colectivas de diferentes índoles. Mientras que quienes no están sindicalizadas/os u organizadas/os no tienen participación ni respaldo en el territorio. Es por esto que sería necesario y vital

fortalecer la organización de asalariadas/os rurales en el territorio para que puedan participar de diferentes ámbitos sociales y ser parte de un desarrollo sustentable.

5. Conclusiones

La política pública de descentralización y la construcción de las MDR fue necesaria y contribuyó a la participación de gran parte de la sociedad para buscar un DRS para el período evaluado (2010-2019).

Desde una perspectiva amplia en el DRS con enfoque DRET, es importante que participen las personas que viven en el territorio rural en las MDR, sobre todo por la temática que se tratan, la salud, la educación, la caminería, el ambiente, acceso a tierra, entre otros temas vitales para los derechos básicos.

En el territorio, la política pública se canalizó generalmente a través de las MDR, las que sirvieron además como ámbito de validación y aprobación. Esto principalmente para las organizaciones de productoras/es, no así para las organizaciones de asalariadas/os rurales, ya que no se podían ofrecer soluciones a sus principales problemáticas.

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

Respecto al total de organizaciones, se ha mantenido constante para el período evaluado. De la participación en general se identificó que la mayoría de las organizaciones que participaron durante los dos subperíodos analizados refieren a organizaciones de productoras/es.

Se concluye que la participación de organizaciones de asalariadas/os rurales fue relativamente baja respecto a las otras organizaciones y para el período evaluado. Esto es debido a una multiplicidad de factores; entre ellos, los temas que se tratan en la MDR no son de interés o sentidos para las asalariadas/os rurales, las organizaciones de asalariadas/os no son convocadas, no hay apoyo económico para el traslado y viáticos básicos, existen conflictos y los días y horarios de sesión no son acordes para que asalariadas/os rurales participen.

En función de lo discutido, se observa la necesidad de generar un proceso de formación en participación para las organizaciones y los equipos técnicos con enfoque interdisciplinario.

La operativa de sesión de las MDR en relación con días y horarios no es compatible con la disponibilidad de las/os asalariadas/os rurales para fomentar su participación. El ajuste en la operativa tomando en cuenta este aspecto podría contribuir a la participación de organizaciones de asalariadas/os rurales.

Existe unanimidad en las/los entrevistados respecto a la necesidad de proveer a las MDR de recursos financieros y autonomía de gestión para mejorar su funcionamiento, en relación con la operativa y con la posibilidad de brindar a las organizaciones participantes apoyo económico para cubrir, por ejemplo, viáticos de traslado y alimentación.

Una comunicación inclusiva tanto en el mensaje como en la agenda contribuiría a una mejora en la convocatoria al generar sentido de pertenencia por parte de estas organizaciones a las MDR y, en consecuencia, en la participación.

Cuando trabajadoras/es están organizados y sindicalizados, participan en las MDR y en otros ámbitos como consejos de salarios o negociaciones colectivas de diferentes índoles. Mientras que quienes no están sindicalizados u organizados no tienen participación ni respaldo en el territorio. Es por esto que sería necesario y vital fortalecer la organización de asalariadas/os rurales en el territorio para que puedan participar de diferentes ámbitos sociales y ser parte de un desarrollo sustentable, partiendo de la base de que no son excluyentes los diferentes espacios de participación.

Si lo que se busca alcanzar es un DRS utilizando como instrumento las MDR, es vital la inclusión de los asalariados/as rurales por su peso en la estructura agraria y principalmente para contribuir a sus derechos de ciudadanos plenos.

Se puede concluir que, con mejoras tendientes a fomentar la participación en las MDR, estas se pueden transformar en una buena herramienta para vincular a «los olvidados de la tierra» con el territorio para que comiencen a ejercer y disfrutar de sus derechos.

A modo de cierre y como interrogantes emergentes de este trabajo, y para poder continuar trabajando este tema tanto desde la política pública como desde la

investigación y o desde el análisis y estrategias de las organizaciones, es que se plantean las siguientes tres interrogantes.

Un primer interrogante es sobre la representación territorial de las y los asalariados rurales. En este sentido, desde este trabajo surge la pregunta de si los sindicatos son la herramienta de representación territorial o si las y los asalariados se representan a través de otras formas de organización como las sociedades de fomento, los colectivos colonos de tierras del INC o las diferentes formas de organizaciones de vecinales/territoriales.

Una segunda interrogante es sobre si los cambios en el lugar de residencia de las y los asalariados planteados por Carámbula y Oyantcabal (2019), entre otros autores, no estarían explicando la ausencia de las organizaciones de asalariados en la MDR de algunos territorios rurales de nuestro país, por ejemplo, en Canelones o en Salto, donde una parte muy importante de ellas/os tiene residencia urbana.

La tercera interrogante es sobre si la ausencia de las organizaciones sindicales de las y los asalariados en las MDR no responde a que estas son el instrumento de la política pública para las reivindicaciones/aportes de habitantes de un territorio, excluyendo, desde este concepto/perspectiva, las demandas o reivindicaciones sustantivas de una organización sindical con perspectivas de clase.

6. Bibliografía

- Albano, G. (2011). *La Mesa de Desarrollo en San José. Política pública y desarrollo territorial: la percepción de los actores* [tesis de grado]. Universidad de la República.
- Bartra, A. (2008). Tiempos de Carnaval. En *El hombre de hierro: los límites sociales y naturales del capital* (pp. 17-33). Universidad Autónoma de la Ciudad de México; Universidad Autónoma Metropolitana; Editorial Itaca.
- 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.
http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0797-55382015000100002&lng=es&tlng=es
- Carámbula, M. (2020). La metamorfosis del campo. En Gabriel Quirici (coord.), *Crónicas de nuestro tiempo: nuevas miradas del presente 1989-2019* (pp. 89-103). Ediciones de la Banda Oriental.
<https://www.bandaoriental.com.uy/producto/cronicas-de-nuestro-tiempo-nuevas-miradas-del-presente-1989-2019/>
- Carámbula, M., Cardeillac, J., Moreira, B., Gallo, A., Juncal, A. y Piñeiro, D. (2012). Los límites de la ciudadanía: el caso de los trabajadores asalariados rurales. En A. Riella (coord.), *El Uruguay desde la sociología X. Diversidad cultural, discriminación e inseguridad. Cuidados, fecundidad, educación y género. Desigualdades sociales, desarrollo territorial y movilidad. Gestión de recursos humanos, capital social y acción sindical* (pp. 351-370). Facultad de Ciencias Sociales.
- Carámbula, M. y Oyhançabal, 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, 161-180.
10.17141/eutopia.16.2019.4107
- Cardeillac, J., Juncal, A., Moreira, B. y 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 M. Boado, *El Uruguay desde la sociología XII* (pp. 259-272). Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de la República).
- Cardeillac, J., Carámbula, M., Juncal, A., Moreira, B., Dean, A., Perazzo, I., Galván, E. y Piñeiro, D. (2015). Asalariados rurales, excepcionalidad y exclusión: un aporte para la superación de barreras a la inclusión social en Uruguay. En A. Riella y A. Mascheroni (comps.), *Asalariados rurales en América Latina* (pp. 277-300). Clacso; Universidad de la República.
- Cardeillac, J., Juncal, A. (2017). Estructura agraria y trabajo en un contexto de cambios: el caso de Uruguay. *Mundo Agrario*, 18(39), 1-13.
- Estructura agraria y trabajo en un contexto de cambios: el caso de Uruguay. En Chia, E. (2020). Las Mesas de Desarrollo Rural como Dispositivo de Innovación Territorial [curso]. Programa de Posgrados de la Facultad de Agronomía. (Datos sin publicar).
- Chia, E. y Torre, A. (2020). Gobernanza territorial a través del prisma de los instrumentos, aprendizajes y conflictos [artículo en evaluación]. Universidad de Chile.
- Chia, E., Rey-Valette, H., Michel, L., Soulard, Ch. N., Mathé, S., Barbe, E., Jarrige, F. y Guiheneuf, P. (2016). Proposición metodológica para el análisis de la gobernanza territorial a partir de una experiencia francesa. *Revista Geográfica de Valparaíso*, (53), 23-46.
- Corbetta, P. (2007). *Metodología y técnicas de investigación social*. McGraw Hill.
- Descalzi, E. (2020). *La participación de los productores en la Mesa de Desarrollo Rural de Treinta y Tres* [trabajo final de Maestría en Desarrollo Rural Sustentable, Universidad de la República]. Colibri. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/29901>
- Espinosa, M. (2009). La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía. *Andamios*, 5(10), 71-109. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632009000100004&lng=es&tlng=es

- Fernandes, B.M. (2008) Entrando nos territórios do território. *Revista de Dataluta*, 1(3), 273-301.
- Figari, M. y Pereira, D. (2020). Mapeo de actores: herramienta para la acción: la experiencia de la Mesa de Desarrollo Rural de Tacuarembó. *Agrociencia Uruguay*, 24(1), 349. 10.31285/AGRO.24.349
- González Sierra, Y. (1994) *Los olvidados de la tierra: vida, organizaciones y luchas de los sindicatos rurales*. Comunidad Nordan-Comunidad.
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). (2003). El enfoque territorial de desarrollo rural. 180 p.
- Instituto de Comunicación y Desarrollo. (2021). Unión Nacional de Asalariados, Trabajadores Rurales y Afines | Unatra. Mapeo de la sociedad civil Uruguay repertorio de organizaciones. <https://www.mapeosociedadcivil.uy/organizaciones/union-nacional-de-asalariados-trabajadores-rurales-y-afines/>
- Jenkins, W. (1978) *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*. Martin Robertson.
- Ley n.º 18.126. Créase el Consejo Agropecuario, de carácter honorario, que dependerá del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, establécese su integración y cometidos. (2007). <https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/18126-2007>
- Manzanal, M. (2007). Territorio, poder e instituciones: una perspectiva crítica sobre la producción del territorio. En M. Manzanal, M. Arzeno y B. Nussbaumer, (comps.), *Territorios en construcción, actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto*. Ediciones Ciccus. 296 p.
- Mascheroni, P. (2011). Negociación colectiva en el medio rural uruguayo: los primeros pasos. *Revista de Ciencias Sociales*, 24(29), 97-114.
- Miranda, J. (2020). Estudio de políticas públicas para el desarrollo rural [curso]. Programa de Posgrados de la Facultad de Agronomía. (Datos sin publicar).
- Moller, R. (2010). Principios de desarrollo sostenible para América Latina. *Ingeniería de Recursos Naturales y del Ambiente*, (9), 101-110. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=231116434012>

- Moroy, G. (2023). *Participación de las organizaciones de asalariadas/os en las Mesas de Desarrollo Rural en Uruguay* [trabajo final de Diploma en Desarrollo Rural Sustentable, Universidad de la República]. Colibri. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/41465>
- Muller, P. (1998). La producción de las políticas públicas. *Innovar: Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, (12), 65-75.
- Naciones Unidas. (1965). Conferencia mundial de población. <https://docs.un.org/es/E/CONF.41/2>
- Naciones Unidas. (1958). Comisión Económica para África (CEPA). <https://research.un.org/en/docs/unsystem/eca>
- Naciones Unidas. (1987). Report of the World Commission on Environment and Development (Informe Brundtland). https://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE_LECTURE_1/CMMAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf
- Piñeiro, D. (2010). Desarrollo sustentable: una perspectiva desde las Ciencias Sociales. *Revista de Ciencias Sociales*, (26), 8-15. 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. *Revista Uruguaya de Servicio Social*, (12), 11-13.
- Rebellato, J. (1996). El aporte de la educación popular a los procesos de reconstrucción del poder local. *Revista Multiversidad*, (6), 23-39.
- Riella, A. y Mascheroni, P. (coord.). (2015a). *Asalariados rurales en América Latina*. Facultad de Ciencias Sociales; Clacso.
- Riella, A. y Mascheroni, P. (2015b). Transformaciones agrarias y cambios recientes en los mercados de empleo rural en Uruguay. *Eutopía*, (9), 29-43. <http://dx.doi.org/10.17141/eutopia.9.2016.2062>
- Riella, A. (coord.) y 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* (pp. 233-258). Facultad de Ciencias Sociales.
- Riella, A. (2012). *El Uruguay desde la sociología X*. Facultad de Ciencias Sociales. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/7600>
- Riella, A. y Mascheroni, P. (2019). La organización sindical de los trabajadores agrarios en Uruguay: origen, trayectoria y perspectivas. *Mundo Agrario*, 20(43), e104. <https://doi.org/10.24215/15155994e104>
- Rodríguez, L. (2020). Precarias por excelencia: una mirada feminista de la precarización del trabajo rural en la citricultura uruguaya, *Revista Latinoamericana de Estudios Rurales*, 5(9), 1-29. <http://www.ceil-conicet.gov.ar/ojs/index.php/revistaalasru/article/view/625/564>
- Sabourin, E. (2020). Las Mesas de Desarrollo Rural como Dispositivo de Innovación Territorial [curso]. Programa de Posgrados de la Facultad de Agronomía. (Datos sin publicar).
- Sabourin, E., Massardier, G. y Sotomayor, O. (2016). As políticas de desenvolvimento territorial rural na América latina: uma hibridação das fontes e da implementação. *Mundos Plurales*, 3(1), 75-98.
- Sayes García, J. (2014.). Innovaciones institucionales el caso del Consejo Agropecuario Departamental y Mesas de Desarrollo del Departamento de Tacuarembó [tesis de maestría, Universidad de la República]. Colibri. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/24148>
- Vázquez Barquero, A. (2007). Desarrollo endógeno: teorías y políticas de desarrollo territorial. *Investigaciones Regionales-Journal of Regional Research*, (11), 183-210. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28901109>
- Villalba, C. (2015). *Estudio de las Mesas de Desarrollo Rural en Uruguay como innovación institucional para la participación y la inclusión*. IICA; DGDR.
- Vitry, Ch. y Chia, E. (2016). Contextualisation d'un instrument et apprentissages pour l'action collective. Montpellier. *Management & Avenir*, 1(83), 121-141. https://repository.lboro.ac.uk/articles/journal_contribution/Contextualisation_d_un_instrument_et_apprentissages_pour_l_action_collective/9497273/1

Zapata, L. (2017). La Mesa de Desarrollo Rural Tacuarembó como espacio de gobernanza [tesis de grado, Universidad de la República]. Colibri.
<https://hdl.handle.net/20.500.12008/10657>

7. Anexos

7.1. Etapa 1 (exploratoria): entrevistas exploratorias semiestructuradas a actores calificados

¿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?

¿En qué departamentos o MDR registró participación de organizaciones de asalariadas/os?

¿Qué condiciona la participación de grupos de asalariadas/os agrarias/os 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?

¿Cuál es su sugerencia para relevar la cantidad de organizaciones de asalariadas/os rurales que participan en las MDR en lo departamental y nacional y la cantidad total de organizaciones o grupos que participan? La idea es construir un indicador.

7.2. Etapa 2 (trabajo de campo): entrevista semiestructurada a técnicas/os y actrices/actores calificadas/os

1. ¿Qué características tienen las organizaciones que participan en la MDR en las con las que usted se vinculó?
2. ¿Cómo valoraría la política pública de desarrollo rural y, en específico, las MDR?
3. ¿Qué sería lo que más le dificulta o le impide participar a grupos de asalariadas/os rurales en las MDR? Por ejemplo, qué opinión le merecen los siguientes factores:

- a. Los temas que se tratan en las MDR no convocan o no son de interés para organizaciones de asalariadas/os rurales.
- b. Diferente lugar de trabajo y lugar de residencia de trabajadores rurales.
- c. Grandes distancias entre el lugar de residencia y donde sesiona la MDR.
- d. Dificultades o problemas en la convocatoria desde los CAD o las MDR.
- e. Debilidad en la organización de asalariadas/os rurales en el territorio.
- f. Se priorizan desde las organizaciones otros temas diferentes a la MDR.
- g. Otras razones.

Para contestar esta pregunta, se le brindó a la persona entrevistada opciones y se le solicitó que mencionara la relevancia en alta, media o baja.

- 4. ¿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?
- 5. ¿Han tenido o visualizado conflictos en la MDR entre organizaciones o personas? En caso de que sí, ¿los puede describir?
- 6. ¿Qué le mejoraría o cambiaría a la MDR para que participen más personas u organizaciones de asalariadas/os?
- 7. ¿Visualiza a otro grupo o colectivo que esté ausente en este espacio de participación territorial?

7.3. Etapa 2 (trabajo de campo): entrevistas semiestructuradas a personas que fueron o son directores del MGAP

- 1. ¿Cómo valora usted la participación de las diferentes organizaciones en las MDR?

Interesa conocer la importancia o relevancia que se le da a la participación en dicho ámbito.

- 2. ¿Cómo sería desde su perspectiva un perfecto funcionamiento de una MDR?
- 3. ¿En qué se beneficia una organización al participar en la MDR?
- 4. ¿En qué le puede perjudicar la participación en la MDR?

5. ¿Han visualizado conflictos en la MDR entre organizaciones o personas? En caso de que sí, ¿los puede describir?
6. ¿Cuáles son los principales motivos para no participar en la MDR?
7. ¿Qué sería lo que más le dificulta o le impide participar a grupos de asalariadas/os rurales en las MDR? Por ejemplo, qué opinión le merecen los siguientes factores:
 - a. Los temas que se tratan en las MDR no convocan o no son de interés para organizaciones de asalariadas/os rurales.
 - b. Diferente lugar de trabajo y lugar de residencia de trabajadores rurales.
 - c. Grandes distancias entre el lugar de residencia y donde sesiona la MDR.
 - d. Dificultades o problemas en la convocatoria desde los CAD o las MDR.
 - e. Debilidad en la organización de asalariadas/os rurales en el territorio.
 - f. Se prioriza desde las organizaciones otros temas diferentes a la MDR.
 - g. Otras razones.

Para contestar esta pregunta, se le brindó a la persona entrevistada opciones y se le solicitó que mencionara la relevancia en alta, media o baja.

8. ¿Qué le mejoraría a la MDR para que participen más personas u organizaciones?
9. ¿Visualiza a otro grupo o colectivo que esté ausente en este espacio de participación territorial?

7.4. Etapa 2 (trabajo de campo): entrevista semiestructurada a personas que participaron en los CAD

1. ¿Qué características tienen las organizaciones que participan en la MDR en las que usted se vinculó?
2. ¿Cómo valoraría la política pública de desarrollo rural y, en específico, las MDR?
3. ¿Participan o participaron organizaciones de asalariadas/os rurales en las MDR a las que fuiste? ¿Me las podés mencionar y enviar contacto?

4. ¿Qué sería lo que más le dificulta o le impide participar a grupos de asalariadas/os rurales en las MDR? Por ejemplo, qué opinión le merecen los siguientes factores:
- a. Los temas que se tratan en las MDR no convocan o no son de interés para organizaciones de asalariadas/os rurales.
 - b. Diferente lugar de trabajo y lugar de residencia de trabajadores rurales.
 - c. Grandes distancias entre el lugar de residencia y donde sesiona la MDR.
 - d. Dificultades o problemas en la convocatoria desde los CAD o las MDR.
 - e. Debilidad en la organización de asalariadas/os rurales en el territorio.
 - f. Se prioriza desde las organizaciones otros temas diferentes a la MDR.
 - g. Otras razones.

Para contestar esta pregunta, se le brindó a la persona entrevistada opciones y se le solicitó que mencionara la relevancia en alta, media o baja.

5. ¿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?
6. ¿Han tenido o visualizado conflictos en la MDR entre organizaciones o personas? En caso de que sí, ¿los puede describir?
7. ¿Qué le mejoraría o cambiaría a la MDR para que participen más personas u organizaciones de asalariadas/os?
8. ¿Visualiza a otro grupo o colectivo que esté ausente en este espacio de participación territorial?

7.5. Etapa 2 (trabajo de campo): organizaciones de asalariadas/os rurales entrevistadas

Nombre de la Organización o Sindicato	Cantidad de entrevistadas/os	Participación en MDR	Conoce el ámbito de la MDR
Unatra	3	Si	Si
UTAA	1	Si	Si
Utracir	1	No	Si
Sutta	1	Si	Si
Sutaa	1	Si	Si
Grupo de Trabajadores Rurales de Tacuarembó	1	Si	Si
Total	8		

7.6. Etapa 2 (trabajo de campo): entrevista semiestructurada a representantes de organizaciones asalariadas/os rurales

En todas las entrevistas se comenzará con la siguiente introducción:

Estimada/o asalariada/o⁹, esta actividad es una entrevista semiestructurada que se realiza en el marco de una tesis de maestría profesional en Desarrollo Rural Sustentable.

Se presentarán los datos básicos del entrevistador (nombre) y se le mencionarán los objetivos de la tesis y un breve comentario de los resultados de los datos del diplomado. Se establecerá que la información recabada será tratada y presentada en carácter de anónimo, sin exponer su información personal en futuras publicaciones. Se resaltaré que no se publicará material que pueda ser perjudicial para el/la

⁹ Se entrevistarán a personas que representen a organizaciones o sindicatos de asalariadas/os. La introducción tiene variables mínimas acorde a persona que se entrevista.

entrevistado/a. Se le mencionará a las/os entrevistadas/os la duración aproximada de la entrevista, se estima que será de entre 45 y 60 minutos. Se le solicitará consentimiento para grabar la conversación; en caso de que la persona acepte, se encenderá el grabador y se complementará con apuntes. En caso contrario, se registrará solo en apuntes.

Preguntas:

1. Introducción sobre las MDR: ¿las conoce?, ¿qué son?
2. ¿A qué se debe la escasa participación de organizaciones de asalariadas/os rurales?
3. ¿Cuáles son los principales motivos para no participar en la MDR?
4. ¿La organización que usted representa ha participado en la MDR?
5. ¿Qué sería lo que más le dificulta o le impide participar a grupos de asalariadas/os rurales en las MDR? Por ejemplo, ¿qué opinión le merecen los siguientes factores:
 - a. Los temas que se tratan en las MDR no convocan o no son de interés para organizaciones de asalariadas/os rurales.
 - b. Diferente lugar de trabajo y lugar de residencia de trabajadores rurales.
 - c. Grandes distancias entre el lugar de residencia y donde sesiona la MDR.
 - d. Dificultades o problemas en la convocatoria desde los CAD o las MDR.
 - e. Debilidad en la organización de asalariadas/os rurales en el territorio.
 - f. Se prioriza desde la organización otros temas diferentes a la MDR.
 - g. Otras razones.

Para contestar esta pregunta, se le brindó opciones a la persona entrevistada y se le solicitó que mencionara la relevancia en alta, media o baja.

6. ¿Su organización cómo se vincula con otras organizaciones de la zona?
7. ¿En qué le beneficia, le benefició o le puede beneficiar la participación en la MDR?
8. ¿En qué le perjudica, le perjudicó o le perjudicaría la participación en la MDR?

9. ¿Han tenido conflictos en la MDR con otras organizaciones o personas? En caso de que sí, ¿los puede describir?
10. ¿Qué le mejoraría a la MDR para que participen más personas u organizaciones como la que representa?
11. ¿Visualiza a otro grupo o colectivo que esté ausente en este espacio de participación territorial?

7.7. Resumen ejecutivo

A modo introductorio, en este trabajo se analiza la participación de grupos y organizaciones de asalariadas/os rurales en las mesas de desarrollo rural (MDR). Se identifica como una problemática del ámbito la escasa participación de las organizaciones o grupos de asalariadas/os rurales y ¿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? ¿Por qué no participan organizaciones de asalariadas/os rurales en las MDR?

El objetivo general de esta tesis es generar conocimiento sobre la participación de organizaciones sociales en las MDR como instrumento de política pública para el desarrollo rural en Uruguay.

Los objetivos específicos de este trabajo son los siguientes:

1. Analizar la participación de las organizaciones de asalariadas/os rurales en las MDR del Uruguay durante el período 2010-2019.
2. Identificar cuáles son los factores o razones que obstaculizan la participación de las organizaciones de asalariados rurales en las MDR.
3. Aportar líneas de trabajo para que, desde la política pública y las organizaciones, se promuevan una participación activa de los asalariadas/os en las MDR.

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. El trabajo se

desarrolló en tres etapas no estrictamente sucesivas: etapa uno, de carácter exploratoria; etapa dos, de trabajo de campo, y etapa 3, de elaboración y síntesis.

Para la primera etapa, se analizaron dos períodos: 2010-2014 y 2015-2019. Como forma de acercamiento a la temática específica, se realizaron tres entrevistas semiestructuradas, dos de forma virtual y una de forma presencial, a actores calificados, específicamente a técnicos/as del MGAP que participan o participaron en las MDR o técnicos/as que han elaborado artículos científicos o tesis sobre la temática. Dichas entrevistas fueron grabadas y luego se tomaron apuntes sobre estas últimas. Según Corbetta (2007), las entrevistas cualitativas se pueden considerar equivalentes a las observaciones participantes.

En esta etapa también se analizaron fuentes secundarias, principalmente tesis y artículos científicos y académicos 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, que culminó con la defensa del Seminario 1.

Una segunda etapa, denominada *trabajo de campo*, 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 dos períodos mencionados anteriormente, utilizando fuentes secundarias aportadas por el 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 para el período 2010-2019.

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 e instituciones 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.

Para estandarizar la información, se siguió el siguiente criterio:

Se ordena las MDR por número, de las más antiguas hasta las más recientes.

Se enlistan las organizaciones que participan en cada mesa.

Se marca en cada mesa qué organización asiste, según las actas.

Se genera un porcentaje por MDR de asistencia por organización.

Se utilizó el software de hojas de cálculo Microsoft Excel para organizar y procesar los datos mediante tablas dinámicas y visualizar la información a través de gráficos. Para continuar con esta etapa de trabajo de campo y buscando generar información que nos permita responder el primer objetivo específico, se realizaron una serie de entrevistas semiestructuradas, pautadas según el actor por entrevistar.

Para esta etapa se realizaron de forma alternada un total de dieciocho entrevistas mediante videoconferencia a cuatro a técnicos/as que han elaborado artículos científicos o tesis sobre la temática y vinculados a las MDR, tres a directoras/es o exdirectoras/es del MGAP que participan o participaron en las MDR y a tres integrantes de los CAD. Dichas entrevistas fueron grabadas y luego transcritas. Los datos se presentan en forma de narración.

Además, se realizaron ocho entrevistas semiestructuradas mediante videoconferencia a referentes de organizaciones o grupos de asalariadas/os rurales. Se puede detallar que se entrevistaron a cinco representantes de organizaciones asalariadas/os rurales que participaron en al menos una MDR y a un representante de una organización de asalariadas/os rurales que no participó en al menos una MDR en su territorio de influencia. También se realizaron dos entrevistas semiestructuradas a representantes de la Unión Nacional de Asalariados, Trabajadores Rurales y Afines (Unatra). Dichas entrevistas fueron grabadas y luego transcritas. Los datos se presentan en forma de narración complementando los datos con una síntesis para clasificar los factores que afectan la participación.

La tercera etapa, de elaboración y síntesis, tenía como objetivo obtener conclusiones sobre los factores que afectan la participación de organización de

asalariadas/os rurales en las MDR. Las principales actividades de esta etapa son el análisis del proceso, la revisión de conceptos, la síntesis y la elaboración de conclusiones.

Se realizó una revisión bibliográfica de los siguientes ejes temáticos: desarrollo rural, territorio, participación, MDR y asalariadas/os rurales, con la intención de que estos temas colaboren con los resultados obtenidos.

El resultado del procesamiento de estos datos se presenta en el capítulo 4.1. «Participación de las organizaciones de asalariadas/os rurales en las MDR». Como resultados destacables respecto a la participación, se constató que menos de 1 % del total de organizaciones que participaron en las MDR correspondieron a organizaciones o grupos de asalariadas/os. La mayor proporción de los participantes correspondió a organizaciones de productores/as rurales o a instituciones públicas, empresas y demás.

Se puede sintetizar que en las MDR participan principalmente organizaciones de productores familiares, tanto organizados formalmente como informales. Para el subperíodo 2010-2014, participaron 972 en total, de las cuales doce representaban a asalariadas/os rurales (aproximadamente 1 %). Para el siguiente subperíodo (2015-2019), participaron 949 organizaciones en total, de las cuales nueve correspondían a asalariadas/os rurales.

Se establece que la participación de organizaciones de asalariadas/os 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 hacerlo en dicho espacio, visto que se pudo constatar una muy baja participación de organizaciones de asalariadas/os rurales en las MDR.

En el capítulo 4.2., se identificó que los principales factores que explican las dificultades para la participación de las organizaciones de asalariados rurales son la debilidad de las organizaciones de asalariadas/os rurales a en el territorio o la ausencia de estas, que los temas que se tratan en la MDR no son de interés o sentido para las asalariadas/os rurales, que las organizaciones de asalariadas/os no son convocadas, la falta de apoyo económico para el traslado y viáticos básicos, que existen conflictos y que los días y horarios de sesión no son acordes para que asalariadas/os rurales participen.

Respecto al capítulo 4.3., «Líneas de trabajo para que desde la política pública y las organizaciones se puedan levantar los obstáculos para la participación», surgen las siguientes posibles líneas de mejora a las MDR: mayor descentralización, convocatorias inclusivas, formación en la participación y fortalecimiento de las organizaciones de asalariadas/os rurales en el territorio.

Se concluye que, con mejoras tendientes a fomentar la participación en las MDR, estas se pueden transformar en una buena herramienta para vincular a *los olvidados de la tierra* con el territorio para que comiencen a ejercer y disfrutar de sus derechos y se dejan interrogantes para continuar contribuyendo a la participación para lograr un desarrollo rural sustentable.

A modo de cierre y como interrogantes emergentes de este trabajo, y para poder continuar trabajando este tema tanto desde la política pública como desde la investigación o desde el análisis y estrategias de las organizaciones se presentan tres interrogantes.

Un primer interrogante es sobre la representación territorial de las y los asalariados rurales. En este sentido, desde este trabajo surgen las siguientes preguntas: ¿los sindicatos son la herramienta de representación territorial? ¿O las y los asalariados se representan a través de otras formas de organización como las sociedades de fomento, los colectivos colonos de tierras del INC o las diferentes formas de organizaciones de vecinales/territoriales?

Una segunda interrogante es sobre si como los cambios en el lugar de residencia de las y los asalariados planteados por Carámbula y Oyantcabal (2019), entre otros autores, no estarían explicando la ausencia de las organizaciones de asalariados en la MDR de algunos territorios rurales de nuestro país, por ejemplo, en Canelones o en Salto, donde una parte muy importante de las y los asalariados tiene residencia urbana.

La tercera interrogante es sobre si la ausencia de las organizaciones sindicales de las y los asalariados en las MDR no responde a que las MDR son el instrumento de la política pública para las reivindicaciones/aportes de habitantes de un territorio, excluyendo desde este concepto/perspectiva las demandas o reivindicaciones sustantivas de una organización sindical con perspectiva de clase.