

COLECCIÓN

CA
SSI
NA

MARÍA NOEL GONZÁLEZ MÁRQUEZ

POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL EN URUGUAY

Mesas de Desarrollo Rural,
actores y territorios en transformación.



EXTENSIÓN **LIBROS**

COLECCIÓN
CASSINA
COMITÉ ACADÉMICO

Yamandú Acosta, Eduardo Álvarez Pe-
drosián, Duilio Amándola, Eloisa Bordolli,
Daniel Conde, Pedro de Hegedüs, Elsa Gatti,
Alfredo Falero, Marila Lázaro, Susana Mallo,
Gustavo Marisquirena, Álvaro Rico, Susana
Rostagnol, Susana Rudolf, Samuel Stern,
Fernando Tomasina, Nilia Viscardi

Daniel Morena

Editor

**Tecnicatura Universitaria en Corrección
de Estilo de la Facultad de Humanidades
y Ciencias de la Educación**

Corrección

Tatiana Mesa

Diseño

EXTENSIÓN **LIBROS**

CSEAM

Comisión Sectorial de Extensión y
Actividades en el Medio
Universidad de la República

Brandzen 1956, apto 201
11200 Montevideo, Uruguay
T | +598 2409 0286, +598 2402 5427
F | +598 2408 3122
editorial@extension.edu.uy
www.extension.edu.uy

Montevideo, 2014

COLECCIÓN

CA
SSI
NA

MARÍA NOEL GONZÁLEZ MÁRQUEZ

**POLÍTICAS DE
DESARROLLO
RURAL EN
URUGUAY**

Mesas de Desarrollo Rural,
actores y territorios en transformación

COLECCIÓN CASSINA

Esta colección es una iniciativa de la Comisión Sectorial de Extensión y Actividades en el Medio de la Universidad de la República que busca difundir la producción de conocimiento que se genera a partir de o en vínculo con procesos de extensión universitaria.

Los materiales de la colección son el resultado de una convocatoria abierta que se realiza anualmente desde 2013, con tres categorías de materiales: compilaciones, de autor y tesis de grado y posgrado.

En 2013 la temática central de la convocatoria fue *Extensión Universitaria: abordajes teórico-conceptuales, aportes metodológicos y producción de conocimiento vinculada a movimientos y organizaciones sociales*. La Comisión Evaluadora de estos trabajos fue integrada por Pedro de Hegedüs y Alfredo Falero.

RUBEN CASSINA

El profesor Ruben Cassina (1934 – 2011) fue militante estudiantil de la Asociación de Estudiantes de Medicina, profesor del liceo Manuel Rosé de Las Piedras y docente universitario.

Integró el equipo que desarrolló el Núcleo Común Básico del Plan 68 en la Facultad de Medicina, hasta que la dictadura militar lo proscribió. Con el fin de la dictadura retornó al ejercicio de la docencia, acompañando al Decanato de Pablo Carlevaro como Asistente Académico. También ejerció la docencia en la Facultad de Psicología y por último en el programa APEX CERRO, en el que ejerció el cargo de Director.

Cuestionó su propio papel como docente, fundamentalmente a partir del lugar que se le otorgaba al estudiante como ser pasivo y ausente de saber. Trabajó duramente en la enseñanza universitaria, identificando a los problemas y necesidades de la gente común como una fuente inagotable de enseñanzas y aprendizajes. Hombre culto, sencillo e íntegro, dedicó su vida a la educación liberadora. Su preocupación central fue enseñar a aprender.

COLECCIÓN

CASSINA

COLECCIÓN
CASSINA

COMITÉ ACADÉMICO

Yamandú Acosta, Eduardo Álvarez Pedrosián, Duilio Amándola, Eloisa Bordolli, Daniel Conde, Pedro de Hegedüs, Elsa Gatti, Alfredo Falero, Marila Lázaro, Susana Mallo, Gustavo Marisquirena, Álvaro Rico, Susana Rostagnol, Susana Rudolf, Samuel Stern, Fernando Tomasina, Nilia Viscardi

Daniel Morena

Editor

Tecnicatura Universitaria en Corrección de Estilo de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación

Corrección

Tatiana Mesa

Diseño

EXTENSIÓN **LIBROS**

CSEAM

Comisión Sectorial de Extensión y Actividades en el Medio
Universidad de la República

Brandzen 1956, apto 201
11200 Montevideo, Uruguay
T | +598 2409 0286, +598 2402 5427
F | +598 2408 3122
editorial@extension.edu.uy
www.extension.edu.uy

Montevideo, 2014

MARÍA NOEL GONZÁLEZ MÁRQUEZ

POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL EN URUGUAY

Mesas de Desarrollo Rural,
actores y territorios en transformación

ISBN | 978-9974-0-1134-2

 creative commons |    

COLECCIÓN CASSINA

Esta colección es una iniciativa de la Comisión Sectorial de Extensión y Actividades en el Medio de la Universidad de la República que busca difundir la producción de conocimiento que se genera a partir de o en vínculo con procesos de extensión universitaria.

Los materiales de la colección son el resultado de una convocatoria abierta que se realiza anualmente desde 2013, con tres categorías de materiales: compilaciones, de autor y tesis de grado y posgrado.

En 2013 la temática central de la convocatoria fue *Extensión Universitaria: abordajes teórico-conceptuales, aportes metodológicos y producción de conocimiento vinculada a movimientos y organizaciones sociales*. La Comisión Evaluadora de estos trabajos fue integrada por Pedro de Hegedüs y Alfredo Falero.

RUBEN CASSINA

El profesor Ruben Cassina (1934 – 2011) fue militante estudiantil de la Asociación de Estudiantes de Medicina, profesor del liceo Manuel Rosé de Las Piedras y docente universitario.

Integró el equipo que desarrolló el Núcleo Común Básico del Plan 68 en la Facultad de Medicina, hasta que la dictadura militar lo proscribió. Con el fin de la dictadura retornó al ejercicio de la docencia, acompañando al Decanato de Pablo Carlevaro como Asistente Académico. También ejerció la docencia en la Facultad de Psicología y por último en el programa APEX CERRO, en el que ejerció el cargo de Director.

Cuestionó su propio papel como docente, fundamentalmente a partir del lugar que se le otorgaba al estudiante como ser pasivo y ausente de saber. Trabajó duramente en la enseñanza universitaria, identificando a los problemas y necesidades de la gente común como una fuente inagotable de enseñanzas y aprendizajes. Hombre culto, sencillo e íntegro, dedicó su vida a la educación liberadora. Su preocupación central fue enseñar a aprender.

AGRADECIMIENTOS

Si fuese justa esta lista sería infinita. De aquellos muchos y muchas que la integrarían, quisiera mencionar especialmente a los/as siguientes que no son responsables de las debilidades de este trabajo, pero sí de sus fortalezas.

Quiero agradecer fuertemente a los/as integrantes de las Mesas de Desarrollo Rural (MDR) de San José, Melo, Isidoro Noblía (en adelante Noblía) y Río Branco por permitirme participar de las sesiones de las MDR, especialmente a aquellos/as que prestaron su tiempo y disposición para la realización de entrevistas.

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

La culminación de este trabajo fue posible gracias al aporte de la Comisión Académica de Posgrado de la UdelaR por la beca que me fue otorgada para la finalización de estudios de posgrado.

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

Varios espacios me han dado la oportunidad de discutir y reflexionar sobre los temas vinculados a este trabajo, siendo un aporte esencial en mi formación académica y humana. Debo, en este sentido, agradecer a: Alicia, Ruso, Tucu, Goyo, Jacque, Antonio, Lilián, Pedro, Diego, Miguel, Alejandra, Adriana, Javier, Guille, Mario, Carlos, Raquel, Mariela y, entre ellos/as, a todos/as mis compañeros/as del Proyecto Uruguay Rural (PUR) del MGAP por las discusiones que siempre se transformaron en fértiles y duraderos aprendizajes en el hacer.

A Humberto, Valeria, Carlos, Leticia y, entre ellos/as, a mis compañeros/as del Proyecto de Extensión Universitaria en Colonia Daniel Fernández Crespo de San José (Facultad de Veterinaria Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio [Sceam] UdelaR) a quienes debo los momentos más lindos y fructíferos de mi experiencia universitaria y humana.

A Elba, Shirley, Chela, Carolina, Sandra, Silvana, Carlitos, Leonardo, José, Mireya, Pino, Marucho, Daniel P., Mabel, Zulima, Zelmar, Rosario, Danilo, Giovanna, Aníbal, Susana, Silvia, Yolanda, Alba, Daniel G., Juan, Christian, Karen, Yenny, Tony, Emily, Leticia, Javier, Marcelo y entre ellos/as a todos/as los productores/as y trabajadores/as de la Colonia Fernández Crespo, Mireya, Teresita, Eduardo, Raquel, Alba, Liliana, Rosa, Susana, Verónica y entre ellos/as a todos/as los/as productores/as y trabajadores/as participantes del Proyecto Red Local (San José), inolvidables maestros/as de mis primeros pasos en el mundo de la ruralidad.

A Diego, a Teo y a mis padres Julia y Alfredo porque sin ellos nada hubiera sido posible.

ÍNDICE

COLECCIÓN CASSINA	5
RUBEN CASSINA	7
AGRADECIMIENTOS	9
ÍNDICE	13
LISTA DE CUADROS Y GRÁFICOS	17
LISTA DE SIGLAS	23
APERTURA	
PRESENTACIÓN	29
PRECISIONES METODOLÓGICAS	33
ESTRUCTURA DEL TEXTO	38
CAPÍTULO 1 EL PROBLEMA Y LOS ANCLAJES TEÓRICOS PARA ABORDARLO	
LOS DESARROLLOS RURALES: DESARROLLO INSTITUCIONAL Y PARTICIPACIÓN SOCIAL	43

Trayectorias del concepto de desarrollo rural: de la productividad al territorio.....	43
El estado en el desarrollo rural: de ausencias y presencias.....	51
De la herencia neoliberal a los nuevos roles del estado: descentralización, gobernanza, territorio y participación.....	53
EL DESARROLLO RURAL Y LA DESCENTRALIZACIÓN DEL MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA EN URUGUAY.....	58
El Proyecto Uruguay Rural: de política focalizada a germen de nueva institucionalidad.....	58
La ley de Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias con Base Departamental (2007 2010): lo instituido y lo instituyente.....	61

CAPÍTULO 2 CARACTERIZACIÓN TERRITORIAL DE SAN JOSÉ Y CERRO LARGO: HISTORIAS DE TRANSFORMACIÓN AGRARIA	73
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------

CAPÍTULO 3 LAS MESAS DE DESARROLLO RURAL	97
---------------------------------------------------	-----------

LA MESA DE DESARROLLO RURAL DE SAN JOSÉ: ACTORES Y AGENDAS.....	101
Actores, organizaciones sociales y su participación en la MDR.....	102
La agenda de la MDR y principales ejes de conflicto.....	114
LAS MESAS DE DESARROLLO RURAL DE CERRO LARGO: ACTORES, AGENDA, RUMBOS DIVERSOS.....	125
La Mesa de Desarrollo Rural de Melo.....	127
La Mesa de Desarrollo Rural de Río Branco.....	140
La Mesa de Desarrollo Rural de Noblía.....	150
Las Mesas de Desarrollo Rural de Cerro Largo.....	160

CAPÍTULO 4 | UNA MIRADA COMPARADA DE LAS MESAS DE DESARROLLO RURAL DE SAN JOSÉ Y CERRO LARGO: PARECIDO, ¿ES LO MISMO?

LAS ORGANIZACIONES CONSTITUTIVAS DE LAS MESAS DE DESARROLLO RURAL Y SUS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS.....	165
LAS AGENDAS DE LAS MESAS DE DESARROLLO RURAL DE SAN JOSÉ Y DE CERRO LARGO.....	174

CAPÍTULO 5 | APERTURA FINAL: ENTRE LO POSIBLE Y LO NECESARIO

.....	181
DESAFÍOS PARA EL FUTURO DE LAS MDR.....	188

BIBLIOGRAFÍA

FUENTES.....	200
ENTREVISTAS.....	203
PRENSA.....	205
DOCUMENTOS INSTITUCIONALES DEL MGAP.....	206
LEYES, DECRETOS Y SESIONES PARLAMENTARIAS.....	206
OTROS DOCUMENTOS.....	207

ANEXOS

.....	209
-------	-----

LISTA DE CUADROS Y GRÁFICOS

CUADRO 1 | Corrientes predominantes sobre desarrollo rural

CUADRO 2 | Evolución de las explotaciones según tamaño en los censos agropecuarios 1937 2000 en Cerro Largo (en porcentaje)

CUADRO 3 | Evolución de las explotaciones según tamaño en los censos agropecuarios 1937 2000 en San José (en porcentaje)

CUADRO 4 | Evolución de la superficie departamental ocupada por tamaño de las explotaciones en los censos agropecuarios 1908, 1956, 1980 y 2000 en Cerro Largo (en porcentaje)

CUADRO 5 | Evolución de la superficie departamental ocupada por tamaño de las explotaciones en los censos agropecuarios 1908, 1956, 1980 y 2000 en San José (en porcentaje)

CUADRO 6 | Distribución de ingresos corrientes agropecuarios y no agropecuarios por departamento en el 2008 (en porcentaje)

CUADRO 7 | Distribución de las tierras en régimen de colonización en San José y Cerro Largo según forma de tenencia, año 2009 (hectáreas valor absoluto y porcentaje)

CUADRO 8 | Variación de la población residente en áreas rurales dispersas

CUADRO 9 | Variación intercensal población rural dispersa y localidades de menos de 500 habitantes

CUADRO 10 | Síntesis comparada de los principales elementos de la estructura territorial

CUADRO 11 | MDR de San José. Organizaciones constitutivas de la MDR y principales características en el área participación

CUADRO 12 | MDR de San José. Organizaciones participantes de la MDR por nivel de fortaleza organizativa representado según tipo de participación

CUADRO 13 | MDR de San José. Organizaciones participantes de la MDR por principal sujeto social representado según tipo de participación

CUADRO 14 | MDR de San José. Principales características de las organizaciones constitutivas de la MDR en el período considerado

CUADRO 15 | MDR de San José. Principales sujetos sociales representados por las organizaciones con participación de alta a media

CUADRO 16 | MDR de San José. Frecuencia de tratamiento de temas según área temática, tipo de abordaje y actor proponente

CUADRO 17 | MDR de San José. Tipo de abordaje: información y difusión. Principal actor proponente: público institucionales. Temas tratados por tipo y frecuencia

CUADRO 18 | MDR de San José. Tipo de abordaje: discusión, reclamos y toma de decisión. Principal actor proponente: organizaciones de la sociedad civil. Temas tratados por tipo y frecuencia

CUADRO 19 | MDR de San José. Actores sociales y sus principales áreas de disputa

CUADRO 20 | MDR de Melo. Organizaciones constitutivas de la MDR y principales características en el área participación

CUADRO 21 | MDR de Melo. Organizaciones participantes por nivel de fortaleza organizativa según nivel de participación

CUADRO 22 | MDR de Melo. Organizaciones participantes por principal sujeto social representado según nivel de participación

CUADRO 23 | MDR de Melo. Principales características de las organizaciones constitutivas de la MDR en el período considerado

CUADRO 24 | MDR de Melo. Principales sujetos sociales representados por las organizaciones con participación de alta a media

CUADRO 25 | MDR de Melo. Frecuencia de tratamiento de temas según área temática, tipo de abordaje y actor proponente

CUADRO 26 | MDR de Melo. Tipo de abordaje: información y difusión. Principal actor proponente: público institucionales. Temas tratados por tipo y frecuencias

CUADRO 27 | MDR de Melo. Tipo de abordaje: discusión, reclamos y toma de decisión. Principal actor proponente: organizaciones de la sociedad civil. Temas tratados por tipo y frecuencias

CUADRO 28 | MDR de Melo. Actores sociales y sus principales áreas de disputa

CUADRO 29 | MDR de Río Branco. Organizaciones constitutivas de la MDR y principales características en el área participación

CUADRO 30 | MDR de Río Branco. Principales características de las organizaciones constitutivas de la MDR en el período considerado

CUADRO 31 | MDR de Río Branco. Organizaciones participantes por nivel de fortaleza organizativa según nivel de participación

CUADRO 32 | MDR de Río Branco. Organizaciones participantes por principal sujeto social representado según nivel de participación.

CUADRO 33 | MDR de Río Branco. Principales sujetos sociales representados por las organizaciones con participación de alta a media

CUADRO 34 | MDR de Río Branco. Frecuencia de tratamiento de temas según área temática, tipo de abordaje y actor proponente

CUADRO 35 | MDR de Río Branco. Tipo de abordaje: información y difusión. Principal actor proponente: público institucionales. Temas tratados por tipo y frecuencias

CUADRO 36 | MDR de Río Branco. Tipo de abordaje: discusión, reclamos y toma de decisión. Principal actor proponente: organizaciones de la sociedad civil. Temas tratados por tipo y frecuencias

CUADRO 37 | MDR de Río Branco. Actores sociales y sus principales áreas de disputa

CUADRO 38 | MDR de Noblía. Organizaciones constitutivas de la MDR y principales características en el área participación

CUADRO 39 | MDR de Noblía. Principales características de las organizaciones constitutivas

CUADRO 40 | MDR de Noblía. Organizaciones participantes por principal sujeto social representado según nivel de participación

CUADRO 41 | MDR de Noblía. Principales sujetos sociales representados por las organizaciones con participación de alta a media

CUADRO 42 | MDR de Noblía. Frecuencia de tratamiento de temas según área temática, tipo de abordaje y actor proponente

CUADRO 43 | MDR de Noblía. Tipo de abordaje: información y difusión. Principal actor proponente: público institucionales. Temas tratados por tipo y frecuencias

CUADRO 44 | MDR de Noblía. Tipo de abordaje: discusión, reclamos y toma de decisión. Principal actor proponente: organizaciones de la sociedad civil. Temas tratados por tipo y frecuencias

CUADRO 45 | MDR de San José. Actores sociales y sus principales áreas de disputa

CUADRO 46 | Sujetos sociales en las MDR de Cerro Largo. Distribución comparada de los sujetos sociales representados por las organizaciones constitutivas de las MDR en Melo, Noblía y Río Branco

CUADRO 47 | MDR comparadas. Organizaciones por tipo según MDR que integran

CUADRO 48 | MDR comparadas. Actores colectivos constitutivos de MDR que integran organizaciones de segundo grado

CUADRO 49 | MDR comparadas. Frecuencias relativas de tratamiento de temas por tipo según MDR

CUADRO 50 | Actas disponibles para análisis (en anexo)

CUADRO 51 | Categorías de temas de agenda (en anexo)

CUADRO 52 | MDR de San José. Listado de organizaciones con participación (alta, media y baja) y sus principales características (en anexo)

CUADRO 53 | MDR de Melo. Organizaciones con participación y sus características principales (en anexo)

CUADRO 54 | MDR de Noblía. Organizaciones con participación y sus principales características (en anexo)

CUADRO 55 | MDR de Río Branco. Organizaciones con participación y sus principales características (en anexo)

GRÁFICO 1 | Cerro Largo. Evolución porcentual del n.o de explotaciones y superficie como porcentajes del total departamental según censo agropecuario (estratos de 1 a 99 ha y 1000 a 4999 ha)

GRÁFICO 2 | Cerro Largo. Evolución de las explotaciones por tamaño como porcentaje de la superficie censada departamental según censo agropecuario

GRÁFICO 3 | San José. Evolución porcentual del n.o de explotaciones y superficie como porcentajes del total departamental según censo agropecuario (estratos de 1 a 99 ha y 1000 a 4999 ha)

GRÁFICO 4 | San José. Evolución de las explotaciones por tamaño como porcentaje de la superficie censada departamental según censo agropecuario

GRÁFICO 5 | Venta de tierra para uso agropecuario. Evolución del precio promedio de venta de tierra para uso agropecuario (2000 2010). País, Cerro Largo y San José (en dólares)

GRÁFICO 6 | Venta de tierra para uso agropecuario. Número de operaciones por año en San José y Cerro Largo (2000 2010)

GRÁFICO 7 | Arrendamiento de tierra para uso agropecuario. Precio promedio en Cerro Largo y San José (2000 2010) (dólar/ha/año)

GRÁFICO 8 | Arrendamiento de tierra para uso agropecuario. Número de contratos por año en San José y Cerro Largo (2000 2010)

GRÁFICO 9 | Organizaciones integrantes de las MDR de San José y de Cerro Largo por nivel de fortaleza organizativa (frecuencias absolutas, período 2007 2011)

GRÁFICO 10 | Distribución comparada de las organizaciones integrantes de las MDR de San José y Cerro Largo según su principal sujeto social representado (frecuencias absolutas, período 2007 2011)

LISTA DE SIGLAS

Accacel	Asociación de Criadores de Cerdos a Campo y Afines de Cerro Largo
Acusanjo	Asociación de Cunicultores de San José
AMRU	Asociación de Mujeres Rurales del Uruguay
ANEP	Administración Nacional de Educación Pública
Anong	Asociación Nacional de Organizaciones no Gubernamentales Orientadas al Desarrollo
ANPL	Asociación Nacional de Productores de Leche
Antel	Administración Nacional de Telecomunicaciones
Aplcl	Asociación de Productores de Leche de Cerro Largo
Aplsj	Asociación de Productores de Leche de San José
ARSJ	Asociación Rural de San José
ARU	Asociación Rural del Uruguay
ASSE	Administración de Servicios de Salud del Estado
AT	Asistencia técnica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BROU	Banco de la República Oriental del Uruguay
CAC	Centros de Atención Ciudadana
Cacen	Comisión de Apoyo a los Centros Educativos de Noblía
CAD	Consejo Agropecuario Departamental
CAF	Cooperativas Agrarias Federadas
Calcagra	Cooperativa Agropecuaria Cañada Grande
CAN	Consejo Agropecuario Nacional
CAP	Comité de Aprobación de Proyectos
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Ciedur	Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Uruguay

Ciesu	Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay
Cinterfor	Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional
Cinve	Centro de Investigaciones Económicas
Clacso	Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
CNFR	Comisión Nacional de Fomento Rural
Coleme	Cooperativa de Lecheros de Melo
Conaprole	Cooperativa Nacional de Productores de Leche
Covedoce	Comisión de Vecinos de la Doceava Sección
Cseam	Comisión Sectorial de Extensión y Actividades en el Medio
DCS	Departamento de Ciencias Sociales
DGDR	Dirección General de Desarrollo Rural
DGSA	Dirección General de Servicios Agrícolas
DIEA	Dirección de Estadísticas Agropecuarias
Digegra	Dirección General de la Granja
DRT	Desarrollo Rural Territorial
DS	Departamento de Sociología
FAE	Fondo de Emergencia Agropecuaria
FAgro	Facultad de Agronomía
FAO	(por sus siglas en inglés: Food and Agriculture Organization) Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FCE	Fondo de Cultura Económica
FCS	Facultad de Ciencias Sociales
FCU	Fundación de Cultura Universitaria
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
Flacso	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial

FMI	Fondo Monetario Internacional
FRU	Federación Rural del Uruguay
IDSJ	Intendencia Departamental de San José
IEP	Instituto de Estudios Peruanos
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
Ilpes	Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social
IMSJ	Intendencia Municipal de San José
INAC	Instituto Nacional de la Carne
Inale	Instituto Nacional de la Leche
Inase	Instituto Nacional de Semillas
INAU	Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay
Inavi	Instituto Nacional de Vitivinicultura
INC	Instituto Nacional de Colonización
INE	Instituto Nacional de Estadística
INIA	Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria
IPA	Instituto Plan Agropecuario
IPL	Intergremial de Productores de Leche
Junagra	Junta Nacional de la Granja
LTFM	Liga de Trabajo de Fraile Muerto
MDR	Mesa de Desarrollo Rural
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
Mercosur	Mercado Común del Sur
Mevir	Movimiento para la Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural
MGAP	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
Mides	Ministerio de Desarrollo Social
MSP	Ministerio de Salud Pública
Mvotma	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

NE	Nuevo Empresariado	UdelaR	Universidad de la República
OIT	Organización Internacional del Trabajo	UE	Unión Europea
ONG	Organización no Gubernamental	UER	Unidad de Estudios Regionales
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto	Unatra	Unión Nacional de Trabajadores Rurales y Afines
Opypa	Oficina de Programación y Política Agropecuaria	UQAF	Unión de Queseros Artesanales Familiares
OSE	Obras Sanitarias del Estado	UTE	Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas
PG	Programa Ganadero	UTU	Universidad del Trabajo del Uruguay
PIT CNT	Plenario Intersindical de Trabajadores Convención Nacional de Trabajadores		
POA	Plan Operativo Anual		
PPR	Proyecto Producción Responsable		
Pronappa	Programa Nacional de Apoyo al Pequeño Productor Agropecuario		
Proquincel	Cooperativa de Productores de la Quinta Sección de Cerro Largo		
Pufcal	Por un futuro Cooperativa Agraria Limitada		
PUR	Proyecto Uruguay Rural		
Redes AT Uruguay	Redes Amigos de la Tierra Uruguay		
RN	Regional Norte		
SACL	Sociedad Agropecuaria de Cerro Largo		
SAU	Sociedad Apícola Uruguaya		
Sceam	Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio		
Sfrcl	Sociedad de Fomento Rural de Cerro Largo		
Sfruvvr	Sociedad de Fomento Rural Unión de Viticultores de Villa Rodríguez		
SRRB	Sociedad Rural de Río Branco		
Sutaa	Sindicato Uruguayo de Trabajadores del Arroz y Afines		

APERTURA

PRESENTACIÓN

Este trabajo surge como un intento de dar sentido a una serie de cambios recientes en las políticas para el desarrollo rural cuyo carácter aún está por determinarse.

Ni viejo ni nuevo. Mucho de lo que está sucediendo en nuestro campo, en un escenario de avance histórico del capitalismo agrario, resulta a veces un mínimo paliativo para un destino que parece ya trazado. Sin embargo, ante un escenario donde es difícil identificar caminos de transformación contrahegemónica, ninguna herramienta debe desecharse, manteniendo los ojos abiertos ante los peligros que encierra perderse en el laberinto de la lógica institucional.

La producción de este texto se desarrolló intentando identificar cuáles son las principales contribuciones y limitantes de las MDR al desarrollo rural, cuál es el espacio de acción de los actores en el marco de esta política, qué actores se ven fundamentalmente beneficiados y si son las MDR espacios capaces o potencialmente capaces de promover la acción colectiva en los espacios rurales.

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

El desarrollo rural es un campo de producción de conocimiento que se ha nutrido de todas las tradiciones teóricas sobre el desarrollo que han tenido

impacto en América Latina.¹ Principalmente en las décadas del cincuenta al setenta, la idea de desarrollo rural estaba vinculada con la noción de mayor productividad, en el entendido que tendría como resultado la mejora en las condiciones de vida de las poblaciones pobres. Este modelo comenzó a perder hegemonía a partir del final de los años setenta debido a los resultados de las políticas derivadas de esta concepción que tuvieron escaso impacto en la reducción de la pobreza y de la desigualdad y un impacto altamente negativo sobre los recursos naturales (KAY, 2001).

En las últimas décadas, han emergido un conjunto de aportes teóricos desde las ciencias sociales —como la propuesta neoestructuralista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), la de «transformación productiva con equidad» (BIELSCHOWSKY, 1998; CEPAL, 1998) o las teorías del sistema mundo (WALLERSTEIN, 1996, 1998; AMIN, 1988), entre otras— relevantes para el avance hacia modelos de desarrollo alternativo. Sin embargo, no existe en la actualidad una corriente de pensamiento que tenga la fuerza para unificar un núcleo suficiente de consensos.

Puede identificarse, sin embargo, incluso entre actores otrora antagónicos, un cierto nivel de coincidencias que se explican por las transformaciones más recientes derivadas de la pérdida de legitimidad del modelo neoliberal. Estas transformaciones, que acercan las perspectivas del desarrollo rural al *pensamiento crítico sobre la cuestión agraria*, encuentran su efectividad en la ambigüedad del discurso que desarrollan, pudiendo así introducirse sin mayores cuestionamientos en ámbitos diversos. El desarrollo rural como área de producción de conocimiento tiene en los organismos multilaterales una de las principales fuentes de desarrollo teórico y de categorías de análisis, desplazando en este sentido a las universidades y protagonizando la conformación de la agenda académica sobre el tema (RIELLA, 2008).

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

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

1 El Estructuralismo, la Modernización (ambos con auge en los cincuenta y sesenta), la Teoría de la Dependencia (de los sesenta y setenta), el Neoliberalismo (con predominio en los ochenta y noventa) y el Neoestructuralismo (KAY, 2001).

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

Recientemente, en setiembre de 2009 (con modificaciones en febrero de 2010), terminó de promulgarse la ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana (Ley N.º 18.567) que crea y reglamenta la generación de un tercer nivel de gobierno subdepartamental (los municipios).

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

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

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

En especial, en el año 2007 y 2008 se crean la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) en el MGAP³ y los órganos de la descentralización de políticas agropecuarias con base departamental⁴ que, junto a otras iniciativas,⁵ definen nuevos marcos de acción para las políticas destinadas al desarrollo rural.

Esta experiencia, novedosa para nuestro país, pero comparable a otras de Sudamérica, pone en escena, en un nuevo marco institucional, algunos de los principales temas (el acceso a la tierra, el financiamiento para la pequeña producción, la pobreza rural, entre otros) que históricamente han delineado la acción colectiva en

2 Grandes lineamientos programáticos para el gobierno 2005 2010, «Porque entre todos otro Uruguay es posible»; documento aprobado por el IV Congreso Extraordinario del Frente Amplio, 20 y 21 de diciembre del 2003.

3 Ley de Presupuesto Nacional 2005 2009, Ley N.º 17.930, artículo 161.

4 N.º 18.126, aprobada en mayo del 2007.

5 Entre ellas, la Ley N.º 18.187 de Colonización de Tierras (2007), la Ley N.º 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (2008), el decreto ministerial que define la condición del productor agropecuario familiar (2009), el redireccionamiento político de programas con competencias en el medio rural.

el medio rural y suma nuevos temas derivados del avance del capitalismo en el agro y otros (la participación, los conflictos ambientales, la competencia entre modelos productivos y los cambios en la estructura social agraria).

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

PRECISIONES METODOLÓGICAS

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

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

La investigación abordó desde un enfoque procesual el desarrollo de la política en los territorios en cuestión. En este sentido, la indagación abarcó el período que se inicia con la implementación de la ley de Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias con Base Departamental (Ley N.º 18.126) en el año 2007 y culminó en mayo del 2011. De esta forma, la investigación abarca un período de cuatro años de implementación de la política.

Se realizaron entrevistas con actores participantes de cada una de las MDR analizadas. La selección de entrevistados priorizó los actores de las organizaciones sociales. Las entrevistas a representantes de organizaciones participantes de las MDR incluyen a las representativas de los tres niveles de *fortaleza organizativa* y a todos los tipos de sujetos sociales definidos.

También se desarrolló observación participante en instancias de la MDR. De este abordaje se produjeron notas de campo que fueron analizadas para ahondar en la descripción y análisis de las dinámicas de funcionamiento de las MDR, especialmente con hincapié en las formas de interacción entre actores en el marco de la MDR y las formas de tratamiento de los principales temas de agenda. La observación participante contribuyó, en gran medida, a establecer un marco de referencia para la interpretación de los textos surgidos de las actas de sesiones de la MDR.

Fueron analizados documentos como las actas de sesiones de las MDR. A pesar de que este conjunto de actas es fragmentario, los datos surgidos de su análisis convergen con las valoraciones obtenidas de las entrevistas y los resultados procedentes de la observación participante. El análisis de las actas permitió elaborar las categorías de temas y formas de tratamiento. Posteriormente, el análisis fue principalmente de tipo cuantitativo, con la intención de determinar la magnitud de estos

temas y sus formas de tratamiento en la composición de la agenda de cada MDR.

Otros documentos analizados fueron escritos institucionales del MGAP —que dan cuenta de las perspectivas sobre los objetivos, intenciones sobre la política en cuestión y balances de la gestión o resultados alcanzados—: la ley de Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias con Base Departamental, el decreto reglamentario y las sesiones parlamentarias. También fue consultada de forma complementaria la prensa (fundamentalmente local) con la función de echar luz sobre el nivel de resonancia en el espacio local/departamental de los conflictos o acciones de la MDR.

Para analizar las organizaciones participantes de la MDR se consideraron algunos elementos que permiten distinguir tipos. Estos son: *el tipo de actor representado* y *el nivel de consolidación de la organización*. Para obtener una aproximación al nivel de consolidación de la organización (que puede también denominarse fortaleza organizativa) se utilizó un grupo de indicadores que permite analizar en términos comparativos las organizaciones que participan o participaron de las MDR.

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

En general, salvo excepciones, las organizaciones de productores/as familiares, asalariados/as rurales o vecinales comunitarios rurales⁶ presentan niveles importantes de fragilidad debido a una serie de razones que tienen que ver con limitaciones de tipo económico e histórico cultural. Por un lado, esta fragilidad podrá ser más o menos relativizada en función del establecimiento de redes de alianzas locales o extralocales. Por otro lado, las organizaciones representantes de sectores con mayor capitalización o empresariales presentan también fortaleza, especialmente en sus canales de presión para el cumplimiento de sus objetivos, y mayor capacidad de sostenimiento económico de una estructura organizacional, aunque no necesariamente estas fortalezas responden a mecanismos desarrollados de democracia interna.

Haciendo estas salvedades, y por las dificultades de tener un conocimiento cabal de la realidad organizativa de cada una de las organizaciones participantes de las MDR, los criterios utilizados para aproximarse a una valoración de los niveles de

consolidación organizativa, que llamaremos en este trabajo fortaleza organizativa, son la posesión de personería jurídica, la antigüedad de la organización, la pertenencia a organizaciones de segundo grado y otros elementos complementarios como la gestión de bienes en común.

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

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

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

Las actas *disponibles* permiten, a pesar de ciertas limitaciones que presenta el propio sistema de registro, dar cuenta de la órbita de acción en la que se enmarcan los temas tratados, pero permite, además, identificar dos elementos clave para la comprensión del espacio que estamos analizando. Por un lado, brinda indicios del

⁶ El concepto de comunidad se emplea en este trabajo en sentido laxo, refiriéndose simplemente a núcleo de convivencia espacial, sin otras connotaciones sociológicas o antropológicas.

peso diferencial de los actores en la *construcción de la agenda* y, por otro lado, proporciona el sentido que adquiere el tratamiento de los temas, esto es, si se introducen con un carácter informativo como una apelación a la acción o al reclamo o con un carácter consultivo para habilitar discusiones/reflexiones. De la particular combinación de estos elementos, se podrá delinear una cierta identidad que la MDR habrá gestado en su práctica.

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

Para analizar la agenda de las MDR, los temas tratados fueron ordenados en dos grandes áreas temáticas definidas *ex post*, las políticas públicas y la del desarrollo local.

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

En el área temática de políticas públicas, se incluyen aquellos temas que hacen referencia especialmente a políticas sectoriales, cuyo marco está dado por su carácter nacional, sean estas de corte agroproductivo, productivas no agropecuarias, sociales o ambientales.

La segunda gran área es la de desarrollo local que comprende aquellos temas que apuntan a la mejora integral del espacio rural o a favor de grupos excluidos concretos del territorio o a problemáticas específicas del departamento o sus subzonas.

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

En la mayoría de los casos, queda registrado qué tipo de actor es el que introduce el tema y con qué fines lo hace o qué tratamiento adquiere ese tema en la sesión de la MDR. Así, se distinguen dos grandes *tipos de tratamiento* que, a pesar de cierto reduccionismo, permiten identificar la prevalencia de dinámicas específicas en cada una de las MDR. Se trata entonces de distinguir dos grandes áreas. Una, la de la información y difusión, que incluye el anuncio de nuevas políticas o medidas concretas por parte de las instituciones, cambios en procedimientos respecto de

acciones que se venían desarrollando, comunicación de resultados alcanzados en el área respectiva, difusión de criterios de asignación de recursos. Otra, un área un poco más amplia que incluye todos aquellos tratamientos que implican reclamos, puesta en discusión o toma de decisiones hacia la acción que la MDR lleve adelante. Nuevamente, en este caso, un grupo marginal de temas no puede ser clasificado dentro de estos dos tipos por el propio carácter del tratamiento o porque la información disponible en el acta no permite hacerlo.

ESTRUCTURA DEL TEXTO

En el primer capítulo se presenta el problema de la investigación y las principales herramientas teóricas utilizadas. Se analiza la política de descentralización agropecuaria, particularmente su componente participativo (las MDR), remitiendo a la reflexión sobre las concepciones de Desarrollo Rural Territorial (DRT) y de territorio en particular.

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

En el capítulo tres se describen brevemente las principales áreas de indagación sobre las MDR y los elementos centrales que permiten comprender su proceso de instalación y funcionamiento. Se introducen los principales elementos descriptivos y analíticos que delimitan la experiencia de la MDR de San José y de Cerro Largo. Estos elementos se organizan de acuerdo con tres áreas: los actores constitutivos de la MDR y su participación, la agenda de la MDR y las principales áreas de conflicto.

En el cuarto se presenta el análisis comparado de ambos procesos.

En el capítulo cinco se plantean las conclusiones de la investigación.

CAPÍTULO 1

**EL
PROBLEMA
Y LOS
ANCLAJES
TEÓRICOS
PARA
ABORDARLO**

LOS DESARROLLOS RURALES: DESARROLLO INSTITUCIONAL Y PARTICIPACIÓN SOCIAL

Trayectorias del concepto de desarrollo rural: de la productividad al territorio

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

Diversos autores/as han tomado el desafío de intentar reconstruir los derroteros teórico prácticos del concepto de desarrollo y sus implicaciones político ideológicas para América Latina, donde impactó con especial fuerza. En este espacio, sin embargo, únicamente rescataremos las coincidencias teóricas sobre la necesidad de un concepto de desarrollo que se desligue de sus viejas connotaciones y que redimensione la articulación entre las esferas económica y político social.¹ Todo el conjunto de referentes teóricos del desarrollo puede rastrearse en la actualidad en nuevas formas, sin embargo, resulta claro para la mayoría de las vertientes que

1 Ver GRACIARENA (1984), TOURAINE (1998), WALLERSTEIN (1998), DOS SANTOS (2003), ESCOBAR (2005), entre otros.

la reducción del desarrollo a la idea de modernización económica no ha tenido resultados exitosos.

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

La corriente modernizadora tuvo un importante papel en las políticas desarrolladas desde los años cincuenta, con fuerte impacto en América Latina en los sesenta y setenta. En este marco, lo rural se entiende como parte de lo tradicional (en la dicotomía tradicional/moderno) y el desarrollo rural tiene una fuerte aproximación productivista y difusionista, apoyando las soluciones tecnológicas y defendiendo «con entusiasmo» la revolución verde (KAY, 2001).

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

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

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

afectaba la distribución de medios de producción ni la estructura de poder social, así como tampoco identificaban conflictos sociales existentes en las comunidades rurales (VASALLO, 2001: 20).

A partir de los setenta, comienza a hacerse predominante la visión de los pequeños productores como agentes económicos racionales y eficientes y la pequeña agricultura como un motor potencial de crecimiento y desarrollo (SEPÚLVEDA ET AL., 2003). Se inicia un período de crisis de los movimientos sociales en el cual se desdibuja el actor campesino del período anterior y comienza la búsqueda de los «campesinos viables», esto es, aquellos que podían integrarse a los circuitos agrocomerciales y agroindustriales (BENGOA, 2003: 55).

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

El paradigma neoliberal no presentó una propuesta de desarrollo rural específica ya que su objetivo es generar un marco económico aplicable por igual a todos los sectores de la economía. La presión de instituciones como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) sobre los gobiernos para la aplicación de sus lineamientos políticos llevaron a la constitución de un pensamiento hegemónico durante los años ochenta y noventa. En este marco ideológico, se entiende el estancamiento de la agricultura básicamente como consecuencia de la política de precios de los gobiernos latinoamericanos que discrimina al sector rural y favorece al urbano («baja tasa de retorno o ganancia» o «sesgo contra la agricultura»). Su aplicación a políticas públicas fortaleció el desarrollo de explotaciones agropecuarias capitalistas orientadas comercialmente, acompañado por un cambio estructural en la composición de fuerza de trabajo agrícola, énfasis en privatización, descolectivización, registro y titulación de tierras. En cuanto a la discusión sobre el futuro del campesinado definen dos categorías, campesinos «viables» e «inviables» para quienes se presentan posibilidades diferenciadas (KAY, 2001).

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

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

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

Las profundas transformaciones territoriales, producto de estas reformas, tuvieron como consecuencia la emergencia del «análisis territorial» enmarcado en un contexto globalizado de gran competitividad entre territorios. Se fortalece conjuntamente el interés por el desarrollo local y la gestión de espacios locales, iniciándose entonces nuevos paradigmas asociados que promueven la gestión de las cuestiones sociales «desde abajo», la descentralización, la participación, la innovación, la acción colectiva y la competitividad sistémica (MANZANAL, 2006: 24).

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

Comienzan a hacerse predominantes un conjunto de enfoques que articulan sus explicaciones e interpretaciones a partir del reconocimiento de estos cambios y de analizar las cuestiones rurales en una perspectiva multidimensional que incluye la matriz productiva y que le agrega una mirada más global, en la que lo rural trasciende lo estrictamente agropecuario. Entre otros aspectos, se incorporan al análisis y propuestas de acción: el vínculo con lo urbano, la relación con los recursos naturales, el protagonismo de los actores, la visualización de sectores subalternos (mujeres, indígenas, ancianos, jóvenes), entre otros aspectos (ENTRENA, 1998; SCHNEIDER, 2004; SCHEJTMAN y BERDEGUÉ, 2003; MORA y SUMPISI, 2004; ECHEVERRI, 2003; PÉREZ, 2001).

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

CORRIENTES PREDOMINANTES

SOBRE DESARROLLO RURAL

ECONOMÍA DUAL/MODERNIZACIÓN

AÑOS 50-70

Cambio de visión de «criollismo»; «indigenismo» a desarrollismo.

Científicos, técnicos, gobiernos: agricultura estudiada para cambiarla. Voluntad de cambio.

ENFOQUE PARTICIPACIÓN-EMPODERAMIENTO

AÑOS 80

De enfoques «de arriba hacia abajo» a enfoques «de abajo hacia arriba».

Desarrollo rural como proceso participativo que busca dotar a pobladores de poder para que ellos mismos realicen los cambios necesarios para mejorar sus condiciones de vida.

DESPLAZAMIENTOS TEMÁTICOS

AÑOS 80

Hacienda campesinos

Empresa agroexportadora, campesinas, indígenas, trabajadores/as temporales, pobreza rural.

MEDIOS DE VIDA SOSTENIBLES

AÑOS 90

Entre otros: DRT

CUADRO 1 | Fuente: Elaboración propia de acuerdo con Sepúlveda et ál., 2003.

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

Schejtman y Berdegué elaboraron para el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y para el BID, en un importante esfuerzo de síntesis, un documento de trabajo que se caracteriza por ser uno de los trabajos más acabados en el intento de delinear un marco teórico metodológico para el enfoque del DRT al que definen como:

[...] un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural. La transformación productiva tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente a la economía del territorio a mercados dinámicos. El desarrollo institucional tiene los propósitos de estimular y facilitar la interacción y la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos relevantes y de incrementar las oportunidades para que la población pobre participe del proceso y de sus beneficios. (SCHEJTMAN Y BERDEGUÉ, 2003: i)

En síntesis, este enfoque, cuyo objetivo es reducir la pobreza, plantea una serie de transformaciones de orden principalmente productivo e institucional. Está delimitado por algunos elementos centrales como la competitividad e innovación tecnológica (como condiciones necesarias para la supervivencia económica de las unidades productivas), las demandas externas al territorio como motor de las transformaciones productivas, la fuerte relevancia de los vínculos rural urbanos, el rol decisivo del desarrollo institucional y la definición del territorio en tanto construcción social. En el diseño e implementación de programas de desarrollo rural, esta perspectiva propone que la transformación productiva y el desarrollo institucional se aborden como procesos paralelos, poniendo énfasis en proyectos concertados socialmente.

El DRT no ha alcanzado el nivel de teoría claramente estructurada, sino que es un conjunto de conceptos y supuestos básicos que, sin embargo, se constituye como pauta hegemónica de acción y pensamiento en los espacios de reflexión sobre el tema, espacialmente en las referencias de organismos multilaterales (BM, BID, FIDA, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO, por sus siglas en inglés: Food and Agriculture Organization], Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura [IICA], entre otros), pero también para muchos gobiernos y espacios académicos.

Este enfoque ha sido criticado por su carácter normativo e instrumental, que toma la presencia de algunos elementos en regiones con mejor desempeño como una explicación de sus causas, muy usualmente desatacando aspectos intangibles

como el «capital social». Se le atribuye carencia de fundamentos teóricos para las nociones de territorio e interacción social a pesar de hacer fuerte énfasis en las relaciones no mercantiles (ABRAMOVAY, 2006; SCHNEIDER Y PEYRÉ, 2006).

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

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

Particularmente, estos aportes resultan relevantes para este trabajo en tanto hacen énfasis en la relación entre espacio y poder. El concepto *territorio*, desde sus primeras delimitaciones en geografía, ha estado asociado a la noción de poder (Ratzel). Una de sus vertientes más importantes lo liga directamente con la idea de estado, siendo el territorio el espacio de ejercicio de poder estatal (geopolítica). Según Schneider y Peyré Tartaruga (2006), esta visión del territorio, que conserva su vigencia en la actualidad, debe entenderse como una de las posibles miradas sobre el territorio y para habilitar la profundización en otras propuestas más recientes que superan las limitaciones de esta concepción. En este sentido, toman a Raffestin que defiende la existencia de múltiples poderes que se expresan en las estrategias regionales y locales. La perspectiva de este autor entiende el territorio como: «la manifestación espacial del poder fundamentada en relaciones sociales, relaciones estas determinadas, en diferentes grados, por la presencia de energía acciones y estructuras concretas —y de información— acciones y estructuras simbólicas.» (SCHNEIDER Y PEYRÉ TARTARUGA, 2006: 75)

En una síntesis de estos autores, el territorio debe ser comprendido a través de una serie de dimensiones que lo definen. En primer lugar, *el poder y su proyección en*

el espacio. En segundo lugar, comprender que existen *varias formas de territorios* cuyos ejes de articulación podrán estar principalmente definidos por la dimensión política, cultural o económica. En tercer lugar, los territorios son *dinámicos* y, en este sentido, pueden desaparecer, aunque los espacios correspondientes (formas) permanezcan inalterados. Pudiendo así pensar en procesos de territorialización desterritorialización reterritorialización (SCHNEIDER Y PEYRÉ TARTARUGA, 2006).

La propuesta de los autores es utilizar —en el marco de un enfoque territorial del desarrollo rural que incorpore los aportes conceptuales sobre el territorio— una *referencia híbrida entre territorio y lugar*.² Retoman a Lefebvre al considerar que el territorio tendría como referencia el lugar y al definir la existencia de espacios dominados como espacios transformados, puramente utilitarios y funcionales, dentro de una racionalidad instrumental y espacios apropiados, utilizados para servir las necesidades y las posibilidades de una colectividad, que permitirían una apropiación simbólica y de identidad, además de funcional. En síntesis, la concepción que defienden es aquella en que el territorio se define como:

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

En el aporte de la noción de territorio al desarrollo rural proponen hacer foco en dos cuestiones centrales: la dinámica de las formas sociales de trabajo y producción, por un lado, y los procesos de organización social y participación política, por otro lado. La participación social, desde su perspectiva, tiene que ver en varios sentidos con procesos de reterritorialización: «así, los territorios dominados o apropiados pueden ser reconocidos y comprendidos a partir de la participación de los individuos en la realización, por ejemplo, de políticas públicas o de proyectos sociales realizados por la comunidades correspondientes» (SCHNEIDER Y PEYRÉ TARTARUGA, 2006: 93).

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

² Definición de lugar la toman de Oakes: «definido de dos formas, por un lado, es el local de la actividad —acción— inmediata del sujeto, lo que muestra la diferencia entre lugar y región, pues en la región y muchas veces en el territorio, el sentido de identidad es una abstracción para los individuos —falta para estos una acción inmediata sobre el local—; y por otro es el local de identidades significativas.» (SCHNEIDER Y PEYRÉ TARTARUGA, 2006)

A pesar de sus contribuciones, la incorporación de la dimensión territorial al desarrollo rural no está libre de riesgos y limitaciones. Entre ellas, Linck (2006: 108 109) sugiere que la territorialidad alude a la dimensión política que la globalización niega en la separación entre economía y espacios públicos. En ese proceso, son usurpadas las capacidades ciudadanas al quitarle incidencia en las decisiones sobre la producción y la distribución de la riqueza, sobre los flujos de inversiones, las contradicciones capital/trabajo y la justicia social.

El territorio se define así como un:

[...] marco idóneo para el desenvolvimiento de una democracia directa, [...] no es más que la otra cara de la misma moneda: en la escala de los territorios el corte entre lo económico y lo político sigue igual de tajante. Más allá de las expresiones formales de la democracia, esa visión del territorio procede también de una negación de lo político. El territorio puede ser un espacio ciudadano predilecto, solo pone en escena a ciudadanos despojados de sus atributos y de sus capacidades más elementales. LINCK (2006: 108 109)

El estado en el desarrollo rural: de ausencias y presencias

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

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

[...] los estados importan no solo por las actividades de los funcionarios del estado orientadas al logro de un objetivo. Importan porque sus configuraciones organizativas, junto con sus modelos globales de actividad, influyen en la cultura política colectivas (aunque no otros) y, posibilitan el planteamiento de ciertas cuestiones políticas (aunque no otras). (SKOCPOL, 1995: 30)

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

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

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

Un modelo de desarrollo, en tanto conjunto imbricado de ideales y productos de acción, tiene su componente objetivo en un conjunto de *acciones productos* en forma de políticas públicas que representan un *modo de intervención política* del estado. Es en este nivel en el que podrán identificarse analíticamente espacios de observación de los mecanismos de construcción de estos modelos.

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

El rol asignado al estado en los recientes enfoques sobre desarrollo rural supone un giro acompasado con los tiempos de los procesos globales/locales.

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

Estas políticas de desarrollo rural son también procesos sociales donde actores públicos y privados intervienen en la toma de decisiones ante una cuestión socialmente problematizada, en un marco histórico y espacialmente determinado (OZSLAK Y O'DONELL EN LATTUADA ET AL., 2006). En este sentido, los actores sociales que intervienen —el estado en sus diferentes reparticiones, las organizaciones de la sociedad civil, los partidos políticos, los recursos económicos, sociales y simbólicos implicados en estas políticas— son parte de los elementos de análisis.

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

De la herencia neoliberal a los nuevos roles del estado: descentralización, gobernanza, territorio y participación

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

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

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

En este marco, irrumpe la descentralización fundamentalmente como «forma de organización más adecuada para implementar un nuevo paradigma que se basa en la complementariedad entre los sectores privado, social y público» (FINOT, 2001: 16).

Dentro de las categorías de análisis de los procesos de reforma del estado que efectivamente se desarrollaron, la descentralización territorial es estrictamente entendida como la transferencia de responsabilidades y toma de decisiones desde una agencia del gobierno central hacia una agencia de gobierno subnacional (LLAMBÍ Y LINDEMANN, 2000).

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

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

Para nuestros fines tomaremos a Veneziano (2006) para entender la descentralización como una «forma institucional que se da el estado para la producción de políticas públicas; y, por tanto como una transformación institucional más dentro de la reforma del estado».

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

En el marco de las prácticas sociopolíticas entendidas dentro del fenómeno del diálogo social³ encontramos la *gobernanza* como unos de los conceptos descriptivos/normativos que dan cuenta del actual interés por el protagonismo de actores colectivos en la toma de decisiones en un marco de diálogo y negociación horizontal (GRAÑA, 2005).

Santos (2007) identifica cuatro propuestas teóricas que dan sustento a la *matriz* de la gobernanza. Estas propuestas implican que:

³ Todas las formas de relación entre los actores del sistema de relaciones de trabajo distintas del conflicto abierto pueden enmarcarse en el concepto de diálogo social. Se puede definir el diálogo social distinguiendo las instituciones o mecanismos en que se registra, esto es, a través de información y consulta, negociación colectiva, concertación, lo social, participación y medios voluntarios y participativos de solución de conflictos (ERMIDA, 2006).

[...] los intereses se construyen discursivamente, en vez de derivarse de la situación de los actores dentro del campo social [...], la eficiencia política y económica se logra mediante el uso del conocimiento local. De esta forma, se necesitan instituciones al servicio de la descentralización y la democratización que devuelvan la autoridad de decisión al nivel local y que incluyan a todos los «actores» relevantes. [...] [L]as asimetrías de poder entre actores sociales no son tan profundas como para impedir el tipo de colaboración horizontal contemplada por la gobernanza pragmatista, [...] [y] en cuarto lugar, en línea con su concepción de los intereses y el poder, este enfoque huye explícitamente de cualquier discusión sobre las precondiciones que serían necesarias para que funcionara la gobernanza colaborativa, es decir, se niega a discutir acerca de la redistribución de recursos que permitiría contrarrestar las asimetrías entre «interesados». (SANTOS, 2007: 12 13)

La aparición de lo que Santos (2007) denomina la «matriz de gobernanza»⁴ se remonta a la crisis de legitimidad que emergió a inicios de los años setenta, a partir de la constatación de que la democracia había fracasado en la construcción de sociedades libres e iguales. En el proceso de transformación de la crisis de legitimidad —los movimientos reclamaban participación popular y transformación del estado— a la crisis de gobernabilidad —la solución estaba en reducir el estado, especialmente en las esferas económicas y en los servicios sociales— terminan consolidándose, en los ochenta, las reglas fundamentales del neoliberalismo (privatización, expansión del mercado y liberalización); se reintroducen las organizaciones empresariales como actores de la sociedad civil y se termina de gestar lo que será la gobernanza neoliberal.

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

Las ausencias del estado y de los excluidos a través de mecanismos diferentes de invisibilización, dirá Santos (2007), son un elemento clave para entender esta matriz.

⁴ Una matriz porque es tanto «una estructura absorbente como un entorno generador de redes interconectadas de ideas pragmáticas y de patrones cooperativos de comportamiento, compartido por un grupo de actores determinados y por sus intereses» (SANTOS, 2007: 33).

Este tipo de arreglos institucionales y de actores se volvieron cada vez más usuales como propuestas que comparten programas de casi todo el espectro político ideológico. Se redoblan los esfuerzos por *descentralizar y democratizar el estado de bienestar* donde el discurso de «empoderamiento» de los beneficiarios sustituye el acceso a los derechos de bienestar por *derechos a la participación democrática en la administración de los programas sociales* (KYMICKA Y NORMAN, 1997: 8).

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

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

Los contrapúblicos,⁵ en el sentido de Fraser, consiguen traer sus cuestiones porque son diferentes y generan espacios de presión contra la esfera pública única. Así, resulta clave en este trabajo identificar espacios públicos de debate, considerando los diferentes sujetos sociales y el poder que cada uno tiene para colocar puntos de debate en la agenda política y, finalmente, identificar procesos de construcción de contrapúblicos.

Nos encontramos frente a espacios que no son netamente reflejo de los postulados de una matriz de gobernanza neoliberal y que son esferas públicas en construcción. Algo se conserva, algo cambia. El estado tiene una centralidad posiblemente novedosa en este tipo de experiencias. Los alcances de ese carácter novedoso son los que tratamos de establecer en este trabajo.

En este sentido, los espacios de las MDR podrán analizarse como espacios de deliberación territorial. En esta perspectiva, deben entenderse como espacios de poder y de expresión de jerarquías sociales. Este recorte del espacio social, que son las

MDR, es un campo propicio para la indagación que permite identificar su potencial de contribución al desarrollo rural. Este potencial está directamente relacionado con el nivel en que estas esferas puedan constituirse como débiles o fuertes y que sus públicos se configuren en contrapúblicos o sean actores fragilizados o subalternos.

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

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

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

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

⁵ Al mismo tiempo que el público de la esfera pública burguesa, se desarrollaron múltiples públicos con estilos de comportamiento político alternativo y formas alternativas de expresión pública: los contrapúblicos. Estos públicos desarrollan vías alternativas de acceso a la vida política a pesar de estar excluidos de la esfera pública oficial, creando y circulando contradiscursos. Estos no necesariamente son siempre virtuosos, pero su existencia extiende el espacio discursivo (FRASER, 1997: 133).

EL DESARROLLO RURAL Y LA DESCENTRALIZACIÓN DEL MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA EN URUGUAY

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

Desde el inicio de este gobierno se ha promulgado la ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana del 2009 y se han desarrollado una serie de iniciativas descentralizadoras en un sentido más laxo.⁶

En lo que respecta específicamente al ámbito del desarrollo rural, el MGAP promovió la creación de dos importantes herramientas institucionales para la ejecución de políticas para el desarrollo rural. La creación de la DGDR en el 2008 y la promulgación de la ley de Descentralización y Coordinación de las Políticas Agropecuarias con Base Departamental en mayo del 2007. Estas dos acciones, que constituyen la base de la política que analizamos en este trabajo, tienen antecedentes en la propia órbita de este ministerio.

El Proyecto Uruguay Rural: de política focalizada a germen de nueva institucionalidad

A partir del año 2001, el MGAP comienza a implementar, en el marco del segundo convenio de préstamo con el FIDA que tenía por objetivo reducir la pobreza rural, un sistema de gestión descentralizada con participación de actores estatales, de la sociedad civil y destinatarios/as de las acciones del proyecto.⁷ Este segundo convenio FIDA MGAP (2001 2007) se ejecuta en formato de proyecto que a partir de esta etapa se denomina PUR y prevé desembolsos con contrapartida de fondos nacionales. El PUR establece como potenciales beneficiarios a familias rurales de

⁶ Entre ellas, la creación de centros del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) en localidades de menos de 5000 habitantes, la localización de Centros de Atención Ciudadana (CAC) en pequeñas localidades, la implementación de directrices de ordenamiento territorial de forma descentralizada a través de las intendencias departamentales, entre otras.

⁷ La primera fase del FIDA se desarrolló en el período 1994 2000 denominándose Programa Nacional de Apoyo al Pequeño Productor Agropecuario (Pronappa) y su implementación se realizó en articulación estrecha con las intendencias departamentales.

producción marginal (asalariados del área rural, desempleados y productores con potencialidad para integrarse al mercado).

En lo que respecta específicamente a los antecedentes de la ley de Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias con Base Departamental, debe mencionarse, entonces, la experiencia de las MDR implementadas por el PUR que funcionaron en la órbita del MGAP entre 2001 y 2011.

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

Las MDR estaban organizadas con una instancia ampliada (plenario) y un Comité de Aprobación de Proyectos (CAP). El plenario era la instancia a la que eran invitadas a participar todas las organizaciones e instituciones públicas y privadas con vinculación al tema. Sus objetivos principales eran aprobar un reglamento operativo de la MDR, definir a los integrantes del CAP, aceptar al representante técnico y aprobar el Plan Operativo Anual (POA).

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

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

El PUR establece estrategias en esta nueva etapa basada en los siguientes lineamientos principales:⁸

- Centrarse en las causas que originan la pobreza desde una perspectiva de país productivo con justicia social.
- Contribuir a la mejora en la distribución de la riqueza generada por los procesos productivos iniciados en el campo, apostando a la organización de los sectores social y económicamente más postergados; facilitando su

⁸ Informe de evaluación intermedia 2005 2008. PUR DGDR MGAP.

ingreso a las cadenas productivas con precios justos como estrategia de comercialización de sus productos, priorizando acciones y actividades en las áreas de mayor concentración de pobreza.

Las principales líneas estratégicas son:

- Tomar como eje de referencia a las personas y sus organizaciones
- Priorizar la población rural más excluida y alejada
- Contemplar necesidades básicas no vinculadas directamente a la producción agropecuaria
- Descentralizar las acciones del proyecto consolidando MDR en las regiones con mayor concentración de pobreza rural
- Impulsar la institucionalización del desarrollo rural en el MGAP
- Contemplar las áreas productiva y social apostando a la integralidad del desarrollo rural
- Coordinar y articular con otras dependencias del estado involucradas en el desarrollo rural
- Promover la inserción en condiciones justas en cadenas agroindustriales
- Fortalecer las organizaciones de base de la agricultura familiar y las de trabajadores/as asalariados/as

Actores sociales priorizados

- Productores/as familiares
- Trabajadores/as asalariados/as rurales
- Población rural vulnerable: ancianos/as, niños/as, adolescentes, mujeres y hombres adultos sin inserción laboral estable, productores/as de subsistencia
- Organizaciones sociales y gremiales

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

En lo que respecta específicamente a la redefinición de la estrategia de descentralización a partir de la nueva etapa, y de acuerdo con la evaluación insatisfactoria del funcionamiento precedente de las MDR del PUR, se redirecciona el trabajo para

«ampliar su composición, procurando representatividad de la población con la que trabaja el PUR y mayor transparencia y discusión en los criterios de distribución de los recursos disponibles» (Informe de evaluación intermedia 2005 2008. PUR DGDR MGAP).

El PUR define entonces la instalación de diez MDR en las zonas de mayor concentración de pobreza rural del país: Basalto (Artigas y Salto); litoral norte (Salto y Bella Unión); Laguna Merín (Rocha y Treinta y Tres); San José, costas de Santa Lucía (Canelones, Florida sureste y Lavalleja suroeste); Tacuarembó, Durazno, Rivera, Cerro Largo y Paysandú.

Estas MDR, con distintos niveles de desarrollo, funcionaron en todos los casos, constituyéndose en algunos de ellos submesas para habilitar la participación directa de los destinatarios/as del PUR y sus organizaciones.

Las MDR PUR pasan a tener desde el 2007 un marco legal, cambian su dependencia administrativa dentro del MGAP y se adaptan en cada departamento de acuerdo con el desarrollo previo de las MDR. En los seis departamentos⁹ en que el PUR no tenía acción directa no existían las MDR y estas se crearon a partir de la ley de Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias con Base Departamental. En otros departamentos donde las MDR del PUR solo abarcaban zonas restringidas,¹⁰ si bien se retomó la experiencia previa, debieron constituirse MDR departamentales con un nuevo nivel de alcance. Por último, en los once departamentos restantes las MDR del PUR constituyeron la base para la nueva etapa que se iniciaba con la ley.

La ley de Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias con Base Departamental (2007 2010): lo instituido y lo instituyente

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

A continuación se presenta una descripción de los principales aspectos que delinean la política, contemplando particularmente los *principales valores y nociones teóricas de los formuladores, la organización burocrática o administrativa* responsable

⁹ Río Negro, Colonia, Montevideo, Soriano, Maldonado y Flores.

¹⁰ Florida, Lavalleja.

de la implementación y las *competencias o facultades de las políticas* que expresan la jerarquía y poder de que goza la política.

La ley de Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias con Base Departamental establece los cometidos e integración de los organismos de la descentralización. En su artículo 1 se establece que el consejo agropecuario dependiente del MGAP estará integrado por tres niveles de la política: el Consejo Agropecuario Nacional (CAN),¹¹ el Consejo Agropecuario Departamental¹² (CAD) y las MDR departamentales.

ÓRGANOS CONSTITUTIVOS DEL CONSEJO AGROPECUARIO

CONSEJO AGROPECUARIO NACIONAL

Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, MGAP
Oficina de Planamiento y Presupuesto, OPP
Instituto Nacional de Colonización, INC
Instituto Nacional de la Carne, INAC
Instituto Nacional de Vitivinicultura, INAVI
Instituto Nacional de Semillas, INASE
Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria, INIA
Instituto Plan Agropecuario, IPA
UdelaR | Universidad de la República
Consejo de Educación Técnico Profesional, ANEP
Consejo de Intendentes

CONSEJO AGROPECUARIO DEPARTAMENTAL

Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca, MGAP
Instituto Nacional de Colonización, INC
Intendencia Municipal
Persona Pública No Estatal

MESAS DE DESARROLLO

Consejo Agropecuario Departamental
Cooperativas Agropecuarias
Organizaciones Gremiales Agropecuarias
Junta Departamental - Comisión Agro

Órganos consecutivos del consejo agropecuario (Ley N.º 18.126 de 2007)

Esta estructura, que sucesivamente asciende del nivel departamental/local al nacional, encierra en su denominación una concepción: el consejo es agropecuario

¹¹ Integrado por el MGAP, institutos públicos de derecho privado, el Instituto Nacional de Colonización (INC), intendencias, Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y UDELAR.

¹² Integrado por cinco miembros: dos de las intendencias, uno del MGAP, uno del INC, y uno del instituto público de derecho privado de mayor presencia en el departamento.

(carácter sectorial); también lo son los órganos departamental y nacional que tienen exclusiva representación de institucionalidad pública; solo el nivel que incorpora representación de organizaciones sociales rurales se entiende bajo la órbita del desarrollo rural.

Cuando se avanza en los cometidos de este consejo agropecuario, esto es, del conjunto de los órganos, se introducen una serie de elementos que están implícitamente ligados al desarrollo rural y que combinan aspectos administrativos y políticos. Como puede verse en el texto de la ley, estos fines son:

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

En esta exposición de cometidos se introducen una serie de elementos que es necesario analizar detalladamente. El primero de ellos alude a una necesidad de *mejora de la gestión* de un organismo de gobierno central (el MGAP), para lo cual se entiende la *descentralización* como una herramienta acorde a estos fines. El segundo cometido incorpora la intención de generar *canales de articulación-coordinación* con las instancias de gobierno departamental (intendencias). El tercer cometido tiene la intención de *involucramiento de la llamada sociedad civil* en la definición de políticas sectoriales. Esta incorporación en el texto como *sociedad agropecuaria* parece apoyar la idea de circunscripción a lo sectorial. Nuevamente se introduce la necesidad de mejora en la gestión, *mayor eficiencia* público privado. Finalmente, se adjetiva este involucramiento y articulación en *una dimensión territorial*. En cuarto lugar, se establece que este consejo orientará a la institucionalidad agropecuaria en el *ámbito del desarrollo local*. Aparece en este apartado el concepto de desarrollo local que, aunque sin otras especificaciones, introduce el ámbito del desarrollo rural y determina un vínculo de continuidad con lo que venían realizando las MDR del PUR.

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

El CAN tiene como cometido la elaboración de políticas agropecuarias que promuevan el desarrollo rural y la extensión con base territorial, así como el seguimiento y evaluación de los CAD.

La integración, según el artículo 3, será enteramente de institucionalidad pública y personas públicas no estatales, presidida por el ministro del MGAP. Por este último también participarán subsecretario y director general de secretaría. Las restantes entidades integrantes son: el director de la OPP y el representante del INC y los presidentes del Instituto Plan Agropecuario (IPA), del Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA), del Instituto Nacional de Vitivinicultura (INAVI), del Instituto Nacional de Semillas (Inase) y del Instituto Nacional de la Carne (INAC). Se incluye representación de órganos de enseñanza pública: UDELAR, con un *representante* «vinculado a la docencia en temas agropecuarios» y ANEP. Finalmente, se incluye representación del Congreso de Intendentes (tres integrantes).

Cabe destacar, respecto de esta integración, el marcado sesgo sectorial que incluso se explicita para los órganos de educación pública. Es claro que la composición delimita, en este nivel, un campo de acción referido a lo agropecuario estrictamente, quedando excluidas instituciones con competencias en los espacios rurales, pero sin un perfil de acción marcadamente agropecuario.¹³

Aunque el espacio cuenta con participación del ministro del MGAP, se destaca la ausencia en este espacio de los organismos específicos del MGAP en esta área, como la DGDR del MGAP o la Unidad de Descentralización, cuyas competencias están directamente vinculadas con los cometidos del CAN que se detallan a continuación en el artículo 4:

- a. Asesorar al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca en la elaboración de políticas agropecuarias que promuevan el desarrollo rural y la extensión con base territorial, principalmente de los sectores más vulnerables. En todos los casos se perseguirán como objetivos el aumento de la producción y la inversión con fines productivos, la ocupación de mano de obra y la promoción de actividades que retengan o radiquen población en el campo.

- b. Efectuar el seguimiento y la evaluación de las políticas diseñadas, aplicables en todo el país a través de los Consejo Agropecuario Departamental.
- c. Sugerir modificaciones a las normas vigentes en materia agropecuaria.
- d. Coordinar y controlar la labor de los Consejo Agropecuario Departamental, reuniéndolos en forma conjunta por lo menos una vez al año.
- e. Recomendar y asesorar a los institutos vinculados al sector agropecuario en lo que hace al destino de sus recursos.

Los CAD son los organismos públicos rectores de la descentralización en cada uno de los departamentos. Integran a las instituciones agropecuarias nacionales (MGAP, INC, persona pública no estatal) con las intendencias de modo que las políticas de desarrollo nacional se articulen con las departamentales. Sus cometidos se expresan en la ley de la siguiente forma:

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

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

¹³ Por citar algunos ejemplos: el Movimiento para la Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR), el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), las reparticiones con competencias en temas ambientales y de ordenamiento territorial del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), entre otras.

Las MDR están integradas por los miembros del CAD a los que se suma una representación de la Junta Departamental y representantes de las gremiales, cooperativas u otras organizaciones locales vinculadas al desarrollo rural local.

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

La definición de los cometidos de las MDR según el artículo 12 es menos exhaustiva que para el resto de los órganos:

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

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

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

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

La organización institucional de la descentralización agropecuaria hace que la entidad a cargo de su implementación sea el MGAP. Para esto se creó dentro del ministerio la Unidad de Descentralización que depende directamente del ministro y queda fuera de la órbita de la DGDR (también creada en el período 2007-2008) y que comenzó a funcionar en el año 2008 en la órbita del MGAP con los siguientes cometidos:

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

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

**DESCENTRALIZACIÓN
AGROPECUARIA**
ELEMENTOS Y ORGANIZACIÓN
INSTITUCIONAL



Elementos y organización institucional de la Descentralización Agropecuaria

Por la vía de los hechos, la Unidad de Descentralización y la DGDR son dos áreas del MGAP que trabajan en estrecha vinculación, siendo los planes y temas vinculados a la DGDR los principalmente incorporados a las agendas de las nuevas MDR. Básicamente, por los cometidos y sentido que se esperaba dar a la descentralización, el vínculo con la DGDR resultó natural, más aún si se tiene en cuenta que el PUR es reasignado hasta su finalización como dependencia de la DGDR. En las palabras del primer director de la Unidad de Descentralización queda establecida esta comunidad de áreas de acción: «El proceso de descentralización se orientará a la aplicación de políticas de desarrollo rural y de los instrumentos que la promueven, fundamentalmente la extensión y en particular, a implementar políticas diferenciadas dirigidas principalmente a la agricultura familiar.» (MARTÍNEZ, 2005)

En resumen, la organización institucional de esta ley convierte a las MDR y a los consejos agropecuarios en órganos débiles, en el sentido que no tienen presupuesto propio ni relación institucional vinculante con órganos de ejecución pertenecientes a las instituciones que integran los consejos. La figura del director departamental fue creada dentro del MGAP para ejercer el rol de coordinación general de la política de descentralización a nivel departamental. Este rol no tiene administrativamente competencias claras para la toma de decisiones en el nivel departamental ya que

se mantiene en el resto de las reparticiones del MGAP la línea de mando vinculada a la división correspondiente. En este sentido, el vínculo con la DGDR, si bien no es formalmente claro, se ha dado en la práctica una conjunción de objetivos y coordinación de equipos de trabajo.

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

El proceso de readecuación organizativo y normativo de la descentralización del MGAP deberá *preservar los espacios de participación organizada* de la red social de cada territorio; al tiempo de *fortalecer y profundizar las capacidades de análisis y propuestas de políticas públicas* por parte de los actores organizados que asisten a las MDR [el énfasis es nuestro]. (LINEAMIENTOS MGAP, 2010)

CAPÍTULO 2

CARACTERIZACIÓN TERRITORIAL DE SAN JOSÉ Y CERRO LARGO

Historias de transformación agraria



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

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

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

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

Desde el siglo XVIII hasta mediados del siglo XIX¹ nos encontramos con un período caracterizado por la conquista colonización del actual territorio nacional, su poblamiento y apropiación de la tierra y el ganado, y el comienzo de la constitución de una estructura de propiedad y tenencia, conformándose modos de producción específicos, fundamentalmente la vaquería y la estancia de rodeo asociada al saladero (MILLOT Y BERTINO, 1996).

¹ Este período incluye el período colonial, el ciclo revolucionario y el inicio del período independiente.

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

A pesar de la definición de nuestro país como sociedad ganadera, no deben soslayarse otros procesos sociales y productivos que fueron tomando formas específicas en regiones diferentes de nuestro campo. Hacia fines del siglo XIX comienza un período de expansión continua del área agrícola paralelamente a la expansión de Uruguay como país. Entre las razones de esta expansión Barrán y Nahum (1978) incluyen el aumento de los precios de los cereales a nivel internacional y en el mercado interno, el aumento creciente de la población urbana y de los niveles de vida y consumo, el desarrollo de una ganadería mejorada que requería mayores cantidades de forrajes y también la política de estímulo a la agricultura desarrollada por el gobierno nacional, además de factores de presión específicos en algunas regiones como el litoral oeste.

En ese contexto, San José se ubica en una zona de fuertes presiones hacia el avance agrícola frente a la ganadería. Con la suba de los arrendamientos, las tierras del sur fueron ocupadas por explotaciones más rentables como las lecheras, horticolas, frutícolas, avícolas y vitícolas, acentuando el *proceso expansivo de la agricultura* motivado fuertemente por el aumento del precio de la tierra. A principios del siglo XX San José, Colonia y Canelones se van transformando hacia la agricultura extensiva, en primer lugar, y hacia otros rubros como la lechería o la granja, en segundo lugar. Las nuevas vías de transporte, como el ferrocarril, hacen factibles las vías de salida para la producción, alcanzándose en las primeras décadas del siglo XX un importante nivel de diversificación de la producción agrícola, especialmente importante en estos departamentos. Se dan también en ese período, especialmente en el litoral oeste y regiones próximas, las experiencias de colonización parcial de estancias, estrategia ideada como fuente de ingreso rápido mediante la venta de parcelas pequeñas a precios elevados o bien como complemento de actividades ganaderas en terrenos hasta entonces desocupados o improductivos. En esta tendencia, se enmarcan también las iniciativas de contratos de inmigración, la mayoría de las veces abusivos, con el objetivo de que los contingentes migrantes cultivaran la tierra, diversificaran la producción y mejoraran los campos (BARRÁN Y NAHUM, 1978).

El proceso de conformación de grupos sociales que componen la sociedad agrícola estuvo determinado por la distribución de tierra. De los cuatro grandes grupos

asociados a este proceso que Barrán y Nahum definen, en San José, en el comienzo del siglo XX, se desarrollaron fuertemente el minifundio cerealero y, en cierta medida, la clase media agrícola. San José, junto con Canelones y Colonia, componía el grupo de departamentos donde primaba la mediana propiedad, situándose el promedio de los predios ganaderos por debajo de la media nacional.

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

Los minifundistas cerealeros estaban casi destinados a la pobreza por el contexto en que se desarrollaba ese tipo de organización socioproductiva, sometida a una exorbitante suba del arrendamiento de tierras, a la indefensión frente a plagas y factores climáticos, así como al inexistente acceso al financiamiento que frecuentemente se asociaba con la necesidad de recurrir a prestamistas y usureros; sumando, finalmente, la permanencia de prácticas productivas y comerciales tradicionales que no se ajustaban a los cambios de contexto económico comercial en el que estaban insertos. La emigración rural fue muchas veces a expensas de este sector, especialmente en el litoral oeste. La clase media agrícola, por su parte, fuertemente desarrollada en el departamento de Colonia, aunque también asentada en San José, Canelones y Soriano, asociaba generalmente la agricultura y la ganadería. En este sector se obtuvo la mejor rentabilidad del trabajo agrícola. En esta región los agricultores pudieron comprar las estancias fraccionadas de las grandes propiedades de los ingleses, existiendo, además, un fuerte impulso de las comunidades de colonos valdenses y suizos (BARRÁN Y NAHUM, 1978).

Las regiones con predominancia del vacuno fueron también aquellas donde el latifundio dominó o se equilibró con la mediana propiedad. Existió una tendencia, a pesar de la explotación conjunta de especies, a enfatizar en el vacuno o en el ovino según se tratase de la clase alta rural o de la media respectivamente. Cerro Largo se ubicaba en la región de predominio del vacuno junto con otros seis departamentos. De las clases sociales ganaderas que Barrán y Nahum (1977) identifican, Cerro Largo se consolidó, de acuerdo con la división del trabajo forzada por las exigencias de los frigoríficos, *como un área de criadores a medida que avanzó el siglo XX*. Cerro Largo pertenece al grupo de departamentos que, de acuerdo con el censo agropecuario de 1908, presentaban un cierto equilibrio entre mediana y gran propiedad, y la pequeña propiedad tenía cierta entidad, aunque existía un leve predominio del latifundio.

EVOLUCIÓN DE LAS EXPLOTACIONES SEGÚN TAMAÑO	HECTÁREAS							
	1908	1937	1956	1966	1980	1990	2000	
CERRO LARGO 1937-2000	1 A 99	44,2%	60,0%	66,0%		57,0%	46,0%	52,5%*
	100 A 499	31,2%	25,1%	21,4%	92,6%	25,9%	32,8%	29,8%
	500 A 999	11,3%	7,7%	6,2%		8,6%	9,8%	7,9%
	1000 A 4999	10,9%	6,4%	5,6%	6,7%	8,0%	10,9%	9,0%
	5000 Y MÁS	2,3%	0,8%	0,8%	0,7%	0,5%	0,5%	0,8%
		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

* Cabe aclarar que en el Censo General Agropecuario de 2000 se registró un aumento en las explotaciones de una a cinco hectáreas correspondiente a cambios metodológicos y no estrictamente al aumento de este segmento de predios.

CUADRO 2 | Fuente: Elaboración propia de acuerdo con censos agropecuarios correspondientes (MGAP).

La región de frontera con Brasil presentó un desarrollo de la ganadería muy diferente al litoral centro sur de corte más *progresista*. Recién en 1909 llegó el ferrocarril a Cerro Largo. Al aislamiento de los principales polos de desarrollo de la época (Montevideo y litoral centro sur) se sumó la facilidad de comunicación con Rio Grande do Sul, muy atrasado por ese entonces, adonde enviaban el ganado en pie a los saladeros, hasta al menos 1914, en un proceso de consolidación del viejo país criollo. El departamento también tuvo inmigración procedente de Brasil, con pautas culturales específicas (grandes barones de Rio Grande do Sul). Cerro Largo integraba el conjunto de departamentos con el índice más bajo de personal ocupado por hectárea. El proletariado ganadero era débil en términos numéricos por las propias características del sistema extensivo de producción. Esta baja densidad y dispersión de la clase trabajadora rural, en conjunto con los mecanismos culturales y materiales de dominación, hicieron que no se generaran en el departamento ni en la región

EVOLUCIÓN DE LAS EXPLOTACIONES SEGÚN TAMAÑO	HECTÁREAS							
	1908	1937	1956	1966	1980	1990	2000	
SAN JOSÉ 1937-2000	1 A 99	75,2%	83,4%	88,5%	87,5%	84,5%	75,8%	76,1%
	100 A 499	18,8%	13,7%	9,4%	10,0%	12,2%	19,5%	18,3%
	500 A 999	3,1%	1,7%	1,3%	1,2%	1,8%	2,7%	3,4%
	1000 A 4999	2,9%	1,1%	0,8%	1,1%	1,4%	2,0%	2,2%
	5000 Y MÁS	0,0%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

CUADRO 3 | Fuente: Elaboración propia de acuerdo con censos agropecuarios correspondientes (MGAP).

**EVOLUCIÓN
DE LA
SUPERFICIE
DEPARTAMENTAL
OCUPADA
SEGÚN TAMAÑO
DE LAS EXPLOTACIONES**

CERRO LARGO
1956, 1980, 1990, 2000

HECTÁREAS	1956	1980	1990	2000
1 A 99	6,6%	5,0%	4,0%	4,2%
100 A 499	17,7%	18,0%	18,5%	18,4%
500 A 999	16,0%	18,1%	15,9%	13,9%
1000 A 4999	39,8%	46,4%	51,4%	45,2%
5000 Y MÁS	19,9%	12,5%	10,2%	18,2%
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

CUADRO 4 | Fuente: Elaboración propia de acuerdo con censos agropecuarios correspondientes (MGAP).

ganadera en general procesos colectivos de entidad de estos actores en defensa de sus intereses. En 1910, un estudio sobre la pobreza rural citado por Barrán y Nahum (1977) identifica la concentración de las familias más pobres en la región del vacuno y la gran propiedad, especialmente en Salto, Artigas, Tacuarembó y Cerro Largo.

A pesar de este marco de especialización territorial, en lo que respecta al avance agrícola, Cerro Largo aparece, a principios del siglo XX, como «manchón de cierta entidad», cuyo 3,4 % del suelo era dedicado a la agricultura, constituyendo el 5 % del total nacional. Barrán y Nahum (1978) explican este desarrollo en la necesidad de autoabastecimiento debido a los altos precios de los productos procedentes de Montevideo y al escaso desarrollo agrícola de Rio Grande do Sul en Brasil.

Desde mediados de la década del treinta y hasta fines de los años cincuenta² se produjo a nivel nacional un fuerte crecimiento industrial y una importante elevación del nivel de vida, especialmente de los sectores medios y populares. La mayor demanda de estos sectores por bienes y alimentos estimuló, en conjunto con la acción estatal, el desarrollo productivo de las áreas agrícolas, hortofrutícolas y lecheras, entre otras. Comienza así la primera expansión de la actividad agroindustrial lechera que creció fuertemente entre 1947 y 1964; constituyéndose la cuenca tradicional en los departamentos de Colonia, San José, Florida y Canelones, además de pequeñas cuencas locales en el resto del país. En términos generales, estas cuencas estaban integradas por establecimientos familiares con bajos niveles de productividad que producían para el consumo interno. La expansión productiva se daba fundamentalmente a partir de la incorporación de nuevos productores. La segunda fase expansiva del sector se registró sobre finales de los años setenta a

² En 1936 se crea la Cooperativa Nacional de Productores de Leche (Conaprole).

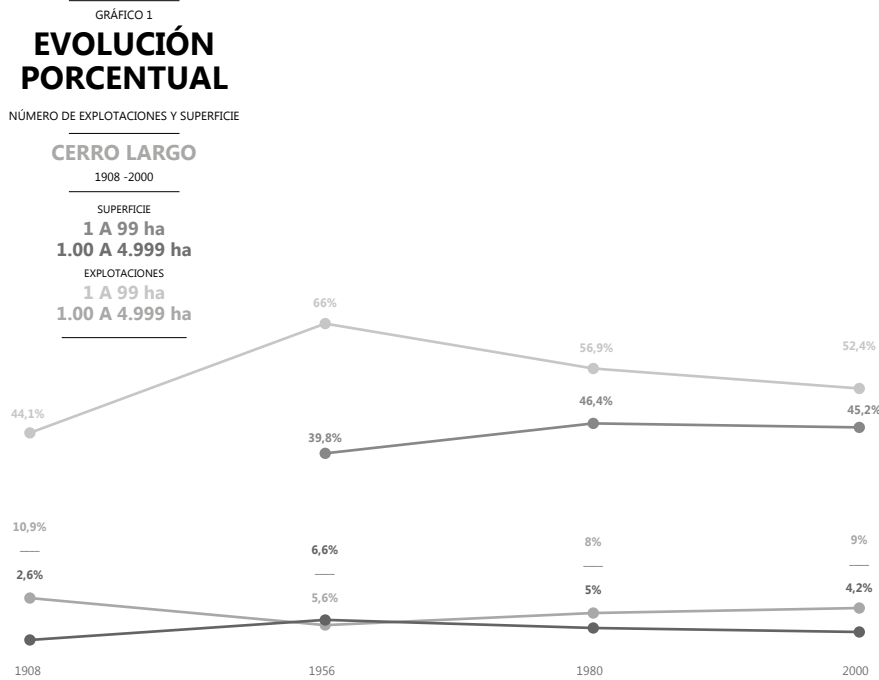


GRÁFICO 1

través del incentivo a las exportaciones. La expansión en este período se asocia a fuertes cambios tecnológicos y a una mayor integración entre la base agropecuaria y la industria (CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS [CINVE], 1987).

A lo largo del siglo XX, la estructura agraria nacional puede caracterizarse como la de bipolaridad latifundio/minifundio, producto de la modernización rural de fines del siglo XIX y principios del XX. Esta estructura se caracterizó por una fuerte concentración de la tierra y una predominancia de la propiedad como forma de tenencia. Esta se mostraba en su forma más típica en 1956 cuando tres cuartas partes de los predios eran menores a 100 hectáreas y constituían el 10 % de la superficie explotada, al tiempo que los de más de 1000 eran el 4 % de los predios y controlaban el 56 % de la superficie (PIÑEIRO Y MORAES, 2008). A partir de esta mitad de siglo se da una desaparición sostenida de los predios más pequeños, con una fuerte caída entre el censo de 1980 y 1990 y un estancamiento de estos en el censo agropecuario de 2000. El proceso está claramente ilustrado en los cuadros 2 y 3. Allí puede verse una serie de aspectos de nuestro interés. Por una parte, la diferencia en la estructura agraria de Cerro Largo y San José. El peso de la pequeña explotación

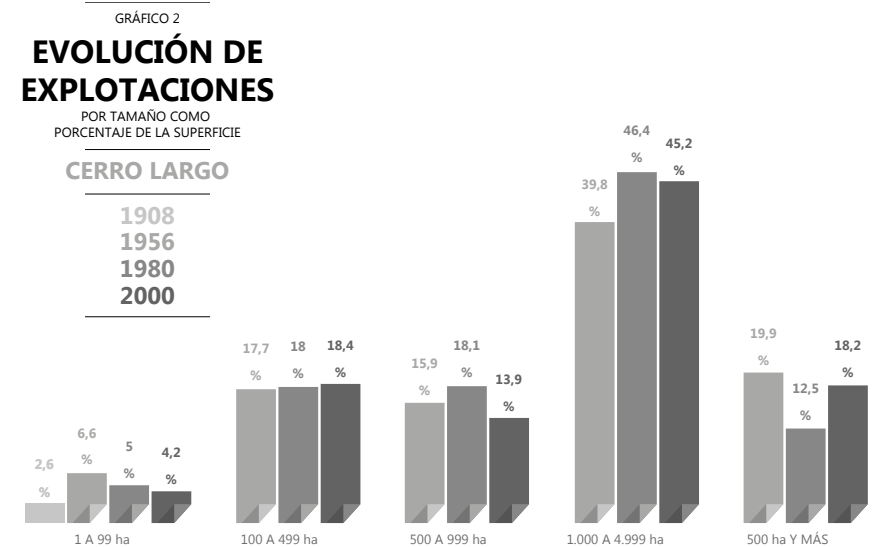


GRÁFICO 2

en términos numéricos, si bien es mayoría en Cerro Largo, es mucho más marcado en San José donde; en el registro más bajo, las propiedades de 1 a 99 hectáreas superan el 75 %.

Por otra parte, en términos de la superficie controlada, el estrato de 1 a 99 hectáreas es el que ha perdido más peso a lo largo del siglo XX en ambos departamentos. Cerro Largo es el estrato de 1000 a 4999 hectáreas, manteniendo a lo largo del siglo la mayor proporción de superficie. En el censo de 2000 aparece un crecimiento

EVOLUCIÓN DE LA SUPERFICIE DEPARTAMENTAL OCUPADA SEGÚN TAMAÑO DE LAS EXPLOTACIONES

SAN JOSÉ
1956, 1980, 1990, 2000

HECTÁREAS	1956	1980	1990	2000
1 A 99	33,6%	25,7%	20,6%	18,6%
100 A 499	28,8%	30,1%	33,8%	32,2%
500 A 999	12,8%	14,7%	15,1%	18,9%
1000 A 4999	19,4%	28,3%	29,0%	28,9%
5000 Y MÁS	5,3%	1,3%	1,5%	1,3%
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

CUADRO 5 | Fuente: Elaboración propia de acuerdo con censos agropecuarios correspondientes (MGAP).

GRÁFICO 3
EVOLUCIÓN PORCENTUAL
NÚMERO DE EXPLOTACIONES Y SUPERFICIE
SAN JOSÉ
1908 -200

SUPERFICIE
1 A 99 ha
1.00 A 4.999 ha

EXPLOTACIONES
1 A 99 ha
1.00 A 4.999 ha

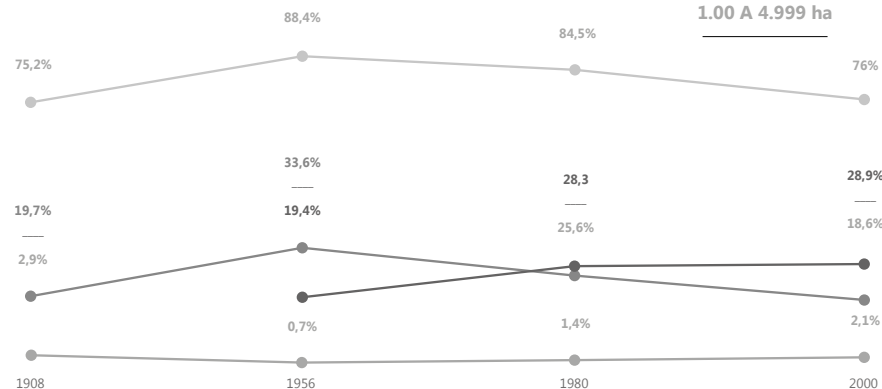


GRÁFICO 3

importante de las explotaciones de 5000 y más hectáreas en lo que respecta a porcentaje del área agropecuaria (cuadro 4 y gráficos 1 y 2).

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

En Uruguay, el proceso de modernización agraria no se apartó de lo constatado para el resto de América Latina. Implicó un proceso de desregulación que afectó profundamente a los sectores productivos y a la estructura social, marcando una tendencia hacia la urbanización y el cambio hacia formas de empleo safrales con un aumento pequeño de la mano de obra asalariada, una disminución de la producción familiar y un desarrollo importante de las agroindustrias exportadoras. Se registró, a su vez, una «tendencia sostenida a la integración vertical entre el agro

GRÁFICO 4
EVOLUCIÓN DE EXPLOTACIONES
POR TAMAÑO COMO PORCENTAJE DE LA SUPERFICIE
SAN JOSÉ
1908
1956
1980
2000

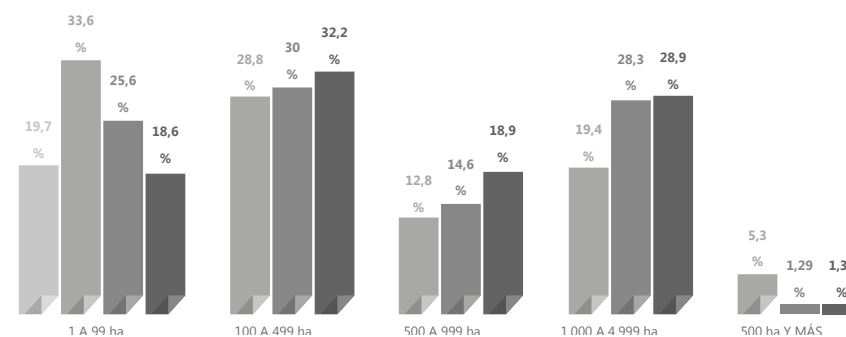


GRÁFICO 4

y la industria procesadora de materias primas, conformando cadenas y complejos agroindustriales» (PIÑEIRO, 1998: 57).

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

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

**DISTRIBUCIÓN
DE INGRESOS
CORRIENTES**AGROPECUARIOS Y
NO AGROPECUARIOS
POR DEPARTAMENTO

2008

DEPARTAMENTO	AGROPECUARIO	NO AGROPECUARIO	TOTAL
SAN JOSÉ (13 ^o)	30,1%	69,9%	100,0%
CERRO LARGO (2 ^o)	22,0%	78,0%	100,0%
PAÍS (TOTAL)	10,0%	90,0%	100,0%

CUADRO 6 | Fuente: RIELLA Y MASCEHERONI, 2009.

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

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

Para entender la magnitud de los procesos que se analizan, es necesario observar la información sobre estos departamentos en el contexto de los cambios que se registran a nivel nacional. Existe en nuestro país un proceso histórico de concentración de la tierra, entendida como el aumento del tamaño promedio de las explotaciones y la disminución del número de predios, al tiempo que el precio de la tierra se encuentra en una dinámica de ascenso, contribuyendo a profundizar lo anterior. Las razones de este ascenso responden a la demanda de tierras por parte de rubros agroindustriales y a la evolución de precios en el mercado internacional de productos agropecuarios, entre otras.

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

GRÁFICO 5
**VENTA DE
TIERRA**

PARA USO AGROPECUARIO

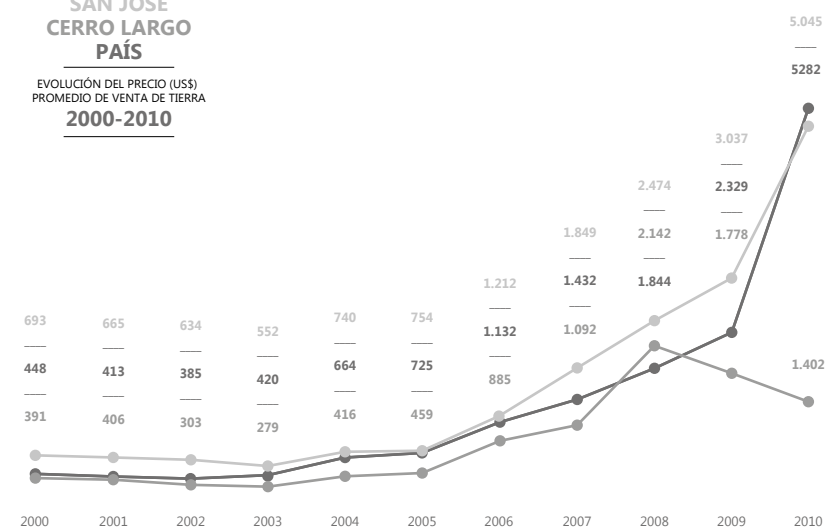
**SAN JOSÉ
CERRO LARGO
PAÍS**EVOLUCIÓN DEL PRECIO (US\$)
PROMEDIO DE VENTA DE TIERRA
2000-2010

GRÁFICO 5 | Fuente: DIEA-MGAP

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

Los gráficos (5 y 6) muestran el proceso ascendente de los precios de compraventa de tierras que alcanza su máxima expresión en el litoral oeste del país, incluyéndose cada vez más San José en esa dinámica. Cerro Largo experimenta, en este sentido, un proceso de aumento de precios que tiende a disminuir a partir de 2009.³

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

Los menores precios de la tierra respecto de los vecinos Argentina y Brasil han generado una corriente compradora de tierra por parte de extranjeros, fundamentalmente regionales. Estas inversiones tienen dos vertientes principales. La primera de ellas es la inversión para la producción de materias primas a la luz de la evolución

³ La crisis internacional del 2009 parece haber incidido en esta dinámica, ya que se registran inflexiones en el crecimiento sostenido de transacciones y precios.

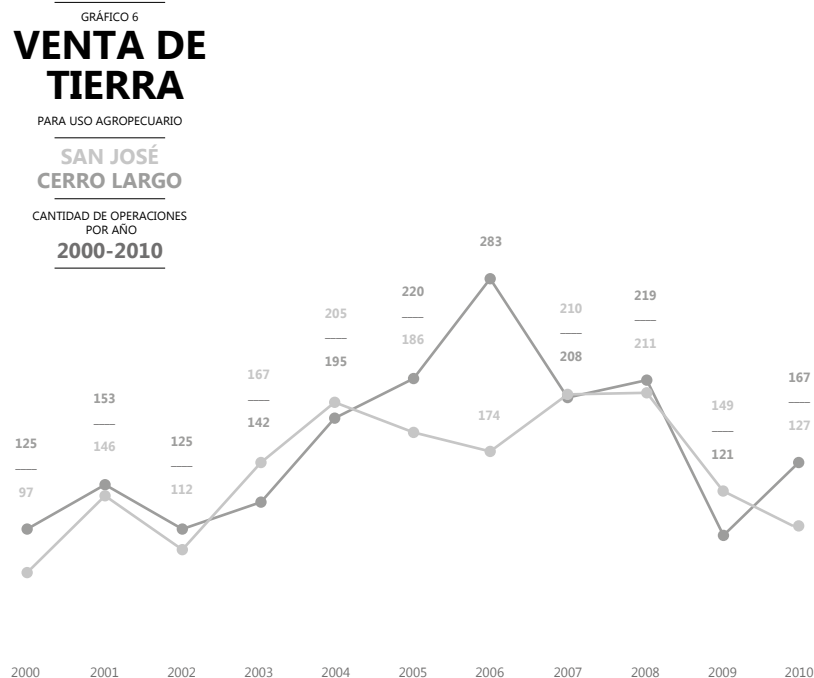


GRÁFICO 6 | Fuente: DIEA-MGAP

de los precios internacionales. La segunda es la que hacen quienes invierten por el valor de los recursos naturales y paisajísticos. Este cambio en las formas de uso de la tierra y su propiedad ha generado un proceso de concentración de la propiedad y del uso. Este proceso combinado de extranjerización y concentración provoca una novedad en la dinámica social del campo: el desplazamiento de la burguesía terrateniente local. Mientras que en los setenta y ochenta se habría registrado el pico de desplazamiento de la producción familiar, este nuevo proceso está generando la consolidación de un nuevo estrato de propietarios de la tierra (PIÑEIRO Y MORAES, 2008).

Estos elementos configuran en el campo uruguayo un fenómeno que se puede entender como la «agricultura a dos velocidades». Una, la del nuevo empresariado rural, y la otra, representada por la persistencia de un estrato de producción familiar que abarca más del 75 % de las unidades productivas, aunque controla menos del 20 % de la tierra. El proceso está altamente asociado a importantes cambios tecnológicos que tienden a favorecer el aumento de las escalas de producción y las estructuras de paquetes tecnológicos que estimulan la concentración porque

aumenta la necesidad de capital y genera mayor dependencia del complejo semi-llo químico. Todo este proceso, sumado al avance de las telecomunicaciones, la infraestructura carretera y el transporte, ha gestado una importante modificación en torno a la fuerza de trabajo del agro, disminuyendo la demanda, precarizándola, estimulando el asentamiento urbano de los/as trabajadores/as y una baja en el aporte de la mano de obra familiar en el conjunto (PIÑEIRO Y MORAES, 2008).

Es durante los noventa que se inicia este proceso de incremento de precios, con un duro corte durante la crisis de 2002, pero que, finalmente, se consolida en los últimos diez años a través de la expansión agrícola, particularmente del complejo de la soja.⁴ La ganadería y otros rubros exportables han incrementado fuertemente su productividad. La forestación y más recientemente los biocombustibles se han convertido también en dos áreas de importante expansión productiva y transformación agraria (PIÑEIRO Y MORAES, 2008).

El año agrícola 1999 2000, con una superficie de chacra en torno a las trescientas mil hectáreas, marca un punto de inflexión en la tendencia a la baja que venía registrando la agricultura de secano en el país.⁵ Tomando dicho período como referencia, la adopción creciente de la siembra directa y el incremento en los precios de los *commodities*, en particular los oleaginosos, constituyen factores determinantes del incremento del área de cultivos y de la creciente intensificación en el uso de las chacras agrícolas.

Existe en San José una fuerte competencia de la lechería y otros rubros tradicionales en la agricultura familiar y mediana con nuevos rubros agropecuarios que crecen en el departamento. El avance de la fase primaria del complejo sojero se ha concentrado principalmente en la zona litoral oeste, avanzando hacia el sur sobre departamentos como San José. La soja y otros cultivos asociados, por su carácter

4 Los países del Mercado Común del Sur (Mercosur) más Bolivia constituyen el principal bloque de producción de soja del mundo. El crecimiento espectacular experimentado en estos países se debe a la creciente demanda de la Unión Europea (UE) de este producto que es utilizado como forraje para alimentación animal y por la demanda creciente en los cambios de hábitos alimenticios de la población de China e India que lo utilizan para la elaboración de aceites vegetales. China y la UE importan dos tercios de la soja que se comercializa en el mercado mundial (BOCCHETTO, 2006).

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

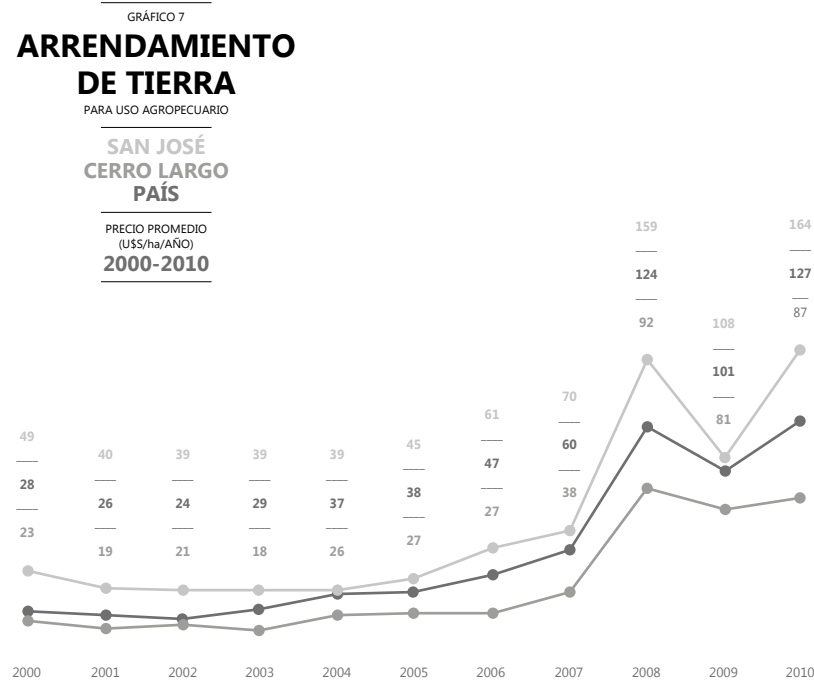


GRÁFICO 7 | Fuente: DIEA-MGAP

concentrador, actúan generalmente profundizando el proceso ya en camino de desaparición de las unidades productivas de menor escala por lo general de producción familiar y de los rubros tradicionales como la lechería (NARBONDO Y OYANÇABAL, 2011).

Específicamente en la agricultura, la evolución retrospectiva de la tenencia de las tierras destinadas a chacra contribuye a comprender su funcionamiento actual, el tipo de empresas agrícolas que participan de la producción, su forma de gestión y su vinculación con los cambios registrados en el mercado de tierras. En lo que hace a las formas de tenencia, es necesario destacar que las dos terceras partes de la chacra son cultivadas en tierras que no están en régimen de propiedad, sino que son arrendadas o se cultivan en carácter de medianería. Se registra una ponderación creciente del área agrícola por parte de empresas de mayor escala («pool de siembras»), las cuales compiten por el acceso a la tierra. De acuerdo con la Dirección de Estadísticas Agropecuarias (DIEA, 2010b) el arrendamiento crece en participación, superando la mitad de la superficie cultivada, desplazando a la propiedad a un segundo plano (DIEA, 2010b).

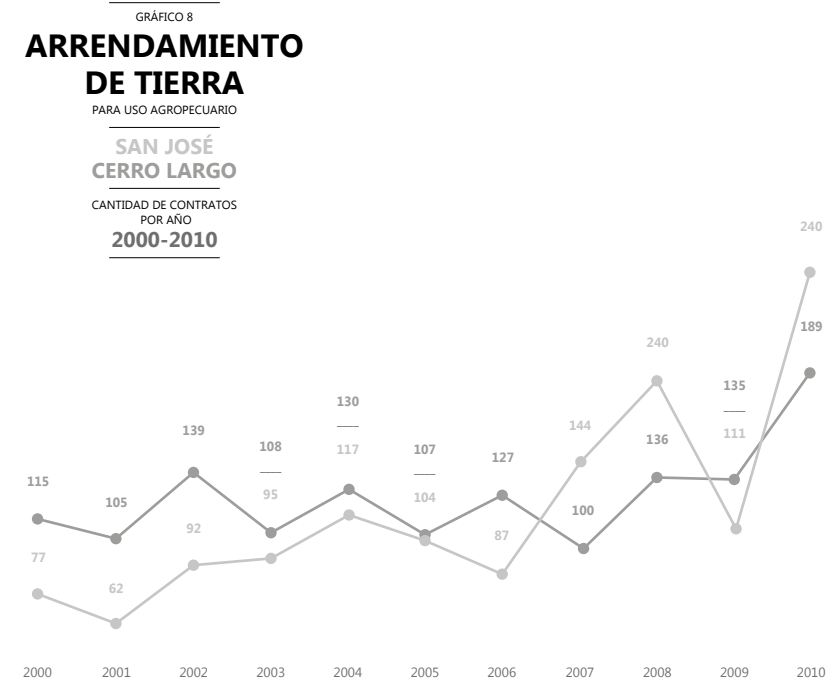


GRÁFICO 8 | Fuente: DIEA-MGAP

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

Uno de los aspectos estructurales más salientes, que ha caracterizado al período bajo análisis, es el aumento registrado en los últimos años en el área agrícola que se explica exclusivamente por una creciente participación en la superficie de chacra de las empresas de mayor escala (más de 1000 hectáreas de chacra).

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

DISTRIBUCIÓN DE LAS TIERRAS EN RÉGIMEN DE COLONIZACIÓN

SEGÚN FORMA
DE TENENCIA

2009

DEPARTAMENTO	ARRENDATARIO	PROPIETARIO	PROMITENTE COMPRADOR	OTROS	TOTAL
SAN JOSÉ	11.042 ha	9.729 ha	883 ha	713 ha	22.367 ha
	49,6%	43,3%	3,9%	3,2%	100,0%
CERRO LARGO	6.074 ha	4.847 ha	456 ha	8426 ha	19.803 ha
	30,7%	24,5%	2,3%	42,5%	100,0%

CUADRO 7 | Fuente: INC, 2009.

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

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

La forma de tenencia de la tierra ligada a este rubro es el arrendamiento que ronda en el 2009 el 77 % en todo el país. Esta tendencia es relativamente estable desde el 2004 a la fecha y es más clara según el tipo de producción. En el caso de arroceros puros el arrendamiento corresponde casi al total de la forma de tenencia, mientras que en explotaciones combinadas esta proporción disminuye. Respecto del uso de mano de obra, comparativamente, en la zona este (que integra Cerro Largo) hay una tendencia hacia la disminución de la contratación. En la zafra 1997 1998 se

VARIACIÓN DE LA POBLACIÓN RESIDENTE

EN ÁREAS RURALES
DISPERSAS

DEPARTAMENTO	1963 *	1975	1985	1996	1996
SAN JOSÉ	45%	S/D	31,0%	22,1%	17,6%
CERRO LARGO	34,7%	30,0%	19,0%	16,1%	12,1%
PAÍS	19,1%	17,0%	12,7%	9,2%	8,2%

* Fue tomado el concepto de «caseros y viviendas aisladas» utilizado por INE (1963) como equivalente a rural disperso.

CUADRO 8 | Fuente: Elaboración propia de acuerdo con censos INE correspondientes.

contrató un trabajador cada treinta y seis hectáreas, mientras que en el 2005 2006 esta relación fue de un trabajador cada cuarenta y nueve hectáreas (DIEA, 2009).

La tenencia de la dinámica de tierras, en el marco de la ley de Colonización de Tierras (Ley N.º 18.187), tiene relativa importancia en estos dos departamentos siendo sensiblemente más importante en San José (cuadro 7).

En San José existen en la actualidad once colonias con una superficie total de 22.737 hectáreas correspondientes al 5 % de la superficie de uso agropecuario. Los titulares residen con sus familias en un 59,2 % en el predio. Cerro Largo, por su parte, tiene seis colonias que corresponden a 16.460 hectáreas correspondientes al 1,2 % de la superficie de uso agropecuario. El 75,4 % de los titulares tienen residencia en la explotación.⁶

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

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

La dinámica de la población rural —fenómeno que da cuenta de las transformaciones globales en múltiples esferas de la vida sociocultural— tuvo, durante el siglo XX,

⁶ INC, www.colonizacion.com.uy

	SAN JOSÉ		CERRO LARGO	
	2004	1996	2004	1996
VARIACIÓN INTERCENSAL				
POBLACIÓN RURAL DISPERSA				
LOCALIDADES DE MENOS DE 500 HABITANTES				
POBLACIÓN RURAL DISPERSA LOCALIDADES	26,03%	28,37%	33,4%	36,2%
VARIACIÓN INTERCENSAL DE POBLACIÓN RURAL DISPERSA		0,79%		0,98%
VARIACIÓN INTERCENSAL DE POBLACIÓN NUCLEADA		1,19%		1,19%

CUADRO 9 | Fuente: Elaboración propia de acuerdo con los censos INE 1996, 2004.

dos etapas de diferente sentido. Hasta la mitad del siglo se registró un proceso de poblamiento fundamentalmente basado en la llegada de contingentes migratorios, especialmente europeos. A partir de la segunda mitad del siglo comienza a registrarse un proceso de descenso que lleva a la población rural de un 19 % en 1963 a un 8,2 % en el 2004. Moraes y Piñeiro (2008) atribuyen este fenómeno al descenso sostenido de las explotaciones de carácter familiar que ocupan mayor cantidad de personas por hectárea y a los cambios tecnológicos que han incidido directamente en los niveles de ocupación.

La población del departamento de San José era de 103.104 habitantes en el 2004.⁷ En el intervalo de los ocho años que separan este recuento, del último censo de 1996, la población departamental aumentó en 6449 personas, equivalente a una tasa de crecimiento anual medio intercensal del ocho por mil. Esta tasa revela una tendencia en el ritmo de crecimiento de la población que se acelera en relación a lo ocurrido en el período intercensal anterior. En 1963 San José era el segundo departamento con mayor población agrícola, con un 45 % de población residiendo en áreas rurales dispersas. A pesar de que cuarenta años después esta proporción cayó al 17,6 %, es el departamento con mayor población rural del país duplicando el promedio nacional en el 2004.⁸ Las previsiones del INE para San José prevén que en el 2025 aumentará la concentración de la población en las zonas urbanas del departamento, llegando al 92,4 %.

Cerro Largo, por una parte, tiene un 12,1 % de población rural.⁹ Este porcentaje

comprendía en el censo de 1963 un 34,7 %.¹⁰

Sin embargo, a pesar de que la población residente rural ha disminuido en ambos departamentos, y a nivel nacional en la segunda mitad del siglo XX hasta el siglo XXI, no puede inferirse la residencia rural como sinónimo de la agrodependencia. Recientes estudios han mostrado que casi la mitad de los hogares agrodependientes y asalariados rurales se ubican en ciudades de más de 500 habitantes (Piñeiro, 2011; Riella y Mascheroni, 2009). Por otra parte, si se consideran las localidades de menos de 5000 habitantes puede observarse que buena parte de la caída en el porcentaje de población residiendo en zonas rurales dispersas es compensada por el crecimiento de población en las localidades de menos de 5000 habitantes.

En el cuadro 10 se resumen algunos de los principales elementos desarrollados previamente que dan cuenta de los aspectos comunes y diferenciales de cada uno de los espacios considerados en este trabajo.

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

Cerro Largo presenta un sesgo más próximo al de una sociedad ganadera, donde el sistema latifundio/minifundio se hizo más patente que en San José. Este por su parte presentó condiciones que propiciaron el desarrollo de la producción agropecuaria más diversa, asociada a los estratos de mediana y pequeña producción de fuerte carácter familiar. En esa misma lógica, las organizaciones rurales que se desarrollaron en cada uno de los departamentos estuvieron marcadas por esta estructura social.

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

⁷ Censo Instituto Nacional de Estadística (INE), 2004, fase primaria.

⁸ Censo INE, 2004.

⁹ Censo INE, 2004, fase primaria.

¹⁰ Calculado en base al censo INE, 1963.

SÍNTESIS COMPARADA

**PRINCIPALES
ELEMENTOS
DE LA
ESTRUCTURA
TERRITORIAL**

	SAN JOSÉ	CERRO LARGO
IMPLEMENTACIÓN PREVIA DEL PUR.	SÍ	SÍ
PARTIDO DE GOBIERNO DEPARTAMENTAL, PARTIDO DE GOBIERNO NACIONAL.	DIFERENTE PARTIDO NACIONAL: DEPARTAMENTAL. FRENTE AMPLIO: NACIONAL.	DIFERENTE PARTIDO NACIONAL: DEPARTAMENTAL. FRENTE AMPLIO: NACIONAL.
REGIÓN AGROPECUARIA. FUENTE: DIEA, 2007.	CUENCA LECHERA, REGIONES HORTÍCOLA-FRUTÍCOLAS. CRECIMIENTO RECIENTE DE LA SOJA	GANADERA, ARROZALES EN EL SURESTE. CRECIMIENTO RECIENTE DE LA FORESTACIÓN.
MATRIZ AGRARIA. FUENTE: BARRÁN Y NAHUM (1977 Y 1978).	ZONA AGRÍCOLA-GANADERA. MODERNIZANTE	REGIÓN GANADERA
MATRIZ SOCIOCULTURAL	MATRIZ CULTURAL DE EMIGRANTES DE EUROPA MEDITERRÁNEA, INFLUENCIA DE INMIGRACIÓN PIAMONTESA INSTALADA EN COLONIA.	CULTURA FRONTERIZA Y CRIOLLA. COMPONENTE POBLACIONAL GUARANÍ Y AFRO.
POBLACIÓN CON RESIDENCIA RURAL. FUENTE: CENSO 2004, INE.	17,6 % PRIMER DEPARTAMENTO	12,1 % SÉPTIMO DEPARTAMENTO
POBLACIÓN RESIDENTE EN LOCALIDADES DE MENOS DE 5000 HABITANTES. FUENTE: CENSO 2004, INE.	15,8 %	13,9 %
DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS CORRIENTES AGROPECUARIOS 2008. FUENTE: RIELLA Y MASCHERONI, 2009.	22,0 %	30,1 %
MATRIZ ORGANIZATIVA RURAL	DIVERSAS ORGANIZACIONES DE PEQUEÑA Y MEDIANA PRODUCCIÓN. SINDICATOS RURALES: BAJA PRESENCIA. LOS EXISTENTES SE VINCULAN PRINCIPALMENTE A EMPRESAS GRANDES DE PRODUCCIONES INTENSIVAS. EJ. SINDICATO DE MI GRANJA.	ALGUNAS ORGANIZACIONES GANADERAS TRADICIONALES. MÚLTIPLES GRUPOS DE CARÁCTER VECINAL O GRUPOS DE PRODUCTORES FAMILIARES O SEMISALARIADOS. SINDICATOS RURALES: BAJA PRESENCIA, PRINCIPAL EL ASOCIADO AL ARROZ (SINDICATO URUGUAYO DE TRABAJADORES DEL ARROZ Y AFINES, SUTAA.
PRINCIPALES CONFLICTOS TERRITORIALES	COMPETENCIA POR LA TIERRA: AGRONEGOCIO, AGRICULTURA EMPRESARIAL TRADICIONAL, AGRICULTURA FAMILIAR. PROBLEMAS AMBIENTALES: AGROTÓXICOS.	COMPETENCIA POR LA TIERRA: AGRONEGOCIO, AGRICULTURA EMPRESARIAL TRADICIONAL, AGRICULTURA FAMILIAR.

CUADRO 10

CAPÍTULO 3

**LAS
MESAS DE
DESARROLLO
RURAL**

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

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

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

A grandes rasgos, el espacio social rural puede considerarse constituido por algunos actores principales: un nuevo empresariado vinculado al agronegocio, el empresariado agrario tradicional, la producción agropecuaria familiar capitalizada o de mediana escala, la producción agropecuaria familiar propiamente dicha, los

asalariados/as permanentes y zafrales rurales, cuentapropistas vinculados a los servicios para el agro, residentes rurales con actividades económicas no agropecuarias e instituciones estatales con incidencia en el medio.

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

A continuación se presenta la descripción de las MDR de San José y Cerro Largo como campos de interacción concretos donde se desarrolla la política. Estos espacios se analizan en torno a una serie de atributos que los definen y que intentan responder a las siguientes preguntas: ¿cómo son las matrices locales de acción colectiva?, ¿cuáles son los actores constitutivos de las MDR?, ¿qué actores están ausentes?, ¿cuál es la estrategia de participación desarrollada por las organizaciones?, ¿cuál es la agenda construida en estos espacios?, ¿son las MDR espacios de incidencia en el campo del poder?, ¿son esferas públicas? La aproximación a la respuesta a estas preguntas permitirá elaborar un marco de análisis de la política en cuestión.

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

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

El rol de la MDR en el procesamiento de los planes de suministro de agua para la producción animal fue el segundo de estos eventos marcantes. Estos son proyectos de financiamiento lanzados por el Proyecto Producción Responsable (PPR)¹ desarrollado en la órbita de la DGDR del MGAP.

Estos planes tienen por objetivo apoyar la mejora en las capacidades de administrar

1 El proyecto Manejo Integrado de los Recursos Naturales y la Biodiversidad, conocido con el nombre de Producción Responsable, se ejecuta dentro de la órbita del MGAP y cuenta con el apoyo financiero del BM y del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM). www.cebra.com.uy/presponsable

agua y recursos forrajeros a través de la implementación de soluciones de abastecimiento de agua para animales en los establecimientos de pequeños y medianos productores ganaderos y lecheros de todo el país.²

Entre los procedimientos necesarios para presentarse como candidato para acceder a este subsidio, se propone la obtención del aval de la MDR como requisito indispensable a cumplir.³ Los avales de una organización de productores se proponen, además, como un requisito deseable. Esta estrategia puede observarse como un intento del MGAP, y concretamente de la DGDR, para ampliar el espacio de poder de las MDR.

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

Por último, un elemento de contexto que pesó para todas las MDR del país, justo en el momento en que estaban comenzando a asentarse, es el *período de campaña electoral nacional* que cobró fuerza en 2009 y continuó hasta mayo de 2010 con las elecciones departamentales. Este factor tuvo repercusiones diferentes según las características de cada departamento. La diferencia de partido de gobierno, entre el nacional y el departamental, es un elemento que parece pesar especialmente en los departamentos que consideramos, y en especial, por lo observado, en San José.⁴

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

2 Manual de campo. Agua para la producción animal. PPR DGDR MGAP.

3 Cabe recordar que las MDR del PUR MGAP tenían esta potestad en todos los casos mientras funcionaron.

4 «Finalmente, tanto Falero como Antía (candidatos del Partido Nacional) coincidieron en señalar que es intención de la comuna retomar a la Mesa Departamental de Desarrollo Agropecuario, siempre que le sea reconocida su institucionalidad y "sus planteos sean escuchados. No queremos ir a calentar un sillón", dijo el exsecretario general» (*Visión Ciudadana*, edición digital, 21/4/2010).

LA MESA DE DESARROLLO RURAL DE SAN JOSÉ

actores y agendas

La MDR de San José comenzó a sesionar sobre el final del año 2007. Concretamente, en noviembre de ese año se convocó la primera en la ciudad de San José de Mayo. Previamente funcionaba en el departamento la MDR del PUR cuyo CAP continuó sesionando de forma paralela hasta 2010.

De esta primera sesión participaron las instituciones públicas integrantes del CAD, representantes de la comisión del agro de la Junta Departamental y trece organizaciones sociales, nueve de ellas gremiales o cooperativas de productores/as agropecuarios y cuatro grupos de productores/as. En esa instancia, se informa de las principales características de los órganos creados por la ley de Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias con Base Departamental. El CAD comunica a los asistentes la decisión de citar a la MDR en distintos puntos del departamento para facilitar la asistencia. Desde el comienzo de su funcionamiento, la MDR sesiona de forma itinerante entre las localidades de San José de Mayo (capital departamental), Libertad, Ecilda Paullier y Villa Rodríguez (mapa 2, en anexo), con una frecuencia aproximada de un mes a cuarenta y cinco días entre cada sesión.

ACTORES, ORGANIZACIONES SOCIALES Y SU PARTICIPACIÓN EN LA MDR

Las MDR están integradas por actores de dos tipos de espacios de representación: el estado (consejo agropecuario) y la sociedad civil. En ambos casos existen al interior de estos tipos distintos actores con características y recortes sociales e institucionales diferenciados. En este apartado se presenta una descripción de estos con énfasis en los actores colectivos de la sociedad civil y las principales características que los definen, así como el nivel de involucramiento que han desarrollado con el espacio de la MDR.

El CAD está integrado en San José por representantes del MGAP, el INC, la Intendencia Departamental de San José (IDSJ), el Inase, y el INIA a través de su estación experimental de Las Brujas en Canelones.

Las organizaciones sociales que, de acuerdo con la información disponible en actas y proporcionada en entrevistas, han tenido algún tipo de participación en la MDR de San José son treinta y una (cuadro 52, en anexo).

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

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

Consideraremos como constitutivas de la MDR aquellas que tienen una participación que calificamos como media o alta, esto es, en el caso de San José, con al menos cuatro asistencias en las trece sesiones consideradas. Existen dos excepciones,

como en el caso de los grupos de pescadores, que por haber iniciado su participación en el 2010 serán considerados constitutivos porque tienen dos asistencias analizadas en las tres sesiones de ese año.

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

Se distinguieron entonces tres niveles de participación para basar las reflexiones que se realizarán en adelante. Las organizaciones que presentaron una participación alta o media fueron consideradas las constitutivas de la MDR, mientras que las de participación baja quedaron fuera de este grupo. De acuerdo con este criterio, los actores sociales constitutivos de la MDR son doce organizaciones que se describen a continuación.

La Asociación Rural de San José (ARSJ) es la gremial de mayor antigüedad en el departamento, fue fundada en 1900 por productores del departamento con el objetivo de organizar una exposición agropecuaria. La gremial, que tiene aproximadamente quinientos socios, es integrante de la Federación Rural¹ y cuenta con una importante infraestructura para servicios a la producción y exposiciones. Aunque su masa social es heterogénea, puede considerarse como una organización que representa los intereses de productores empresariales y medianos, siendo la única en las MDR con este perfil. A pesar de que las características del departamento hacen que la lechería sea el sector predominante que desarrollan los asociados, es una gremial que no tiene una vocación sectorial definida y cuenta en sus filas y directiva con agricultores y ganaderos entre otros perfiles productivos. Las principales áreas de interés para esta organización refieren a los problemas de recambio generacional en el campo, la falta de personal calificado, el acceso a tierra para jóvenes, la inseguridad en el medio rural y las políticas estatales de apoyo productivo para su sector.²

1 El presidente de la Federación Rural en el período de junio 2010 junio 2011 procede de esta gremial.

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

Siete organizaciones representan intereses más próximos a los de la producción familiar, en un sentido laxo. De estas ocho organizaciones, tres tienen trayectoria en el departamento y cierto nivel de fortaleza organizativa que las posicionan como las más fuertes dentro de este grupo social. Se trata de la Asociación de Productores de Leche de San José (Aplsj), la Cooperativa Agropecuaria Cañada Grande (Calcagra) y la Sociedad de Fomento Rural Unión de Viticultores de Villa Rodríguez (Sfruvvr). Las tres organizaciones integran la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR), la organización nacional más importante a nivel de representación de pequeña y mediana producción. Todas son de carácter mixto, esto es, que combinan actividades económicas y gremiales, siendo la primera más relevante en el caso de Calcagra. Estas organizaciones también integran en su masa social, en diferente grado, a productores no familiares, pero en términos generales tienen un perfil gremial que las aproxima a la agricultura familiar y a la mediana producción. Tienen una historia que las remonta a los años cuarenta (Calcagra y Sfruvvr) y setenta (Aplsj), por lo que cuentan con trayectoria gremial en el departamento. Se trata de organizaciones que han conocido épocas de mayor fortaleza a nivel departamental y que los años noventa las encuentran debilitadas como consecuencia, entre otros aspectos, de las políticas que afectaron profundamente a los sectores que representan. La base social de estas tres organizaciones ronda entre los cien y trescientos socios activos. Su espacio de vinculación es mayor que el número de asociados debido a la oferta de servicios con que cuentan. La Aplsj específicamente tiene una importante infraestructura de servicios a la producción³ y es, además, integrante de la asociación de segundo grado Intergremial de Productores de Leche (IPL) que nuclea organizaciones de productores de leche de pequeña y mediana escala.

Las cuatro organizaciones restantes de este grupo social son relativamente incipientes, dos de ellas con personería jurídica (Por un futuro Cooperativa Agraria Limitada [Pufcal] y la Unión de Queseros Artesanales Familiares [UQAF]), pero con baja fortaleza organizativa; las otras dos son grupos informales con características distintas entre sí (el grupo de Apicultores de Libertad y el grupo de queseros artesanales de Maya Pavón). La UQAF se conformó, a partir del año 2008, fundamentalmente a instancias de integrantes del grupo Maya Pavón ante la necesidad de buscar el nucleamiento de productores queseros que no sentían ser representados por la Mesa del Queso Artesanal⁴ que actualmente sigue funcionando y que integra fundamentalmente a organizaciones de queseros artesanales de carácter empresarial o de mediana escala. La UQAF es una asociación civil que está culminando

³ En el 2010 la Aplsj aprobó la asociación con la firma neozelandesa Wrightson Pas para desarrollar algunos de sus servicios comerciales que estuvieron interrumpidos en los últimos años, especialmente la planta de semillas y silos.

⁴ Institución regional de San José, Colonia, Flores y Soriano integrada por productores, acopiadores e intendencias.

las etapas formales de constitución y representa aproximadamente a unas sesenta familias de catorce zonas del departamento de San José.⁵

La Pufcal se conformó en el 2008 a partir de uno de los grupos de productoras Por un Futuro que se dedica especialmente, desde el año 2000, a la producción de conservas y envasado de productos hortofrutícolas. Con posterioridad se comienzan a nuclear en torno de la Pufcal otros grupos, fundamentalmente como medio para recibir los apoyos del PUR MGAP, de los que era destinataria también el grupo Por un Futuro. La Pufcal cuenta con local propio, próximo a la ciudad de Libertad, que funciona también como planta de elaboración y puesto comercial. Específicamente el grupo Por Un Futuro integra la red de Mujeres Rurales del Uruguay. Tanto UQAF como Pufcal, si bien cuentan con personería jurídica que les habilita o habilitaría a cambiar cualitativamente la forma de vinculación con el estado, son, en términos organizacionales, espacios colectivos con fuertes debilidades que hacen incierto lo que respecta a su proyección a futuro.

El grupo de Apicultores de Libertad, que integran la Regional Apícola de Libertad de la Sociedad Apícola Uruguay (SAU), es un grupo de aproximadamente veinticinco productores de escala pequeña y mediana de nivel local. Sus planteos se han centrado en los últimos años en la preocupación que genera el avance de la soja en el departamento, debido a la competencia por tierras y a los impactos que los agrotóxicos utilizados en este rubro traen para la apicultura local. Han cuestionado fuertemente el débil papel del MGAP, del Mvotma, del Ministerio de Salud Pública (MSP) y de la intendencia en el control del uso de estos productos.

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

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

⁵ Entre ellas Jesús María, Cerro, Pachina, Pavón, Bella Vista, Colonia América, Soler, Laurel, Manantiales, estación González y Pavón.

En el cuadro 11 se presenta el listado de las organizaciones que cumplen con las características explicitadas y algunos de los elementos que ayudan a caracterizar su participación. El tipo de participación procesual en el período considerado se establece de acuerdo con los altibajos de la presencia en las sesiones de las MDR consideradas como estables, en aumento o en baja. El tipo de participación general se establece en función de la cantidad total de MDR consideradas en las que la organización tuvo participación. El nivel de actividad relativa registrada considera en términos cuantitativos, de acuerdo con lo registrado en actas, la actividad de la organización en la propuesta de temas, participación en discusiones, entre otros.

ORGANIZACIONES PARTICIPANTES
PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS
MDR SAN JOSÉ

ACTOR COLECTIVO	FRECUENCIA DE ASISTENCIA REGISTRADA POR AÑO				TIPO DE PARTICIPACIÓN		ACTIVIDAD RELATIVA REGISTRADA	FORTALEZA ORGANIZATIVA
	2008	2009	2010	TOTAL	PROCESUAL	GENERAL		
ACUSANJO	2	1	1	4	ESTABLE	MEDIA	BAJA	SIN DATO
APL	2	3	1	6	ESTABLE	ALTA	BAJA	ALTA
ARSJ	3	1	1	5	ESTABLE	ALTA	MEDIA	ALTA
CALCAGRA	4	4	2	10	ESTABLE	ALTA	BAJA	ALTA
PUFCAL	5	1	2	8	EN BAJA	MEDIA	MEDIA	MEDIA
GRUPO APICULTORES DE LIBERTAD	0	2	1	3	ESTABLE	MEDIA	ALTA	BAJA
GRUPO CRIADORES DE CABRAS RINCÓN DE LA BOLSA	3	2	2	7	ESTABLE	ALTA	ALTA	BAJA
GRUPO DE PESCADORES DE KIYÚ	0	0	2	2	EN AUMENTO	MEDIA	MEDIA	BAJA
GRUPO DE PESCADORES DE PLAYA PASCUAL	0	0	2	2	EN AUMENTO	MEDIA	MEDIA	BAJA
GRUPO MAYA-PAVÓN	3	3	2	8	ESTABLE	ALTA	ALTA	BAJA
SFRUVVR	4	1	3	8	ESTABLE	ALTA	ALTA	ALTA
UQAF	1	2	2	5	ESTABLE	ALTA	ALTA	MEDIA

CUADRO 11 | FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA DE ACUERDO CON LAS ACTAS DE MDR Y ENTREVISTAS.

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

En esta distinción de los actores constitutivos de la MDR de San José, del listado inicial quedaron fuera de la categoría diecinueve organizaciones que han tenido una presencia baja o muy puntual en las instancias de MDR. De estas, doce son grupos de productores/as familiares y siete son gremiales o cooperativas del departamento. En términos generales casi el total de estas siete organizaciones representa a sectores más próximos al empresariado agrario respecto de las organizaciones de fortaleza alta que permanecen participando.

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

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

ORGANIZACIONES PARTICIPANTES NIVEL DE FORTALEZA ORGANIZATIVA REPRESENTADO SEGÚN TIPO DE PARTICIPACIÓN MDR SAN JOSÉ FRECUENCIA ABSOLUTA	TIPO DE PARTICIPACIÓN CONSTITUTIVAS DE LA MDR	NIVEL DE FORTALEZA ORGANIZATIVA		
		1. FORTALEZA ALTA	2. FORTALEZA MEDIA	3. GRUPOS
ALTA		4	1	1
MEDIA		0	3	3
BAJA		6	0	0
TOTAL		10	4	4

CUADRO 12 | FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA DE ACUERDO CON LAS ACTAS DE MDR Y ENTREVISTAS.

de grupos según el lugar de sesión de la MDR. Esto hace menos sostenida la participación de este tipo de organizaciones, ya que ni la MDR ni las instituciones del CAD prevén el apoyo para traslados de representantes de las organizaciones que participan de la MDR.⁶

Las organizaciones de fortaleza organizativa alta, de acuerdo con lo observado, se han dividido en dos categorías. Un grupo de cuatro es el que sostiene más fuertemente la actividad de la MDR, mientras que un grupo de seis ha tenido una participación ocasional fundamentalmente al inicio de la actividad de la MDR. Esto parece hablar de elementos de desestímulo de la participación hacia este tipo de organizaciones. Más adelante se esbozarán algunos elementos explicativos de este fenómeno.

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

ORGANIZACIONES PARTICIPANTES PRINCIPAL SUJETO SOCIAL REPRESENTADO	TIPO DE PARTICIPACIÓN CONSTITUTIVAS DE LA MDR	TIPO DE ORGANIZACIONES		
		1. EMPRESARIADO A MEDIANO	2. PRODUCCIÓN FAMILIAR A MEDIANA	3. PESCADORES Y OTROS*
SEGÚN TIPO DE PARTICIPACIÓN	ALTA	1	5	1
	MEDIA	0	2	3
	BAJA	4	13	1
FRECUENCIA ABSOLUTA	TOTAL	5	20	5

*Se incluyeron en la categoría otros los grupos de mujeres rurales sin referencia a actividad agropecuaria y los residentes suburbanos con producción agropecuaria complementaria a otros ingresos.

CUADRO 13 | FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA DE ACUERDO CON LAS ACTAS DE MDR Y ENTREVISTAS.

del empresariado tradicional de cinco que lo hicieron alguna vez, solo una resultó constitutiva de la MDR.

Un elemento de interés, en lo que refiere a las organizaciones sociales participantes de las MDR de San José, es el alto porcentaje de vínculo preexistente en la mayoría

⁶ En algunos casos en particular ha existido apoyo del PUR con este fin o el traslado por funcionarios del MGAP de forma voluntaria.

de ellas con el PUR MGAP. El cuadro 14 muestra cómo de las doce organizaciones constitutivas de la MDR ocho han tenido apoyo técnico y/o económico de este proyecto. Si bien el vínculo institucional con el MGAP no ha sido exclusivo con este proyecto en varias de estas organizaciones, algunas de ellas han trabajado también con el Programa Ganadero (PG), el PPR o la Dirección General de la Granja (Digegra). Es importante señalar que el PUR es el que cuenta con apoyos específicos en el área de fortalecimiento organizacional directo a través de proyectos de asistencia técnica en lo sociorganizacional y financiamiento para mejorar la infraestructura de funcionamiento organizativo. No todas las organizaciones que han tenido convenio con el PUR en San José tuvieron este tipo de apoyo específico. Sin embargo, es probable que la vinculación previa con el proyecto y la participación de algunas de estas organizaciones en las MDR y comités de aprobación de proyectos del PUR MGAP hayan constituido un escalón previo que facilitó la incorporación a las MDR actuales.

El sector de la agricultura familiar es el principalmente representado,⁷ aunque solo tres de las siete organizaciones netamente del sector tienen fortaleza organizativa alta (cuadro 15). Esto habla de la correlación entre la fortaleza de las organizaciones en la MDR y el sector social al que representan.

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

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

Y no sé, capaz que en la teoría o en la voluntad de la creación está, sirve, pero lo que tendría que haber es que en cada institución haya una forma más directa de canalizar los reclamos de la gente. Porque si tenemos que hacer un reclamo por el caso de los que le quemaron la viña, tenemos que ir al ministerio y allí que eso se canalicen directamente, no tener que ir a la mesa. Quizás fue creado para fomentar un poco la participación de la gente o de las instituciones que se comprometan un poco más,

⁷ En varias de las organizaciones la masa social presenta cierta heterogeneidad, especialmente en las más institucionalizadas. La adjudicación de un sujeto social responde a criterios contruidos en base a características principales del accionar de la organización y composición mayoritaria, aunque no exclusiva, de la masa social.

**ORGANIZACIONES
CONSTITUTIVAS**
PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS
EN EL PERÍODO CONSIDERADO
MDR SAN JOSÉ

ORGANIZACIÓN	TIPO	SUJETO SOCIAL PRINCIPAL	APOYO ORGANIZATIVO ESTATAL	ORGANIZACIÓN DE SEGUNDO GRADO	REFERENCIA TERRITORIAL
ACUSANJO	-	OTROS	-	-	-
APL	MIXTA*	PRODUCTORES TRANSICIONALES Y FAMILIARES	CONVENIO CON MGAP (PUR Y OTROS)	CNFR/IPL	DEPARTAMENTAL
ARSJ	MIXTA	PRODUCTORES EMPRESARIALES Y TRANSICIONALES	-	FEDERACIÓN RURAL	DEPARTAMENTAL
CALCAGRA	ECONÓMICO-PRODUCTIVA	PRODUCTORES FAMILIARES	CONVENIO CON MGAP (PUR Y OTROS)	CNFR	CAÑADA GRANDE
PUFCAL	TÉCNICO-ECONÓMICO-PRODUCTIVO	PRODUCTORES FAMILIARES	CONVENIO CON MGAP (PUR Y OTROS)	RED DE MUJERES RURALES DEL URUGUAY	LIBERTAD
GRUPO APICULTORES DE LIBERTAD	TÉCNICO-PRODUCTIVO	PRODUCTORES FAMILIARES	-	SAU	LIBERTAD
GRUPO CRIADORES DE CABRAS RINCÓN DE LA BOLSA	TÉCNICO-PRODUCTIVO	PRODUCTORES SUBURBANOS	AT PUR	-	CIUDAD DEL PLATA
GRUPO DE PESCADORES DE KİYÚ	TÉCNICO-PRODUCTIVO	PESCADORES ARTESANALES	AT PUR	-	KİYÚ
GRUPO DE PESCADORES DE PLAYA PASCUAL	TÉCNICO-PRODUCTIVO	PESCADORES ARTESANALES	AT PUR	-	PLAYA PASCUAL
GRUPO MAYA-PAVÓN	TÉCNICO-PRODUCTIVO	PRODUCTORES FAMILIARES	AT PUR	-	LAUREL, BELLA VISTA Y PAVÓN
SFRUVVR	MIXTA	PRODUCTORES TRANSICIONALES Y FAMILIARES	CONVENIO CON MGAP (PUR Y OTROS)	CNFR	VILLA RODRÍGUEZ
UQAF	MIXTA	PRODUCTORES FAMILIARES	-	-	DEPARTAMENTAL-ESTACIÓN GONZÁLEZ

* Mixta: Implica que el tipo de cometidos incorpora elementos de organizaciones económico o técnico-productiva y político-reivindicativas.

CUADRO 14 | FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA DE ACUERDO CON LAS ENTREVISTAS Y FUENTES DOCUMENTALES.

**PRINCIPALES
SUJETOS SOCIALES**
ORGANIZACIONES
CON PARTICIPACIÓN
DE ALTA A MEDIA
MDR SAN JOSÉ

SUJETO PRINCIPAL	CANTIDAD DE ORGANIZACIONES	CON FORTALEZA ORGANIZATIVA ALTA	INTEGRA ORGANIZACIONES DE SEGUNDO GRADO
PRODUCTORES EMPRESARIALES Y MEDIANOS	1	1	1
PRODUCTORES FAMILIARES A MEDIANOS	7	3	5
ASALARIADOS/AS, VECINALES, PESCADORES, OTROS	4	0	0
TOTAL	12	4	6

CUADRO 15 | FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA DE ACUERDO CON LAS ENTREVISTAS Y FUENTES DOCUMENTALES.

no sé cual es de fondo la idea, porque descentralizar ahí, yo qué sé, no sé si sirve. (Integrante de la MDR San José y de la Sfruvvr)

Se esperan cosas diferentes y se valoran diferencialmente los mismos hechos según el tipo de actor colectivo al que se representa. Poder hacer un reclamo puntual y concreto (por ejemplo, arreglo de un camino, apoyo con un proyecto productivo) resulta bueno y nuevo para ciertos grupos más incipientes o de sectores con mayores limitantes económicas. Desde esta perspectiva, el espacio es a veces visto como una *ventanilla* donde iniciar un trámite o solicitud. Para varias de las organizaciones de mayor trayectoria, esta dinámica desgasta el espacio o hace que este pierda su sentido:

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

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

Respuesta: [...] Nosotros todo lo que hemos planteado siempre han tratado de alguna que otra manera y si no se puede nos dicen: «No hemos tenido respuesta, lo vamos a volver a intentar». Pero bien. Y para los otros grupos siempre ha sido bueno.

Pregunta: Y antes de que existiera la mesa, incluso de Uruguay Rural, ¿cómo era la relación con el Ministerio de Ganadería, por ejemplo, o con la intendencia?

R.: Nula. Nula porque por más que pidieras no había caso.

P.: ¿Cómo pedían?, ¿qué tenían que hacer?

R.: Y tenías que pedir entrevista o ver qué fulano tiene un conocido, pero era difícil de llegar.

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

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

Pregunta: Antes de que existiese la mesa, ese tipo de demandas que ahora canalizan ahí, ¿cómo se canalizaban?

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

Esta dimensión, novedosa para algunos sectores, constituye un eje clave de la política de descentralización. Este énfasis en la idea de vínculo actor colectivo estado tiene antecedentes en el trabajo del PUR y en otros proyectos del MGAP del período, pero las MDR retoman ese recorrido y le dan un estatus diferente. Que el espacio de deliberación creado sea entre actores colectivos resulta *natural* para la mayoría de las organizaciones de trayectoria en el departamento, sin embargo, es un campo nuevo para los sujetos sociales que históricamente han estado más fragmentados.

Este aspecto tiene implicancias que determinan formas diferenciales de cada tipo de organización de tomar el espacio y en capacidades diferentes de ejercer la incidencia.

LA AGENDA DE LA MDR Y PRINCIPALES EJES DE CONFLICTO

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

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

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

En el área de políticas sectoriales se consideraron los temas de sanidad animal, trazabilidad del ganado y política de colonización.

Las políticas de sanidad animal tienen un lugar importante en la MDR y ya aparecen en la primera sesión con el tratamiento del tema de la rabia paralítica⁸ que en ese momento generaba preocupación por la aparición de la enfermedad en el departamento de Rivera.

La trazabilidad del ganado,⁹ tema posteriormente recurrente en la MDR, también fue tratada en esta primera sesión en términos de problemas concretos de desarrollo de la política por falta de ciertos insumos o calidad de ellos. En este sentido, el planteo se realiza en términos de una queja o planteamiento de un problema puntual al que el MGAP se compromete a dar seguimiento.

El INC informó en el espacio de la MDR sobre la ley de Colonización de Tierras, modificativa de la ley del Instituto Nacional de Colonización (Ley N.º 11.029) de 1948, promulgada en el 2007, así como nuevas reglamentaciones del instituto y líneas de acción.

Por último, ocuparon la agenda varios temas de orden local, la mayoría de ellos

⁸ Es una enfermedad transmitida al ganado a través de murciélagos hematófagos infectados que produce la muerte del animal.

⁹ La trazabilidad del ganado es una política desarrollada con fuerza por el MGAP durante los últimos años que consiste en desarrollar los mecanismos necesarios y estandarizados que permitan conocer la historia, la ubicación y la trayectoria del ganado a lo largo de la cadena productiva. Esta implica, por parte de los productores/as, la adopción de ciertas prácticas de manejo y realización de gestiones específicas con carácter obligatorio.

también en carácter informativo. En lo que respecta a capacitación se realizó por parte del MGAP la difusión del curso *Uso responsable para operadores de pulverizadoras* (en la localidad de Rafael Peraza) y del curso *Raleo de duraznero* (en Colonia Wilson).

La IDSJ informó de una carta ingresada a la Junta Departamental referida a la inquietud de los productores por obtener una planta de faena de aves, conejos y suinos. La intendencia dio cuenta a la MDR de su disposición para adquirir para los comedores municipales carne de conejos faenados en mataderos habilitados.

En este orden de cosas, el INC informó sobre gestiones respecto de la situación de algunas colonias y tierras del departamento.

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

Se plantearon problemas con los teléfonos Ruralcel y se sugirió enviar una nota a la presidenta de la Administración Nacional de Telecomunicaciones (Antel) para saber sobre la telefonía digital rural y el acceso a Internet en áreas rurales.

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

Como puede verse en el ejemplo anterior, de las actas de las sesiones de MDR se desprende la lista de temas abordados y, en parte, el procesamiento que estos temas tuvieron en ese ámbito. También puede, en la mayoría de los casos, identificarse el actor que introduce el tema y en algunos casos se da cuenta de los intercambios o discusiones derivadas. A pesar de lo valiosa que resulta esta información, debe tenerse en cuenta que las actas no brindan cierta información como el tiempo dedicado a un tema o elementos sistemáticos para identificar el nivel de involucramiento de los actores en los distintos temas. Sin embargo, la caracterización de los elementos más sistemáticos que se desprenden de las actas permite sumar otro aspecto a la definición del campo MDR, que complementa la caracterización resultante de la identificación de los actores colectivos que participan en ella.

La identificación de la frecuencia de la MDR con que se tratan ciertos tipos de temas aporta elementos sobre el sostenimiento de uno de ellos como parte de la agenda de la MDR y se complementa con la información que brinda la frecuencia total de temas tratados en una categoría.

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

La agenda de la MDR de San José tiene un claro sesgo hacia temas de carácter informativo y de difusión de políticas públicas casi exclusivamente de corte agropecuario y particularmente del MGAP, aunque también del INC y la Intendencia Departamental.

El planteamiento de los temas en el orden del día de las actas consultadas y en las MDR en que se realizó observación participante es, en su amplia mayoría, de carácter informativo. Esto es, no se espera del tratamiento de ese tema resolución alguna en el ámbito de la MDR. Los temas planteados por las organizaciones sociales,

si bien en su mayoría presentan problemas a resolver, son más bien puntuales y dependen de gestiones posteriores que realicen los representantes institucionales. Estas gestiones tienen por cometido informar luego, con mayor profundidad, a la MDR sobre el tema particular o ingresar solicitudes a la interna de los espacios burocráticos correspondientes.

El cuadro 16 mostró con claridad el peso que tienen las instituciones públicas, principalmente las del CAD, en la construcción de la agenda y en el sesgo que estas adquieren. La MDR parece ser un espacio fuerte de difusión de políticas públicas con algunos pocos momentos de toma de decisión; que la lógica instalada sea esta, puede brindar información del rol que han asumido cada una de las partes. La debilidad de varias de las organizaciones sociales para construcción de una demanda articulada y el cierre a ciertos caminos por parte de las instituciones públicas también parece plasmarse en esta dinámica instalada.

En el cuadro 17 se presentan los temas de agenda por tipo, cuyo tratamiento o carácter es informativo o de difusión. La mayoría de las veces el actor que introduce este tipo de temas es de tipo institucional, específicamente integrante del consejo departamental.

Como se observa en el cuadro, las políticas sectoriales, especialmente agropecuarias, son el centro de los temas tratados. Se destacan, por su alta estabilidad en la agenda, aquellas referidas al financiamiento o subsidios a la producción, a temas vinculados a la política de colonización y sanidad y a la trazabilidad animal. También aparece en San José una relativa importancia del tratamiento referente al control agrícola, y al uso de agrotóxicos, que se manifiesta como una preocupación constante de ciertos grupos afectados por el avance de la agricultura en el departamento.

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

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

En segundo término, se consideran aquellos temas cuyo tratamiento tiene un carácter que excede lo informativo e implica o bien un reclamo desde las organizaciones

FRECUENCIA DE TRATAMIENTO DE TEMAS

SEGÚN ÁREA TEMÁTICA
TIPO DE ABORDAJE
Y ACTOR PROPONENTE

MDR SAN JOSÉ

INICITATIVA	DESARROLLO LOCAL		POLÍTICAS PÚBLICAS		OTROS TEMAS	TOTAL
	INFORMACIÓN Y DIFUSIÓN	DISCUSIÓN, RECLAMO Y TOMA DE DECISIÓN	INFORMACIÓN Y DIFUSIÓN	DISCUSIÓN, RECLAMO Y TOMA DE DECISIÓN		
ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL	16	7	14	13	10	60
INSTITUCIONES PÚBLICAS	27	2	102	6	9	146
OTROS O SIN DATO	0	0	6	1	1	8
SUB-TOTAL	43*	9**	122*	20**	20	
TOTAL		52		142	20	214

* Total información y difusión: 165. **Total discusión, reclamo y toma de decisión: 29.

CUADRO 16 | Fuente: Elaboración propia de acuerdo con las actas de trece MDR, período 2007-2010.

**TIPO DE ABORDAJE:
INFORMACIÓN
Y DIFUSIÓN**
PRINCIPAL ACTOR
PROPONENTE:
PÚBLICO-INSTITUCIONALES
TEMAS TRATADOS POR
TIPO Y FRECUENCIAS
MDR SAN JOSÉ

TEMA	SUBTEMA	Nº DE MDR EN QUE FUE TRATADO*	FRECUENCIA ABSOLUTA
POLÍTICAS PÚBLICAS	POLÍTICAS CONTROL AGRÍCOLA	4	11
	POLÍTICAS DE APOYO: ENFRENTAR LA EMERGENCIA AGROPECUARIA (NO FINANCIERO)	4	4
	POLÍTICAS DE FINANCIAMIENTO Y SUBSIDIOS	23	56
	SUBSIDIOS: PLANES/PROYECTOS-COYUNTURALES	6	14
	PLANES DE PRODUCCIÓN Y GESTIÓN	5	11
	CRÉDITO PRODUCTIVO	2	1
	SUBSIDIOS A LA PRODUCCIÓN	10	40
	POLÍTICA DE COLONIZACIÓN	10	18
	POLÍTICAS DE SANIDAD Y TRAZABILIDAD ANIMAL	8	18
	OTRAS POLÍTICAS	7	5
DESARROLLO LOCAL		6	43
OTROS TEMAS		0	0

* El total de MDR es 13.

CUADRO 17 | Fuente: Elaboración propia de acuerdo con las actas de MDR San José.

hacia las instituciones o bien es propuesto para habilitar una discusión o toma de decisión por parte de la MDR. Este grupo de temas es muy menor respecto de la categoría precedente. Es mayoritariamente planteado desde las organizaciones, principalmente en forma de reclamo por un tema específico. El cuadro 18 muestra los temas abordados de esta forma de acuerdo con los tipos definidos, la frecuencia de las MDR en que fue tratado —lo que da cuenta de la estabilidad del tema— y su frecuencia absoluta en el total de los temas tratados en las actas consideradas.

**TIPO DE ABORDAJE:
DISCUSIÓN, RECLAMOS
Y TOMA DE DECISIÓN**
PRINCIPAL ACTOR PROPONENTE:
ORGANIZACIONES DE LA
SOCIEDAD CIVIL
TEMAS TRATADOS
POR TIPO Y FRECUENCIAS
MDR SAN JOSÉ

TEMA	SUBTEMA	Nº DE MDR EN QUE FUE TRATADO*	FRECUENCIA ABSOLUTA
POLÍTICAS PÚBLICAS	POLÍTICAS CONTROL AGRÍCOLA	-	3
	POLÍTICAS DE APOYO: ENFRENTAR LA EMERGENCIA AGROPECUARIA (NO FINANCIERO)	-	1
	POLÍTICAS DE FINANCIAMIENTO Y SUBSIDIOS	4	7
	SUBSIDIOS: PLANES/PROYECTOS-COYUNTURALES	2	3
	PLANES DE PRODUCCIÓN Y GESTIÓN	-	2
	CRÉDITO PRODUCTIVO	-	0
	SUBSIDIOS A LA PRODUCCIÓN	2	2
	POLÍTICA DE COLONIZACIÓN	2	3
	POLÍTICAS DE SANIDAD Y TRAZABILIDAD ANIMAL	3	2
	OTRAS POLÍTICAS	4	4
DESARROLLO LOCAL		2	9
OTROS TEMAS		0	0

* El total de MDR es 13.

CUADRO 18 | Fuente: Elaboración propia de acuerdo con las actas de MDR San José.

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

En el cuadro 19 se esquematizan de forma sintética los atributos de los actores sociales participantes de la MDR en función de los elementos que permiten definir,

al menos en términos generales, sus posiciones y conflictos. Los sujetos sociales representados en la MDR de San José son diversos, pero no representan, sin embargo, todo el espectro de sujetos con relevancia en el mundo agrario y rural.

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

Un ejemplo de este tratamiento se observa con el problema del uso de cierto tipo de agrotóxicos, particularmente en las zonas de expansión de la soja. Estos afectan fuertemente a algunos rubros, como la apicultura, la horticultura e incluso la pesca, y en la MDR se ha planteado la preocupación por parte de los damnificados. Estos planteos, que derivan de un problema de cambios en la estructura y dinámica agraria y de la promoción de un modelo de desarrollo determinado, se ven reducidos en ese espacio a un carácter estrictamente burocrático, en donde la cuestión se centra en cómo procesar administrativamente una denuncia frente al MGAP¹⁰ y los reclamos apuntan al nivel de celeridad de este organismo en dar respuesta a estas cuestiones y a la responsabilidad de los aplicadores¹¹ por falta de capacitación o desinterés. Al mismo tiempo, es claro que esta expansión afecta también a la pequeña y mediana producción ganadera o lechera, en especial en San José y fundamentalmente en la pugna por el acceso a la tierra. Si bien este ha sido un tema de reclamo a nivel gremial de, por ejemplo, la CNFR o la IPL, las MDR no son consideradas ni habilitadas como nuevos escenarios de sostén de ese tipo de planteos.

La disputa, en términos generales en la MDR, se centra entonces en la inclusión en las políticas públicas, en la presión hacia espacios institucionales estatales para poner freno a algunas de las consecuencias de las transformaciones agrarias en proceso o en la mejora de aspectos concretos del desarrollo local. Es decir, que en la MDR el eje del conflicto está corrido respecto de lo que puede ser el espacio social rural en el que se enmarca (cuadro 19).

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

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

ACTORES SOCIALES
SUS PRINCIPALES ÁREAS DE DISPUTA

MDR SAN JOSÉ

ACTOR	SUJETO	RAMA DE ACTIVIDAD	ÁREAS DE DISPUTA	POTENCIALES ACTORES ANTAGÓNICOS
ARSJ	PRODUCCIÓN EMPRESARIAL Y MEDIANA	AGRO LECHERÍA, GANADERÍA, OTROS	POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AGRO, ESTRUCTURALES (JUVENTUD, ACCESO A TIERRA), EMPRESARIALES, EDUCACIÓN AGROPECUARIA	GRUPOS DE INVERSIÓN, EXTRANJEROS, NE
SFRUVVR	PRODUCCIÓN FAMILIAR Y MEDIANA	AGRO VITICULTURA, HORTICULTURA, QUESERÍA, OTROS	POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AGRO, SECTORIALES	GRUPOS DE INVERSIÓN, EXTRANJEROS, NE
APLSJ	PRODUCCIÓN FAMILIAR Y MEDIANA	AGRO LECHERÍA	POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AGRO, SECTORIALES	GRUPOS DE INVERSIÓN, EXTRANJEROS, NE
PESCADORES ARTESANALES KIYÚ Y PLAYA PASCUAL	PESCADORES ARTESANALES	PESCA	INFRAESTRUCTURA, FORMALIZACIÓN, POLÍTICAS SOCIALES, SEGURIDAD, POLÍTICAS BASE	PESCADORES EXTRA ZONA, RUBROS CON IMPACTO AMBIENTAL
GRUPO MAYA-PAVÓN Y UQAF	PRODUCCIÓN FAMILIAR	AGRO QUESERÍA ARTESANAL	POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AGRO, FORMALIZACIÓN, COMERCIALIZACIÓN	GRUPOS DE INVERSIÓN, EXTRANJEROS, NE
GRUPO CRIADORES DE CABRAS DE CIUDAD DEL PLATA	OTROS	AGRO PRODUCCIÓN CAPRINA, SUBURBANA	POLÍTICAS PARA AGRO, FORMALIZACIÓN, POLÍTICAS SOCIALES, POLÍTICAS DE EMPLEO, INFRAESTRUCTURA	
PUFCAL	PRODUCCIÓN FAMILIAR	AGRO HORTIFRUTICULTURA	POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AGRO, SECTORIALES, COMERCIALIZACIÓN, GÉNERO	
ACUSANJO	SIN DATO	AGRO CUNICULTURA	SIN DATOS	SIN DATOS
CALCAGRA	PRODUCCIÓN FAMILIAR	AGRO LECHERÍA, QUESERÍA	POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AGRO, SECTORIALES	GRUPOS DE INVERSIÓN, EXTRANJEROS, NE
GRUPO APICULTORES DE LIBERTAD	PRODUCCIÓN FAMILIAR	AGRO APICULTURA	POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AGRO, SECTORIALES, AMBIENTALES	EMPRESAS PRODUCTORAS DE SOJA TRANSGÉNICA Y OTROS RUBROS CON FUERTE USO DE AGROTÓXICOS

CUADRO 19 | Fuente: Elaboración propia de acuerdo con las entrevistas, actas de MDR y otras fuentes. Documentales

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

En la MDR de San José, la *emergencia agropecuaria* (2008-2009) fue un momento marcante por varias razones. En las entrevistas realizadas, algunas organizaciones lo destacan con dos connotaciones principales: como el resultado que ha dado la MDR hasta entonces y como el momento en el que sintieron estar *decidiendo* algo. En esa instancia de crisis, la MDR adquirió un sentido que no resulta fácil de reconocer en otros momentos: «Cuando hay una situación de crisis generalizada, como en ese momento, no se dudó que el espacio ideal era ese.» (Integrante de la MDR San José y de la APL)

Y lo que se coordinó bien, que creo que salió bien coordinado, fue el tema del reparto de semillas y raciones, eso fue algo que se coordinó, fue ahí mismo lo de coordinar cómo iba a ser el procedimiento y de ahí salió la forma (...). Y yo no recuerdo otra propuesta. (Integrante de la MDR San José y de la Sfruvr)

En el mismo período, y en el contexto de la sequía, se da una *ruptura en el CAN* cuando la Intendencia Departamental de San José (IDSJ) decide dejar de participar de este órgano por discrepancias con la forma en que el MGAP manejó el tema de la emergencia en el departamento, constituyéndose en este dos comités de emergencia paralelos, uno coordinado por la IDSJ y otro por el MGAP.

El 10 de enero, Chiruchi [intendente] firma un decreto anunciando que no participará más la IMSJ en el consejo, entre otras razones, porque el ministro Agazzi no lo recibe (estuvo en San José y se reunió con productores lecheros en APL). El intendente se enojó porque el ministro mantuvo esa reunión y recorrió algunos predios sin darle ninguna participación. [...] Para el intendente, ante la grave crisis, no hubo «efectiva actuación» del consejo y señala «falta de receptividad del ministro». Chiruchi sostiene que el Consejo Departamental «no ha cumplido su rol» y la actitud del ministro no permitió «desarrollar una gestión efectiva». Por lo tanto, «no tiene objeto seguir integrando un Consejo Agropecuario Departamental inoperante como consecuencia de una actitud incomprensible». (*La República*, 16/1/2012)

La intendencia no volvió a integrarse al CAD hasta agosto del 2010, una vez que asumieron nuevas autoridades municipales. A esta retirada se sumó también la salida de la ARSJ de la MDR también por un período prolongado. La organización plantea discrepancias similares a las de la IDSJ. Este evento muestra como, en cierta medida, la MDR es un campo donde los actores institucionales expresan más fuertemente las relaciones de fuerza y los actores sociales se pliegan a uno u otro actor en función de afinidades políticas, partidarias u otras.

Somos la única gremial que se retiró en su momento de la Mesa de Desarrollo Rural. Se empezó a participar cuando se crearon las mesas en el 2007, hasta la sequía del

2008-2009. Nosotros consideramos en su momento que la actuación del ministro durante la sequía fue deficiente en sus inicios sobre todo y que pasó por alto lo que era la Mesa de Desarrollo Local de acá de San José, ya que vino varias veces a San José y nunca se reunió con la Mesa de desarrollo y se reunía con gremiales afines al poder ejecutivo en su momento. [...] Nosotros pensamos que en ese momento pasó por alto lo que era la Mesa de Desarrollo Rural, y... más allá que después nosotros creemos que después fue corrigiendo sobre la marcha su actuación sobre la sequía, pero en su momento nosotros consideramos que la MDR no fue tomada en cuenta y la pasaron por alto. Entonces nosotros en respuesta a eso decidimos retirarnos de la MDR. No estar en desacuerdo con nadie de la mesa, pero sí con la actuación del ministro. Nosotros consideramos que al venir al departamento o a ver qué planes se podían llevar a cabo en el departamento tendría que haber ido directamente con la MDR. (Integrante de la MDR de San José y de la ARSJ)

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

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

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

LAS MESAS DE DESARROLLO RURAL DE CERRO LARGO

actores, agenda, rumbos diversos

La MDR de Cerro Largo comenzó a sesionar en diciembre del 2007 en la ciudad de Melo, capital departamental. En el departamento sesionaba previamente la MDR del PUR que estaba integrada por dos submesas (Melo y Río Branco).

Específicamente para esta MDR no contamos con actas que permitan seguir el período inicial de funcionamiento y fue necesario reconstruirla sobre la base de entrevistas y otra información disponible.¹

La MDR de Cerro Largo en el inicio sesionaba como MDR departamental en Melo y la constituían la actual integración de la MDR de Melo más la Sociedad Rural de Río Branco (SRRB) que participaba de esta hasta que, sobre fines del 2009, comenzaron a funcionar las MDR de Noblía y Río Branco. En el departamento funcionan desde ese año tres MDR paralelas con sede en esas tres localidades/ciudades que sesionan con una frecuencia mensual.

Por las características específicas que cada una de estas tiene, no es conveniente

¹ El equipo de la Unidad de Extensión de Cerro Largo de la UdelaR, que colaboró con la instalación de la MDR en el departamento, presenta un relato procesual de la MDR que resulta útil para proporcionar elementos para analizar las primeras etapas (FRANK Y QUINTERO 2010).

analizar a Cerro Largo como un todo. Cada una de ellas funciona como una unidad en sí misma, con reuniones mensuales respectivas. Sus agendas, si bien tienen puntos de contacto y temas comunes, tienen improntas diferenciadas. Lo mismo sucede con los actores colectivos que las componen. En este sentido, iremos abordando las MDR caso a caso.

El CAD, que es común para todo el departamento, está integrado en Cerro Largo por el MGAP, el INC, el INAC y la Intendencia Departamental. A cada una de las MDR se suman representantes de la Comisión Agro de la Junta Departamental cuya integración no ha sido regular en todo el período considerado. Participan con cierta regularidad, según el período y la MDR, representantes de otras instituciones del estado como el Mides, directores de escuelas públicas o inspectores de educación primaria, entre otros. Más esporádicamente lo han hecho representantes de Obras Sanitarias del Estado (OSE) y Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE) u otros organismos para temas específicos.

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

LA MESA DE DESARROLLO RURAL DE MELO

Actores, organizaciones sociales y su participación en la MDR

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

Las organizaciones sociales que tienen o han tenido participación en la MDR de Melo en el período, ya sea esta activa o intermitente, son diez.² Este grupo está compuesto por ocho organizaciones de productores agropecuarios, una de asalariados rurales y una Organización no Gubernamental (ONG) que presta servicios de extensión, asistencia técnica y otros a productores familiares de la zona de Quebracho.

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

En segundo lugar, la Sociedad de Fomento Rural de Cerro Largo (Sfrcl) es una organización integrante de la CNFR, la FRU y las Cooperativas Agrarias Federadas (CAF). Se trata de una organización con actividad gremial y económica, cuya masa social, que supera el millar, es heterogénea, aunque su perfil de acción gremial apunta principalmente a productores de mediana escala y empresariales. La Asociación de Productores de Leche de Cerro Largo (Aplcl) está integrada aproximadamente por ochenta socios productores de leche que remiten a la planta de la Cooperativa de Lecheros de Melo (Coleme). Es una asociación gremial y proveedora de servicios (campo de cría, servicios administrativos y otros) que apunta a la defensa de

² En el anexo se presenta el listado exhaustivo de estas y sus características principales.

los remitentes en lo referido al precio de la leche y sus condiciones de producción y a la ampliación del circuito formal de producción y remisión de leche en el departamento. Está integrada fundamentalmente por lecheros de pequeña y mediana escala. Integra las organizaciones nacionales: la Asociación Nacional de Productores de Leche (ANPL) y la IPL. Coleme, por su parte, también integra este grupo y es una organización cooperativa con fines económicos, industrializadora de leche a nivel local para la venta bajo su propia marca o elaboradora de subproductos para Conaprole. La cooperativa integra la CAF.

En tercer lugar, la LTFM es la quinta organización con trayectoria organizativa en el departamento con sede en la localidad de Fraile Muerto. Fundada en los años cuarenta, nuclea más de trescientos socios de la sexta sección de Cerro Largo, fundamentalmente ganaderos de mediana escala. En los últimos años ha propiciado el trabajo hacia sectores de la producción familiar a través de convenios de asistencia técnica y fortalecimiento organizativo con el PUR MGAP. Está asociada a la FRU.

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

Las organizaciones de productores son, por un lado, la Covedoce, asociación civil de reciente creación que tiene un perfil hacia la promoción comunitaria. Integra unos cuarenta y cinco socios, mayoritariamente productores ganaderos medianos y familiares. Su accionar, si bien toma demandas vinculadas a la producción agropecuaria, excede esa área y se desarrolla en temas como el acceso a servicios e infraestructura pública, educación y salud rural, entre otros. Además, está la Asociación de Criadores de Cerdos a Campo y Afines de Cerro Largo (Acccachel) que comienza a gestarse en el año 2006 y adquiere personería jurídica en 2009, alcanzando actualmente los veinticinco integrantes. El objetivo de la organización es formar una red de unidades productivas para la cría, engorde y comercialización de cerdos como ingreso alternativo o complementario en muchos de los casos a la lechería. Contaron durante los últimos años con asistencia técnica del PUR en el área organizativa, productiva y económica.

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

Finalmente, la Fundación Quebracho es una ONG sin fines de lucro integrante de la Asociación Nacional de Organizaciones no Gubernamentales Orientadas al

Desarrollo (Anong). Fue conformada en 1994 y parte de su equipo tenía previamente trayectoria de trabajo en Cerro Largo, especialmente en la octava sección, en la zona de influencia de Quebracho y Cerro de las Cuentas. Sus acciones principales se desarrollan a partir de la provisión de servicios de asistencia técnica en distintas áreas, como salud, educación, recreación y producción. En los últimos años ha establecido acuerdos de trabajo con el MGAP para el desarrollo de actividades de extensión en su zona de influencia.

Se considerarán constitutivas de la MDR aquellas que tienen una participación alta y media durante el período considerado a través de las actas (2010-2011). A partir de esta caracterización se desprende que las organizaciones con participación de alta a media son seis, tres de fortaleza alta y tres de fortaleza intermedia. Las cuatro organizaciones que presentaron en el período niveles más bajos de participación en términos de asistencia a las sesiones de la MDR, son dos de fortaleza alta, un grupo de productores familiares y una ONG de servicios técnicos.

En el cuadro 20 se presentan las organizaciones constitutivas de la MDR de Melo en este período, de acuerdo con las características de su participación.

ORGANIZACIONES PARTICIPANTES
PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS
MDR MELO

ACTOR COLECTIVO	FRECUENCIA DE ASISTENCIA REGISTRADA POR AÑO			TIPO DE PARTICIPACIÓN	NIVEL DE PARTICIPACIÓN	NIVEL DE ACTIVIDAD REGISTRADA	NIVEL DE FORTALEZA RELATIVA
	2010*	2011*	TOTAL				
ACCCACHEL	4	3	7	ESTABLE	ALTA	MUY BAJA	MEDIA
APLCL	2	4	6	EN AUMENTO	ALTA	BAJA	ALTA
COVEDOCE	4	4	8	ESTABLE	ALTA	ALTA	MEDIA
LTFMT	2	3	5	EN AUMENTO	MEDIA	MEDIA	ALTA
SFRCL	2	3	5	EN AUMENTO	MEDIA	BAJA	ALTA
UNATRA	3	3	6	ESTABLE	ALTA	MUY BAJA	MEDIA

* junio-diciembre del 2010; enero-mayo del 2011

CUADRO 20 | Fuente: Elaboración propia de acuerdo con las actas de MDR y entrevistas.

ORGANIZACIONES PARTICIPANTES	NIVEL DE PARTICIPACIÓN	NIVEL DE FORTALEZA ORGANIZATIVA			
		CONSTITUTIVAS DE LA MDR	1. FORTALEZA ALTA	2. FORTALEZA MEDIA	3. GRUPOS
NIVEL DE FORTALEZA ORGANIZATIVA					
SEGÚN NIVEL DE PARTICIPACIÓN					
MDR MELO					
FRECUENCIA ABSOLUTA					
	ALTA		1	3	0
	MEDIA		2	0	0
	BAJA		2	0	1
	TOTAL		5	3	1

CUADRO 21 | Fuente: Elaboración propia de acuerdo con las actas de MDR y entrevistas.

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

En los siguientes cuadros (21 y 22) puede observarse cómo se distribuyen las organizaciones con participación en la MDR de Melo de acuerdo con el nivel de fortaleza organizativa y el principal sujeto social representado según su nivel de participación. No está incluida en estos cuadros la ONG de servicios técnicos (Fundación Quebracho) ya que las características consideradas relevantes no se corresponden con el tipo de actor.

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

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

ORGANIZACIONES PARTICIPANTES	NIVEL DE PARTICIPACIÓN	TIPO DE ORGANIZACIONES		
		1. EMPRESARIADO Y CAPITALIZADO	2. PRODUCCIÓN FAMILIAR A CAPITALIZADA	3. ASALARIADOS/AS Y VECINALES
PRINCIPAL SUJETO SOCIAL REPRESENTADO				
NIVEL DE PARTICIPACIÓN				
MDR MELO				
FRECUENCIA ABSOLUTA				
	ALTA	0	3	1
	MEDIA	1	1	0
	BAJA	1	2	0
	TOTAL	2	6	1

CUADRO 22 | Fuente: Elaboración propia de acuerdo con las actas de MDR y entrevistas.

El cuadro 23 resume las principales características de las seis organizaciones constitutivas de la MDR de Melo en el período considerado que han tenido, en mayor o menor medida, algún tipo de vínculo con el PUR; aunque en un caso, el de la Sfrcl, no implicó aportes al fortalecimiento organizacional, sino que mediante un convenio entre el PUR y la Sfrcl pudieron prestarse servicios de asistencia técnica y otros a grupos del departamento.

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

En síntesis, la MDR de Melo presenta un nivel alto de fortaleza de sus organizaciones representativas, es una de las dos MDR dentro de las consideradas en este trabajo que tiene representación de asalariados/as rurales en tanto trabajadores.³ En este sentido, es una MDR que potencialmente integra actores sociales con elementos de conflicto de clase. Sin embargo, este elemento potencial no se refleja en los temas de agenda ni en su tratamiento.

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

³ En otros casos pueden existir colectivos integrados por asalariados/as rurales, pero cuyo factor de nucleamiento no refiere al orden trabajo, sino que se vincula al lugar de residencia u otra condición.

**ORGANIZACIONES
CONSTITUTIVAS**
PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS
EN EL PERÍODO CONSIDERADO
MDR MELO

ORGANIZA- CIÓN	TIPO	SUJETO SOCIAL PRINCIPAL	APOYO ORGANIZATIVO ESTATAL	FORTALEZA ORGANIZATI- VA RELATIVA	ORGANIZA- CIÓN DE SEGUNDO GRADO	REFERENCIA TERRITORIAL
ACCCACEL	GREMIAL	PRODUCCIÓN FAMILIAR	AT PUR	MEDIA	-	MELO
APLCL	GREMIAL	PRODUCTORES TRANSICIONA- LES Y FAMILIARES SECTORIAL	CONVENIO PUR	ALTA	IPL, ANPL	MELO
COVEDOCE	VECINAL	PRODUCCIÓN FAMILIAR Y MEDIANA	AT PUR EN LA ZONA	MEDIA	-	DOCEAVA SECCIÓN
LTFM	GREMIAL	PRODUCTORES TRANSICIONA- LES Y FAMILIARES	CONVENIO PUR	ALTA	FEDERACIÓN RURAL	FRAILE MUERTO Y PROXIMIDADES
SFRCL	GREMIAL	PRODUCTORES EMPRESARIALES Y TRANSICIO- NALES	CONVENIO PUR	ALTA	FEDERACIÓN RURAL, CNFR, CAF	CERRO LARGO, MELO
UNATRA	SINDICATO	ASALARIADOS RURALES	APOYO PUR A NIVEL CENTRAL	MEDIA	-	NACIONAL

CUADRO 23 | Fuente: Elaboración propia de acuerdo con las entrevistas y fuentes documentales.

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

**PRINCIPALES
SUJETOS SOCIALES**
ORGANIZACIONES
CON PARTICIPACIÓN
DE ALTA A MEDIA
MDR MELO

SUJETO PRINCIPAL	CANTIDAD DE ORGANIZACIONES	CON FORTALEZA ORGANIZATIVA ALTA	INTEGRA ORGANIZACIONES DE SEGUNDO GRADO
PRODUCTORES EMPRESARIALES Y MEDIANOS	1	1	1
PRODUCTORES FAMILIARES A MEDIANOS	4	2	2
ASALARIADOS/AS, VECINALES, PESCADORES, OTROS	1	0	1*
TOTAL	6	3	4

* UNATRA es una organización de segundo grado.

CUADRO 24 | Fuente: Elaboración propia de acuerdo con las entrevistas y fuentes documentales.

La agenda de la MDR y principales ejes de conflicto

De acuerdo con la información disponible⁴ pueden identificarse dos momentos de esta MDR hasta el 2010.

El primero de ellos, desde diciembre del 2007, cuando comienza a sesionar en Melo, hasta agosto de 2008, tiene dos etapas: de conformación, la primera, y de participación y conflicto, la segunda. En la primera etapa, las discusiones se centraron en la elaboración del reglamento de funcionamiento, en los mecanismos de organización del espacio y en la construcción de primeras agendas. En esta etapa, la *territorialidad* de la MDR es fuente de debate y se decide la no conformación de submesas ni la integración de organizaciones sin personería jurídica. Sigue a esta una etapa de merma de la participación, así como algunos conflictos vinculados al

⁴ Se recuerda que no contamos con actas correspondientes al período 2007-2009 que permitan realizar esta reconstrucción directa.

funcionamiento del espacio. A partir de estos problemas se da un proceso de auto-crítica y una reconvocatoria de las organizaciones que habían dejado de participar (FRANK Y QUINTERO, 2010).

El segundo momento va desde setiembre de 2008 hasta principios del 2010 y coincide con el cambio de conducción de la MDR ya que se da una sustitución del director departamental del MGAP. En este nuevo comienzo se retoma la discusión de territorialidad y se replantea la creación de submesas, lo que es rechazado nuevamente; aunque sobre fines de 2009 el MGAP decide concretar la instalación de submesas. Cabe destacar que de este espacio no estaban participando organizaciones de otras zonas del departamento ni las que actualmente integran las MDR de Río Branco y Noblía, a excepción de la SRRB (FRANK Y QUINTERO, 2010).

En lo referente a los temas tratados en este segundo momento se retoman algunos de la agenda previa quedando otros discontinuados. Los principales temas planteados son: la caminería rural, el acceso a agua, la electrificación rural y la sequía. Dejan de ser objeto de debate la integración y el funcionamiento de la MDR, el rol en el desarrollo rural y la pertinencia de los temas a discutir. En esta etapa el director del MGAP asume el rol más importante en el armado de la agenda, se complementa en «creciente medida» por el trabajo del CAD (FRANK Y QUINTERO, 2010).

La agenda desarrollada por la MDR de Melo en el período entre junio del 2009 y mayo de 2011 puede analizarse de forma más sistemática a través de sus actas. Para esa sistematización distinguimos, como en el caso de San José, dos grandes áreas temáticas de la agenda: el área de las políticas públicas, su difusión, su implementación territorial e incidencia en ellas, por una parte, y el área del desarrollo local que incluye aquellos temas que hacen a las cuestiones de carácter intrínsecamente local. Un conjunto heterogéneo y generalmente menor de temas no queda incluido en ninguna de estas dos categorías, pero se indicará su magnitud cuando corresponda. Por otra parte, se distingue, además del área temática en que se encuadra un tema de agenda, el carácter que su tratamiento toma. La forma de abordaje de los temas de la MDR presenta cierto equilibrio entre la difusión e información por parte de las instituciones públicas y los temas de reclamo de organizaciones y toma de decisión. Este elemento podrá ser valorado en términos comparativos con el resto de las MDR, aunque el nivel de fortaleza de las organizaciones parece ser un elemento clave para la actividad en la construcción de agenda por parte de estas.

El cuadro 25 detalla para la MDR de Melo la distribución de los temas tratados de acuerdo con las categorías definidas, el tipo de actor que lo introduce (actor público institucional o actor de la sociedad civil) y el tipo de tratamiento.

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

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

Se presenta en los cuadros siguientes un abordaje un poco más detallado de la agenda desarrollada por la MDR de Melo en el período considerado. En estos se pueden observar las frecuencias de tratamiento de los temas de acuerdo con el tipo de abordaje y al área temática.

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

En el cuadro 27 se presenta la distribución temática de los abordajes más vinculados a reclamos o a demandas de las organizaciones o que implican espacios de debate y/o toma de decisión. En ese marco de tratamiento las políticas de financiamiento y subsidios a la producción son las que presentan una frecuencia más alta de tratamiento, diecisiete de treinta y nueve temas, en cuatro MDR de las siete

FRECUENCIA DE TRATAMIENTO DE TEMAS

SEGÚN ÁREA TEMÁTICA TIPO DE ABORDAJE Y ACTOR PROPONENTE

MDR MELO

INICITATIVA	DESARROLLO LOCAL		POLÍTICAS PÚBLICAS		OTROS TEMAS	TOTAL
	INFORMACIÓN Y DIFUSIÓN	DISCUSIÓN, RECLAMO Y TOMA DE DECISIÓN	INFORMACIÓN Y DIFUSIÓN	DISCUSIÓN, RECLAMO Y TOMA DE DECISIÓN		
ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL	9	5	0	7	2	23
INSTITUCIONES PÚBLICAS	9	3	16	5	6	39
OTROS O SIN DATO	2	3	1	13	0	19
SUB-TOTAL	20*	11**	17*	25**	8	
TOTAL		31		42	8	81

* Total información y difusión: 37. **Total discusión, reclamo y toma de decisión: 36.

CUADRO 25 | Fuente: Elaboración propia de acuerdo con las actas de siete MDR, período 2009-2011.

consideradas. Los temas del ámbito del desarrollo local le siguen en frecuencia de tratamiento, once en treinta y nueve, y comparten el nivel de presencia en las sesiones de MDR, cuatro en siete. El resto de las áreas temáticas tienen una presencia más fuerte desde este abordaje que en el de tipo informativo o de difusión.

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

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

Como en la MDR de San José, la de Melo, a pesar de que existe mayor heterogeneidad de actores, no es amplia, siendo los sectores de la producción familiar y mediana los principalmente representados. Esta relativa homogeneidad diluye las áreas de conflicto como manifestaciones explícitas en el marco de la MDR. A pesar de la presencia de organizaciones potencialmente antagónicas, como gremiales

TIPO DE ABORDAJE: INFORMACIÓN Y DIFUSIÓN

PRINCIPAL ACTOR PROPONENTE: PÚBLICO-INSTITUCIONALES

TEMAS TRATADOS POR TIPO Y FRECUENCIAS

MDR MELO

TEMA	SUBTEMA	Nº DE MDR EN QUE FUE TRATADO*	FRECUENCIA ABSOLUTA
POLÍTICAS PÚBLICAS	POLÍTICAS CONTROL AGRÍCOLA	-	-
	POLÍTICAS DE APOYO: ENFRENTAR LA EMERGENCIA AGROPECUARIA (NO FINANCIERO)	-	-
	POLÍTICAS DE FINANCIAMIENTO Y SUBSIDIOS	5	11
	SUBSIDIOS: PLANES/PROYECTOS-COYUNTURALES	1	1
	PLANES DE PRODUCCIÓN Y GESTIÓN	3	3
	CRÉDITO PRODUCTIVO	-	-
	SUBSIDIOS A LA PRODUCCIÓN	4	7
	POLÍTICA DE COLONIZACIÓN	2	2
	POLÍTICAS DE SANIDAD Y TRAZABILIDAD ANIMAL	1	2
	OTRAS POLÍTICAS	1	2
DESARROLLO LOCAL		6	20
OTROS TEMAS		4	5

* El total de MDR es 7

CUADRO 26 | Fuente: Elaboración propia de acuerdo con las actas de siete MDR, período 2009-2011.

patronales tradicionales del departamento y un sindicato rural, no parecen generar un espacio de conflicto. Hay, por parte de los actores, una explícita distinción de temas entre los que *son de la MDR* y los que no lo son. No es todo el espectro de intereses de las organizaciones los que la MDR habilita a tratar ni las organizaciones esperan hacerlo.

**TIPO DE ABORDAJE:
DISCUSIÓN, RECLAMOS
Y TOMA DE DECISIÓN**

PRINCIPAL ACTOR PROPONENTE:
ORGANIZACIONES DE LA
SOCIEDAD CIVIL

TEMAS TRATADOS
POR TIPO Y FRECUENCIAS

MDR MELO

**ACTORES
SOCIALES**

SUS PRINCIPALES
ÁREAS DE DISPUTA

MDR MELO

TEMA	SUBTEMA	Nº DE MDR EN QUE FUE TRATADO*	FRECUENCIA ABSOLUTA
POLÍTICAS PÚBLICAS	POLÍTICAS CONTROL AGRÍCOLA	-	-
	POLÍTICAS DE APOYO: ENFRENTAR LA EMERGENCIA AGROPECUARIA (NO FINANCIERO)	-	-
	POLÍTICAS DE FINANCIAMIENTO Y SUBSIDIOS	4	17
	SUBSIDIOS: PLANES/PROYECTOS-COYUNTURALES	3	7
	PLANES DE PRODUCCIÓN Y GESTIÓN	1	1
	CRÉDITO PRODUCTIVO	-	-
	SUBSIDIOS A LA PRODUCCIÓN	4	9
	POLÍTICA DE COLONIZACIÓN	2	3
	POLÍTICAS DE SANIDAD Y TRAZABILIDAD ANIMAL	1	1
	OTRAS POLÍTICAS	4	4
DESARROLLO LOCAL		4	11
OTROS TEMAS		3	3

* El total de MDR es 7

CUADRO 27 | Fuente: Elaboración propia de acuerdo con las actas de siete MDR, período 2009-2011.

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

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

ACTOR	SUJETO	RAMA DE ACTIVIDAD	ÁREAS DE DISPUTA	POTENCIALES ACTORES ANTAGÓNICOS
ACCCACEL	PRODUCCIÓN FAMILIAR	AGRO SUINOS, LECHERÍA	POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AGRO, FORMALIZACIÓN, COMERCIALIZACIÓN	GRUPOS DE INVERSIÓN, EXTRANJEROS, NE
APLCL	PRODUCCIÓN FAMILIAR Y MEDIANA	AGRO LECHERÍA	POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AGRO, SECTORIALES	GRUPOS DE INVERSIÓN, EXTRANJEROS, NE
COVEDOCE	PRODUCCIÓN FAMILIAR Y MEDIANA	AGRO VARIOS VECINALES, AMBIENTAL	POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AGRO, INFRAESTRUCTURA, POLÍTICAS BASE	GRUPOS DE INVERSIÓN, EXTRANJEROS, NE
LTFM	MEDIANA PRODUCCIÓN	AGRO GANADERÍA	POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AGRO	GRUPOS DE INVERSIÓN, EXTRANJEROS, NE
SFRCL	PRODUCCIÓN EMPRESARIAL Y MEDIANA	AGRO GANADERÍA, OTROS	POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AGRO	
UNATRA	ASALARIADOS RURALES	SINDICAL RURAL	POLÍTICAS PARA AGRO, FORMALIZACIÓN POLÍTICAS SOCIALES, POLÍTICAS DE EMPLEO, INFRAESTRUCTURA	EMPRESARIADO

CUADRO 28 | Fuente: Elaboración propia de acuerdo con las entrevistas, actas y otras fuentes documentales.

LA MESA DE DESARROLLO RURAL DE RÍO BRANCO

La MDR de Río Branco comenzó a sesionar en diciembre del 2009. Actualmente lo hace de forma mensual, habitualmente en la sede de la SRRB.

Actores, organizaciones sociales y su participación en la MDR

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

Para determinar qué actores colectivos son los que se pueden considerar constitutivos de la MDR, y excluir aquellas participaciones ocasionales, se identificó dentro de este grupo el nivel de participación en las MDR para determinar qué subgrupo de estas presentan niveles más importante de presencia y sostenimiento en el tiempo de su integración a la MDR (cuadro 29).

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

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

La única organización que se puede considerar de fortaleza organizativa media es el Sutaá, representado en la MDR de Río Branco por el grupo de base Río Branco. En el 2005, trabajadores del arroz de distintas localidades de la cuenca arroceras tradicional de los departamentos de Cerro Largo, Treinta y Tres y Rocha fundaron el Sutaá afiliado a la Unatra y al Plenario Intersindical de Trabajadores Convención Nacional de Trabajadores (PIT CNT). Se trata de un sindicato que está organizado en grupos de base territorial siendo Río Branco una de las principales zonas de la producción

ORGANIZACIONES PARTICIPANTES PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS

MDR RÍO BRANCO

ACTOR COLECTIVO	FRECUENCIA DE ASISTENCIA REGISTRADA POR AÑO				TIPO DE PARTICIPACIÓN	NIVEL DE PARTICIPACIÓN	NIVEL DE ACTIVIDAD REGISTRADA	NIVEL DE FORTALEZA ORGANIZATIVA RELATIVA
	2009*	2010*	2011*	TOTAL				
COMISIÓN DE VECINOS DE PLÁCIDO ROSAS	1	2	0	3	EN BAJA	MEDIA	MEDIA	BAJA
COMISIÓN DE FOMENTO DE BAÑADO DE PAJAS	1	8	3	12	ESTABLE	ALTA	ALTA	BAJA
GRUPO ARROYO MALO	0	2	1	3	ESTABLE	MEDIA	MEDIA	BAJA
GRUPO EL TACUARÍ	1	4	1	6	ESTABLE	MEDIA	BAJA	BAJA
GRUPO GARAO	1	7	3	11	ESTABLE	ALTA	BAJA	BAJA
GRUPO PICADA DE SALOMÉ	1	5	2	8	ESTABLE	ALTA	MEDIA	BAJA
SRRB	1	7	3	11	ESTABLE	ALTA	ALTA	ALTA
SUTAA	0	5	0	5	EN BAJA	MEDIA	BAJA	MEDIA

* 2009, una MDR; junio-diciembre del 2010, siete MDR; enero-abril del 2011, tres MDR

CUADRO 29 | Fuente: Elaboración propia de acuerdo con las actas de MDR y entrevistas.

arroceras nacional y uno de los grupos de base más activos (con unos diez a veinte integrantes activos). Se caracteriza por las dificultades de participación como casi todos los sindicatos rurales. Tiene la particularidad de reunir trabajadores de la industria y de la chacra, siendo en la segunda de estas donde se presentan los mayores problemas de afiliación y participación. La organización de los trabajadores en Río Branco, a pesar de sus progresos, atraviesa momentos complicados por la presión antisindical de las empresas arroceras. Un punto álgido de esta pugna

**ORGANIZACIONES
CONSTITUTIVAS**
PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS
EN EL PERÍODO CONSIDERADO
MDR RÍO BRANCO

ORGANIZACIÓN	TIPO	SUJETO SOCIAL PRINCIPAL	APOYO ORGANIZATIVO ESTATAL	ORGANIZACIÓN DE SEGUNDO GRADO	REFERENCIA TERRITORIAL
COMISIÓN DE VECINOS DE PLÁCIDO ROSAS	VECINAL	COMUNITARIO	-	-	PLÁCIDO ROSAS
COMISIÓN DE FOMENTO DE BAÑADO DE PAJAS	VECINAL	COMUNITARIO	-	-	BAÑADO DE PAJAS
GRUPO ARROYO MALO	TÉCNICO-PRODUCTIVO, VECINAL	PRODUCTORES TRANSICIONALES Y FAMILIARES	-	-	ARROYO MALO
GRUPO EL TACUARÍ	TÉCNICO-PRODUCTIVO	PRODUCTORES FAMILIARES	-	-	GARAO
GRUPO GARAO	TÉCNICO-PRODUCTIVO, VECINAL	PRODUCTORES FAMILIARES	AT PUR	-	PICADA DE SALOMÉ
GRUPO PICADA DE SALOMÉ	TÉCNICO-PRODUCTIVO, VECINAL	PRODUCTORES FAMILIARES	AT PUR	-	RÍO BRANCO
SRRB	MIXTO	PRODUCTORES EMPRESARIALES Y TRANSICIONALES	CONVENIO PUR	FEDERACIÓN RURAL	ZONA ARROCERA
SUTAA	POLÍTICO-REIVINDICATIVO	ASALARIADOS RURALES	CONVENIO PUR	UNATRA	

CUADRO 30 | Fuente: Elaboración propia de acuerdo con las entrevistas y fuentes documentales.

se alcanzó en 2010 cuando es despedido el presidente del grupo de base de Río Branco, evento que gestó una importante movilización en la ciudad y que no fue mencionado formalmente ni tratado en la MDR de Río Branco.

Los seis actores restantes son grupos: dos son comisiones vecinales (Bañado de Pajas y Plácido Rosas), dos son productores familiares ganaderos (El Tacuarí y

ORGANIZACIONES PARTICIPANTES NIVEL DE FORTALEZA ORGANIZATIVA SEGÚN NIVEL DE PARTICIPACIÓN MDR RÍO BRANCO FRECUENCIA ABSOLUTA	NIVEL DE PARTICIPACIÓN	NIVEL DE FORTALEZA ORGANIZATIVA		
	CONSTITUTIVAS DE LA MDR	1. FORTALEZA ALTA	2. FORTALEZA MEDIA	3. GRUPOS
ALTA		1	0	3
MEDIA		0	1	3
BAJA		0	0	4
TOTAL		1	1	10

CUADRO 31 | Fuente: Elaboración propia de acuerdo con las actas de MDR y entrevistas.

Arroyo Malo) y dos son productores familiares con énfasis en aspectos vecinales y productivos (Garao y Picada Salomé).

Esta composición de actores sociales de la MDR de Río Branco le da un énfasis en temas de desarrollo local un poco más marcado que el resto de las MDR consideradas.

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

En Río Branco también se constata que la participación en la MDR de varias de las organizaciones, incluido Sutaá, se ve por parte de los actores como una faceta del vínculo con el PUR MGAP. El cuadro 30 resume esta y otras características de las organizaciones constitutivas de la MDR.

ORGANIZACIONES PARTICIPANTES PRINCIPAL SUJETO SOCIAL REPRESENTADO NIVEL DE PARTICIPACIÓN MDR RÍO BRANCO FRECUENCIA ABSOLUTA	NIVEL DE PARTICIPACIÓN	TIPO DE ORGANIZACIONES		
	CONSTITUTIVAS DE LA MDR	1. EMPRESARIADO Y CAPITALIZADO	2. PRODUCCIÓN FAMILIAR A CAPITALIZADA	3. ASALARIADOS/AS Y VECINALES
ALTA		1	2	1
MEDIA		0	2	2
BAJA		0	4	0
TOTAL		1	8	3

CUADRO 32 | Fuente: Elaboración propia de acuerdo con las actas de MDR y entrevistas.

PRINCIPALES SUJETOS SOCIALES
ORGANIZACIONES CON PARTICIPACIÓN DE ALTA A MEDIA
MDR RÍO BRANCO

SUJETO PRINCIPAL	CANTIDAD DE ORGANIZACIONES	CON FORTALEZA ORGANIZATIVA ALTA	INTEGRA ORGANIZACIONES DE SEGUNDO GRADO
PRODUCTORES EMPRESARIALES Y MEDIANOS	1	1	1
PRODUCTORES FAMILIARES A MEDIANOS	4	0	0
ASALARIADOS/AS, VECINALES, PESCADORES, OTROS	3	0	1
TOTAL	8	1	2

CUADRO 33 | Fuente: Elaboración propia de acuerdo con las actas, entrevistas y fuentes documentales.

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

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

Se observa también que en la MDR de Río Branco están representadas organizaciones

FRECUENCIA DE TRATAMIENTO DE TEMAS

SEGÚN ÁREA TEMÁTICA
TIPO DE ABORDAJE
Y ACTOR PROPONENTE

MDR RÍO BRANCO

INICITATIVA	DESARROLLO LOCAL		POLÍTICAS PÚBLICAS		OTROS TEMAS	TOTAL
	INFORMACIÓN Y DIFUSIÓN	DISCUSIÓN, RECLAMO Y TOMA DE DECISIÓN	INFORMACIÓN Y DIFUSIÓN	DISCUSIÓN, RECLAMO Y TOMA DE DECISIÓN		
ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL	8	26	2	7	5	48
INSTITUCIONES PÚBLICAS	46	11	21	3	22	103
OTROS O SIN DATO	7	12	2	6	0	27
SUB-TOTAL	61*	49**	25*	16**	27	
TOTAL		110		41	27	178

* Total información y difusión: 86. **Total discusión, reclamo y toma de decisión: 65.

CUADRO 34 | Fuente: Elaboración propia de acuerdo con las actas de once MDR, período 2009-2011.

de productores familiares con énfasis productivos y/o vecinales. En esta solo una organización es fuerte en términos relativos y dos de ellas, la SRRB y el Sutaa tienen colectivamente espacios extralocales de expresión (cuadro 32).

Finalmente, al considerar la composición de las organizaciones por principal sujeto social representado en la MDR de Río Branco (cuadro 33), prevalece una representación principalmente de la agricultura familiar. Casi paritariamente encontramos organizaciones de la tercera categoría definida (asalariados y vecinales). La única organización de fortaleza alta es también la única que no integra ninguna de estas dos categorías de sujetos sociales.

La agenda de la MDR y principales ejes de conflicto

Los temas tratados en mayor cantidad y con más frecuencia temporal pueden verse en el cuadro 34. Estos están ordenados de acuerdo con las categorías establecidas con este fin. En el caso de la MDR Río Branco, los temas más tratados son los vin-

**TIPO DE ABORDAJE:
INFORMACIÓN
Y DIFUSIÓN**
PRINCIPAL ACTOR
PROPONENTE:
PÚBLICO-INSTITUCIONALES

TEMAS TRATADOS POR
TIPO Y FRECUENCIAS

MDR RÍO BRANCO

TEMA	SUBTEMA	Nº DE MDR EN QUE FUE TRATADO*	FRECUENCIA ABSOLUTA
POLÍTICAS PÚBLICAS	POLÍTICAS CONTROL AGRÍCOLA	-	-
	POLÍTICAS DE APOYO: ENFRENTAR LA EMERGENCIA AGROPECUARIA (NO FINANCIERO)	-	-
	POLÍTICAS DE FINANCIAMIENTO Y SUBSIDIOS	4	11
	SUBSIDIOS: PLANES/PROYECTOS-COYUNTURALES	3	3
	PLANES DE PRODUCCIÓN Y GESTIÓN	1	1
	CRÉDITO PRODUCTIVO	1	1
	SUBSIDIOS A LA PRODUCCIÓN	2	6
	POLÍTICA DE COLONIZACIÓN	3	4
	POLÍTICAS DE SANIDAD Y TRAZABILIDAD ANIMAL	4	6
	OTRAS POLÍTICAS	3	4
DESARROLLO LOCAL		10	61
OTROS TEMAS		9	20

* El total de MDR es 11

CUADRO 35 | Fuente: Elaboración propia de acuerdo con las actas de once MDR, período 2009-2011.

culados al desarrollo local, lo que la diferencia, en este sentido, de las MDR hasta ahora consideradas de Melo y San José. Respecto del tipo de tratamiento prevalente, este resulta ser el de información y difusión.

En los cuadros 35 y 36 pueden observarse los subtemas tratados en Río Branco y que conforman sus principales elementos de agenda.

**TIPO DE ABORDAJE:
DISCUSIÓN, RECLAMOS
Y TOMA DE DECISIÓN**
PRINCIPAL ACTOR PROPONENTE:
ORGANIZACIONES DE LA
SOCIEDAD CIVIL

TEMAS TRATADOS
POR TIPO Y FRECUENCIAS

MDR RÍO BRANCO

TEMA	SUBTEMA	Nº DE MDR EN QUE FUE TRATADO*	FRECUENCIA ABSOLUTA
POLÍTICAS PÚBLICAS	POLÍTICAS CONTROL AGRÍCOLA	-	-
	POLÍTICAS DE APOYO: ENFRENTAR LA EMERGENCIA AGROPECUARIA (NO FINANCIERO)	-	-
	POLÍTICAS DE FINANCIAMIENTO Y SUBSIDIOS	6	7
	SUBSIDIOS: PLANES/PROYECTOS-COYUNTURALES	1	1
	PLANES DE PRODUCCIÓN Y GESTIÓN	-	-
	CRÉDITO PRODUCTIVO	-	-
	SUBSIDIOS A LA PRODUCCIÓN	5	6
	POLÍTICA DE COLONIZACIÓN	4	4
	POLÍTICAS DE SANIDAD Y TRAZABILIDAD ANIMAL	-	-
	OTRAS POLÍTICAS	3	5
DESARROLLO LOCAL		9	49
OTROS TEMAS		5	7

* El total de MDR es 11

CUADRO 36 | Fuente: Elaboración propia de acuerdo con las actas de once MDR, período 2009 2011.

Los temas abordados con objetivo de difusión son los mayormente tratados. En esta área, las políticas de financiamiento y subsidios tienen un papel destacado dentro del área temática de políticas públicas. Es sobresaliente la cantidad de temas referidos al eje desarrollo local que son tratados desde este abordaje. El amplio margen dentro de esta área hace de Río Branco la MDR menos *agraria* de las consideradas. Se trata, en su mayoría, de informes de instituciones que dan cuenta

de avances o no avances en problemas concretos. La presencia de *otros temas*, superando incluso el nivel de las políticas de financiamiento y subsidios, responde fundamentalmente al tratamiento de temas vinculados al funcionamiento de la MDR.

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

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

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

ACTORES SOCIALES

SUS PRINCIPALES ÁREAS DE DISPUTA

MDR RÍO BRANCO

ORGANIZACIÓN	SUJETO	RAMA DE ACTIVIDAD	ÁREAS DE DISPUTA	POTENCIALES ACTORES ANTAGÓNICOS
COMISIÓN DE VECINOS DE PLÁCIDO ROSAS	VECINAL	SERVICIOS BÁSICOS, DESARROLLO LOCAL	DESARROLLO LOCAL, DERECHOS BÁSICOS	GRUPOS DE INVERSIÓN, EXTRANJEROS, NE
COMISIÓN DE FOMENTO DE BAÑADO DE PAJAS	VECINAL	SERVICIOS BÁSICOS, DESARROLLO LOCAL	POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AGRO, DESARROLLO LOCAL, DERECHOS BÁSICOS	GRUPOS DE INVERSIÓN, EXTRANJEROS, NE
GRUPO ARROYO MALO	PRODUCCIÓN FAMILIAR Y MEDIANA/VECINAL	SERVICIOS BÁSICOS, DESARROLLO LOCAL	DESARROLLO LOCAL, POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AGRO	GRUPOS DE INVERSIÓN, EXTRANJEROS, NE
GRUPO EL TACUARÍ	PRODUCCIÓN FAMILIAR	AGRO GANADERÍA	POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AGRO	GRUPOS DE INVERSIÓN, EXTRANJEROS, NE
GRUPO GARAO	PRODUCCIÓN FAMILIAR, VECINAL	AGRO GANADERÍA OVINA	POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AGRO, DESARROLLO LOCAL	GRUPOS DE INVERSIÓN, EXTRANJEROS, NE
GRUPO PICADA DE SALOMÉ	PRODUCCIÓN FAMILIAR, VECINAL	AGRO GANADERÍA OVINA	POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AGRO, DESARROLLO LOCAL	GRUPOS DE INVERSIÓN, EXTRANJEROS, NE
SRRB	PRODUCCIÓN EMPRESARIAL Y MEDIANA	AGRO GANADERÍA Y OTROS	POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AGRO, SECTORIALES, POLÍTICAS MACRO	GRUPOS DE INVERSIÓN
SUTAA	ASALARIADOS RURALES	SINDICATO ARROZ	POLÍTICAS TRABAJO, RELACIONES LABORALES, DESARROLLO LOCAL	GREMIALES PATRONALES, EMPRESAS ARROZERAS

CUADRO 37 | Fuente: Elaboración propia de acuerdo con las entrevistas, actas de MDR y fuentes documentales.

LA MESA DE DESARROLLO RURAL DE NOBLÍA

La MDR de Noblía fue instalada en noviembre del 2009 y ha contado con la participación de al menos unas diecinueve organizaciones sociales.

Corresponde destacar que en esta MDR se dan dos circunstancias que la distinguen del resto de las MDR de Cerro Largo y también de la de San José. Es un espacio generalmente muy ampliado, con un promedio de veinte a treinta asistentes, participación que alcanzó un máximo de noventa personas de todo Cerro Largo en la MDR a la que concurrió el presidente del INC en diciembre del 2010. Esto se debe, por un lado, a que existe una alta participación por organización, es decir, concurren muchas veces varios representantes de un mismo grupo y, por otro lado, es común también la asistencia de vecinos a título individual que no pertenecen a colectivos definidos.

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

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

Actores, organizaciones sociales y su participación en la MDR

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

Las organizaciones que categorizamos como organizaciones de fortaleza media son solo dos para esta zona. Una de ellas es la Cooperativa de Productores de la Quinta Sección de Cerro Largo (Proquincel) que se conformó en el marco del trabajo del PUR en la zona con un grupo de trece productores maniceros semiasalariados que gestionan maquinaria en conjunto, también aportada por este proyecto. Esta Cooperativa, considerada un hito en la historia de la zona, es sumamente incipiente, con un año de vida aproximadamente. La otra es la Asociación de Productores de la Quinta Sección. Se trata de una asociación civil que aún no ha culminado el proceso de obtención de personería jurídica y que cuenta con sesenta socios. Fue conformada en función de integrantes de grupos preexistentes en la zona que previamente integraban la MDR. Ambas organizaciones tienen entre sus socios

ORGANIZACIONES PARTICIPANTES PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS MDR NOBLÍA

ACTOR COLECTIVO	FRECUENCIA DE ASISTENCIA REGISTRADA POR AÑO				TIPO DE PARTICIPACIÓN	NIVEL DE PARTICIPACIÓN	NIVEL DE ACTIVIDAD REGISTRADA	NIVEL DE FORTALEZA ORGANIZATIVA RELATIVA
	2009*	2010*	2011*	TOTAL				
PROQUINCEL	0	5	3	8	ESTABLE	ALTA	MEDIA	MEDIA
ASOCIACIÓN DE PRODUCTORES DE LA QUINTA SECCIÓN	0	2	3	5	EN AUMENTO	MEDIA	MEDIA	MEDIA
ELECTRIFICACIÓN PASO DE MELO	1	5	0	6	EN BAJA	MEDIA	BAJA	BAJA
GANADEROS ISIDORO	0	4	0	4	EN BAJA	MEDIA	BAJA	BAJA
GRUPO GUAYUBIRA	1	6	3	10	ESTABLE	ALTA	ALTA	BAJA
GRUPO LA MINA-SAN DIEGO	1	5	3	9	ESTABLE	MEDIA	BAJA	BAJA
GRUPO LOS CIMARRONES	0	2	2	4	ESTABLE	MEDIA	BAJA	BAJA
GRUPO NOBLÍA	0	5	3	8	ESTABLE	ALTA	BAJA	BAJA
GRUPO PUNTAS DE LA MINA	0	5	0	5	EN BAJA	MEDIA	BAJA	BAJA

* 2009, una MDR; junio-diciembre de 2010, siete MDR; enero-abril de 2011, tres MDR.

CUADRO 38 | Fuente: Elaboración propia de acuerdo con las actas de MDR y entrevistas.

integrantes de los grupos que también participan en la MDR y se da también la doble pertenencia a la cooperativa y a la asociación. En ambos casos, se trata de las únicas organizaciones locales de productores con personería jurídica, lo que es considerado por sus integrantes como un logro muy importante, especialmente en lo que respecta a la articulación con programas estatales de transferencia de recursos.

Las restantes organizaciones sociales son quince grupos: nueve de productores

**ORGANIZACIONES
CONSTITUTIVAS**
PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS
EN EL PERÍODO CONSIDERADO

MDR NOBLÍA

ORGANIZACIÓN	TIPO	SUJETO SOCIAL PRINCIPAL	APOYO ORGANIZATIVO ESTATAL	ORGANIZACIÓN DE SEGUNDO GRADO	REFERENCIA TERRITORIAL
PROQUINCEL	ECONÓMICO-PRODUCTIVO	PRODUCCIÓN FAMILIAR	PUR	MEDIA	QUINTA SECCIÓN NOBLÍA / ACEGUÁ
ASOCIACIÓN DE PRODUCTORES DE LA QUINTA SECCIÓN	VECINAL-PRODUCTIVO	PRODUCCIÓN FAMILIAR	PUR	MEDIA	QUINTA SECCIÓN
ELECTRIFICACIÓN PASO DE MELO	VECINAL	COMUNITARIO	PUR	BAJA	PASO DE MELO
GANADEROS ISIDORO	TÉCNICO-PRODUCTIVO	PRODUCCIÓN FAMILIAR	-	BAJA	NOBLÍA
GRUPO GUAYUBIRA	TÉCNICO-PRODUCTIVO	PRODUCCIÓN FAMILIAR A MEDIANA	PUR	BAJA	NOBLÍA
GRUPO LA MINA-SAN DIEGO	TÉCNICO-PRODUCTIVO	PRODUCCIÓN FAMILIAR	PUR	BAJA	LA MINA
GRUPO LOS CIMARRONES	TÉCNICO-PRODUCTIVO	PRODUCCIÓN FAMILIAR	-	BAJA	SIN DATO
GRUPO NOBLÍA	TÉCNICO-PRODUCTIVO	PRODUCCIÓN FAMILIAR	PUR	BAJA	NOBLÍA
GRUPO PUNTAS DE LA MINA	TÉCNICO-PRODUCTIVO	VECINAL	PUR	BAJA	PUNTAS DE LA MINA

CUADRO 39 | Fuente: Elaboración propia de acuerdo con las entrevistas y fuentes documentales.

familiares de distintos rubros de las zonas de San Diego, Mangrullo, Noblía y La Mina y seis corresponden a grupos productivos de actividades no agropecuarias y comisiones zonales proelectrificación de las zonas de Soto, Puntas de la Mina, Noblía, Paso de Melo y Aceguá.

Las diecinueve organizaciones mencionadas incluyen dos ONG locales. Una de ellas

ORGANIZACIONES PARTICIPANTES PRINCIPAL SUJETO SOCIAL REPRESENTADO	NIVEL DE PARTICIPACIÓN CONSTITUTIVAS DE LA MDR	TIPO DE ORGANIZACIONES		
		1. EMPRESARIADO A MEDIANO	2. PRODUCCIÓN FAMILIAR A MEDIANA	3. VECINALES Y OTROS*
NIVEL DE PARTICIPACIÓN	ALTA	0	3	0
	MEDIA	0	3	3
MDR NOBLÍA	BAJA	0	4	4
FRECUENCIA ABSOLUTA	TOTAL	0	10	7

* Se incluyeron los grupos de artesanos/as y tejedores.

CUADRO 40 | Fuente: Elaboración propia de acuerdo con las actas de MDR y entrevistas.

es la Comisión de Apoyo a los Centros Educativos de Noblía (Cacen) —responsable de la gestión del Club de Niños de Noblía en convenio con el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU)— que generalmente pone a disposición sus instalaciones para la realización de la sesión de la MDR. La segunda de estas ONG es el Club de Leones local.

Como en el resto de las MDR analizadas se distinguieron tres niveles de participación para basar las reflexiones que se realizarán. Las organizaciones constitutivas de la MDR de Noblía son aquellas que en el período considerado presentaron una participación alta o media, mientras que las de participación baja quedaron fuera de esta categoría. En el cuadro 38 se presenta el listado de las organizaciones que cumplen con las características explicitadas, y algunos de los elementos que ayudan a caracterizar su participación de acuerdo con los mismos criterios empleados en las MDR de San José, Melo y Río Branco.

También en el caso de Noblía, la mayoría de las organizaciones sociales participantes de las MDR presentan un vínculo previo con el PUR MGAP en lo que refiere a apoyo en aspectos organizativos. El cuadro 39 muestra como, de las nueve organizaciones constitutivas de la MDR, siete han tenido apoyo técnico y/o económico de este proyecto, aunque no exclusivamente. Como en las otras MDR, puede considerarse que es probable que la vinculación previa con el proyecto haya constituido un escalón previo que facilitó la incorporación a las MDR actuales. Específicamente, los entrevistados de la MDR de Noblía hacen el relato de su participación en la MDR como una continuación natural de su vinculación con el PUR.

El cuadro 40 muestra que las organizaciones con participación de alta a media son nueve y las que han participado ocasionalmente son diez. Las dos organizaciones

**PRINCIPALES
SUJETOS SOCIALES**
ORGANIZACIONES
CON PARTICIPACIÓN
DE ALTA A MEDIA
MDR NOBLÍA

SUJETO PRINCIPAL	CANTIDAD DE ORGANIZACIONES	CON FORTALEZA ORGANIZATIVA ALTA	INTEGRA ORGANIZACIONES DE SEGUNDO GRADO
PRODUCTORES EMPRESARIALES Y MEDIANOS	0	0	0
PRODUCTORES FAMILIARES A MEDIANOS	6	0	0
VECINALES	3	0	0
TOTAL	9	0	0

CUADRO 41 | Fuente: Elaboración propia de acuerdo con las entrevistas y fuentes documentales.

de fortaleza media están en la categoría de participación alta, mientras que de los quince grupos identificados la mayoría (siete) han participado ocasionalmente seguidos por un núcleo de cinco grupos que lo hicieron con carácter medio y tres tuvieron alta participación.

La participación, considerada en función del principal sujeto social representado, muestra que en las dos categorías sociales con representación en la MDR de Noblía se ha registrado participación y abandono de la MDR casi paritaria. De las diez organizaciones de productores familiares que han tenido presencia en la MDR en el período considerado, cuatro lo han hecho ocasionalmente, mientras que de las siete organizaciones con perfil comunitario u otro cuatro lo han hecho también en baja proporción. Si se consideran los actores sociales constitutivos de la MDR por sujeto principal, puede observarse que es una MDR altamente homogénea en su composición. A esto se suma que los grupos de carácter vecinal tienen también una alta integración de productores familiares. En ninguno de los casos, como ya se mencionó, se cuenta con organizaciones de alta fortaleza o con canales de vinculación extralo-

**FRECUENCIA
DE TRATAMIENTO
DE TEMAS**
SEGÚN ÁREA TEMÁTICA
TIPO DE ABORDAJE
Y ACTOR PROPONENTE
MDR NOBLÍA

INICITATIVA	DESARROLLO LOCAL		POLÍTICAS PÚBLICAS		OTROS TEMAS	TOTAL
	INFORMACIÓN Y DIFUSIÓN	DISCUSIÓN, RECLAMO Y TOMA DE DECISIÓN	INFORMACIÓN Y DIFUSIÓN	DISCUSIÓN, RECLAMO Y TOMA DE DECISIÓN		
ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL	14	21	2	18	0	55
INSTITUCIONES PÚBLICAS	21	3	39	3	17	83
OTROS O SIN DATO	2	1	1	5	4	13
SUB-TOTAL	37*	25**	42*	26**	21	
TOTAL		62		68	21	151

* Total información y difusión: 79. **Total discusión, reclamo y toma de decisión: 31.

CUADRO 42 | Fuente: Elaboración propia de acuerdo con las actas de once MDR, período 2009-2011.

cales a través de la pertenencia a organizaciones de segundo grado (cuadro 41).

La agenda de la MDR y principales ejes de conflicto

La MDR de Noblía presenta también características específicas respecto del tipo de temas abordados y a sus énfasis. En el cuadro 42 se presenta la frecuencia de tratamiento de temas por tipo y la frecuencia de MDR en que fue tratado cada tipo de acuerdo con las clasificaciones temáticas establecidas en los anteriores análisis.

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

**TIPO DE ABORDAJE:
INFORMACIÓN
Y DIFUSIÓN**
PRINCIPAL ACTOR
PROPONENTE:
PÚBLICO-INSTITUCIONALES

TEMAS TRATADOS POR
TIPO Y FRECUENCIAS

MDR NOBLÍA

TEMA	SUBTEMA	Nº DE MDR EN QUE FUE TRATADO*	FRECUENCIA ABSOLUTA
POLÍTICAS PÚBLICAS	POLÍTICAS CONTROL AGRÍCOLA	-	-
	POLÍTICAS DE APOYO: ENFRENTAR LA EMERGENCIA AGROPECUARIA (NO FINANCIERO)	-	-
	POLÍTICAS DE FINANCIAMIENTO Y SUBSIDIOS	11	16
	SUBSIDIOS: PLANES/PROYECTOS-COYUNTURALES	3	3
	PLANES DE PRODUCCIÓN Y GESTIÓN	3	3
	CRÉDITO PRODUCTIVO	-	-
	SUBSIDIOS A LA PRODUCCIÓN	5	10
	POLÍTICA DE COLONIZACIÓN	5	8
	POLÍTICAS DE SANIDAD Y TRAZABILIDAD ANIMAL	5	9
	OTRAS POLÍTICAS	5	9
DESARROLLO LOCAL		9	37
OTROS TEMAS		6	17

* El total de MDR es 11

CUADRO 43 | Fuente: Elaboración propia de acuerdo con las actas de once MDR, período 2009-2011.

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

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

**TIPO DE ABORDAJE:
DISCUSIÓN, RECLAMOS
Y TOMA DE DECISIÓN**
PRINCIPAL ACTOR PROPONENTE:
ORGANIZACIONES DE LA
SOCIEDAD CIVIL

TEMAS TRATADOS
POR TIPO Y FRECUENCIAS

MDR NOBLÍA

TEMA	SUBTEMA	Nº DE MDR EN QUE FUE TRATADO*	FRECUENCIA ABSOLUTA
POLÍTICAS PÚBLICAS	POLÍTICAS CONTROL AGRÍCOLA	-	-
	POLÍTICAS DE APOYO: ENFRENTAR LA EMERGENCIA AGROPECUARIA (NO FINANCIERO)	-	-
	POLÍTICAS DE FINANCIAMIENTO Y SUBSIDIOS	6	11
	SUBSIDIOS: PLANES/PROYECTOS-COYUNTURALES	1	1
	PLANES DE PRODUCCIÓN Y GESTIÓN	-	-
	CRÉDITO PRODUCTIVO	-	-
	SUBSIDIOS A LA PRODUCCIÓN	5	10
	POLÍTICA DE COLONIZACIÓN	4	5
	POLÍTICAS DE SANIDAD Y TRAZABILIDAD ANIMAL	5	6
	OTRAS POLÍTICAS	2	4
DESARROLLO LOCAL		6	25
OTROS TEMAS		2	4

* El total de MDR es 11

CUADRO 44 | Fuente: Elaboración propia de acuerdo con las actas de once MDR, período 2009-2011.

Dentro de los abordajes de orden informativo o de difusión, los temas de desarrollo local y de políticas públicas se presentan como paritarios. Si se considera su frecuencia de tratamiento considerando las subcategorías dentro de políticas públicas, se observa que el desarrollo local supera en frecuencia a cualquiera de estas subcategorías. Nuevamente, dentro de políticas, las de financiamiento y subsidios a

**ACTORES
SOCIALES**
SUS PRINCIPALES
ÁREAS DE DISPUTA
MDR NOBLÍA

ORGANIZACIÓN	SUJETO	RAMA DE ACTIVIDAD	ÁREAS DE DISPUTA	POTENCIALES ACTORES ANTAGÓNICOS
PROQUINCEL	PRODUCCIÓN FAMILIAR	AGRO MANÍ	POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AGRO, ACCESO A TIERRA, COMERCIALIZACIÓN	GRUPOS DE INVERSIÓN, EXTRANJEROS, NE
ASOCIACIÓN DE PRODUCTORES DE LA QUINTA SECCIÓN	PRODUCCIÓN FAMILIAR, VECINAL	AGRO VARIOS	POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AGRO, DERECHOS BÁSICOS, DESARROLLO LOCAL	GRUPOS DE INVERSIÓN, EXTRANJEROS, NE
ELECTRIFICACIÓN PASO DE MELO	VECINAL	SERVICIOS BÁSICOS	POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AGRO, SECTORIALES	-
GANADEROS ISIDORO	PRODUCCIÓN FAMILIAR A MEDIANA	AGRO GANADERÍA	POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AGRO	GRUPOS DE INVERSIÓN, EXTRANJEROS, NE
GRUPO GUAYUBIRA	PRODUCCIÓN FAMILIAR A MEDIANA	AGRO GANADERÍA	POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AGRO, ACCESO A TIERRA	GRUPOS DE INVERSIÓN, EXTRANJEROS, NE
GRUPO LA MINA-SAN DIEGO	PRODUCCIÓN FAMILIAR	AGRO MANÍ/HORTI-CULTURA, OTROS	POLÍTICAS PARA AGRO	GRUPOS DE INVERSIÓN, EXTRANJEROS, NE
GRUPO LOS CIMARRONES	PRODUCCIÓN FAMILIAR A MEDIANA	AGRO GANADERÍA	POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AGRO, ACCESO A TIERRA	GRUPOS DE INVERSIÓN, EXTRANJEROS, NE
GRUPO NOBLÍA	PRODUCCIÓN FAMILIAR	AGRO MANÍ Y OTROS	POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AGRO	GRUPOS DE INVERSIÓN, EXTRANJEROS, NE
GRUPO PUNTAS DE LA	VECINAL	SERVICIOS BÁSICOS	DESARROLLO LOCAL,	-

CUADRO 45 | Fuente: Elaboración propia de acuerdo con las entrevistas, actas de MDR y otras fuentes documentales.

la producción son las prevalecientes; aunque es una MDR que aparece como de las más diversas en lo que respecta a la heterogeneidad de temas tratados.

En el cuadro 44 puede verse la distribución por subtemas de los tópicos de reclamo, discusión o toma de decisión. En este caso se repite la preponderancia de los temas del desarrollo local comparado con los subtemas dentro de políticas públicas. Las políticas de financiamiento y subsidios son también las más abordadas desde esta modalidad.

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

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

En el cuadro 45 se esquematizan las principales áreas de disputa de las organizaciones constitutivas de la MDR de Noblía. Aunque en la mayoría de ellas las políticas públicas son el centro de la acción, puede observarse la existencia de matices diversos dentro de estas áreas. Como elemento de disputa agregado, los integrantes de la sociedad civil en la MDR deben, además de participar en ella, establecer una lucha para constituirse en actores reconocidos por el otro (la institucionalidad pública) en los mismos términos que otras organizaciones del departamento.

LAS MESAS DE DESARROLLO RURAL DE CERRO LARGO

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

Respecto de los sectores sociales principalmente representados en la MDR de Melo, se destaca un perfil de organizaciones que representan a sectores más próximos a la clase media agropecuaria, mientras que en Noblía el perfil es más claramente de producción familiar. Río Branco se parece a Noblía en su composición, con la diferencia de que cuenta con representación del sector asalariado rural, por una parte, y, por otra, con un estrato de productores de transicionales a empresariales representados por una organización de fortaleza alta. En términos generales, Noblía presenta una composición más homogénea de sujetos sociales (cuadro 46).

La modalidad de ejecución de las MDR en Cerro Largo le brinda a la política de descentralización en el departamento una mayor capacidad de captar y retener actores diversos, de ampliar los foros de deliberación sobre los mismos temas y habilitar la profundización en intereses más localizados. Las organizaciones participantes de estas MDR, particularmente en Río Branco y Noblía, enfrentan menores costos económicos, logísticos y simbólicos de participación en estas respecto de la modalidad de MDR única a nivel departamental.

Aunque en la formulación de la política el reconocimiento de la existencia de relaciones de poder entre los actores no es un elemento explícito ni se prevén mecanismos especiales para balancear las brechas, existen acciones concretas, en este sentido, que son, en gran medida, dependientes de la inclinación mayor o menor de los ejecutores/constructores institucionales de la política que intervienen a nivel local. En Cerro Largo particularmente se constatan este tipo de acciones. El peso de Melo como espacio geográfico y como red de actores, en tanto centro histórico de las dinámicas departamentales, es una tendencia muy fuerte que actúa sobre los esfuerzos descentralizadores. Las iniciativas del CAD, fundamentalmente por parte del MGAP en pro de una mayor horizontalidad entre las MDR y sus actores, se han observado, por ejemplo, en acciones concretas hacia la inclusión de las MDR de Noblía y de Río Branco como espacios de consulta legítimos. Un ejemplo de esto se registró ante una propuesta elaborada por la Junta Departamental sobre la

**PRINCIPALES
SUJETOS SOCIALES**
ORGANIZACIONES
CON PARTICIPACIÓN
DE ALTA A MEDIA
MDR CERRO LARGO

SUJETO PRINCIPAL	ORGANIZACIONES DE PARTICIPACIÓN ALTA A MEDIA		
	MELO	RÍO BRANCO	NOBLÍA
PRODUCTORES EMPRESARIALES Y MEDIANOS	1	1	0
PRODUCTORES FAMILIARES A MEDIANOS	4	4	6
ASALARIADOS/AS, VECINALES, PESCADORES, OTROS	1	3	3
TOTAL	6	8	9

CUADRO 46 | Fuente: Elaboración propia de acuerdo con las actas de MDR y entrevistas.

reglamentación para el manejo de la política sanitaria frente a la brucelosis. En este caso, la junta elaboró la propuesta consultando a la SACL y a la Sfrcl, para luego presentarla en la MDR de Melo. Ante este hecho, el CAD, específicamente el MGAP, planteó la disconformidad por el desconocimiento del espacio de las MDR en general y particularmente las de Noblía y Río Branco, ante lo cual se tomaron medidas para realizar las consultas en estas MDR para brindar aportes a la propuesta de la junta.

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

CAPÍTULO 4

**UNA MIRADA
COMPARADA
DE LAS
MESAS DE
DESARROLLO
RURAL DE
SAN JOSÉ Y
CERRO LARGO**

Parecido, ¿es lo mismo?

Aunque las MDR están implementadas bajo el mismo marco normativo, el proceso desarrollado en Cerro Largo y en San José tiene diferencias sustantivas. Se destaca la forma de implementación de los espacios de deliberación.

Mientras que San José se instituyó como un espacio único departamental, en Cerro Largo —que inició con la misma lógica, sesionando solo en Melo— terminaron por establecerse tres espacios: Melo, Río Branco y Noblía.

LAS ORGANIZACIONES CONSTITUTIVAS DE LAS MESAS DE DESARROLLO RURAL Y SUS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS

En las MDR consideradas en este trabajo participan, con características diferenciadas, una serie de entidades asociativas y un conjunto de instituciones públicas. En el caso de las segundas, se trata de las previstas por la ley de Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias con Base Departamental como integrantes de los CAD y otras que se suman a las MDR, ya sea de forma estable o puntual, en cada departamento de acuerdo con su impronta. En Cerro Largo, por ejemplo, representantes de la ANEP, la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU), el Mides y la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE) concurren con frecuencia y representantes de la OSE y la UTE lo han hecho puntualmente. En ambos departamentos participan, además, representantes de varias reparticiones del MGAP, especialmente aquellas que quedaron integradas a la DGDR como el PUR, el PG, el PPR y la Digegra.

Respecto de las entidades *asociativas constitutivas de las MDR* en el período 2007-2011, podemos identificar comparativamente la distribución de participaciones colectivas por tipo de organización. En el siguiente cuadro (47) se presenta la frecuencia absoluta de organizaciones por tipo que tienen participación de carácter frecuente en las MDR.

Los grupos de carácter vecinal o *comunitario* fueron clasificados por separado a los de productores por tener un menor énfasis sectorial o productivo e incorporar demandas de otros ámbitos como, por ejemplo, cuestiones de infraestructura, educación o salud. Sin embargo, esta distinción no excluye que se incorporen en este trabajo productores y demandas productivas en las organizaciones denominadas vecinales ni la situación inversa. La distinción, a pesar de este posible solapamiento, adquiere sentido porque permite distinguir especificidades del colectivo que en

ORGANIZACIONES POR TIPO

SEGÚN MDR QUE INTEGRAN	SINDICATOS		GREMIALES		GRUPOS		TOTAL	
	RURALES		PRODUCTORES		PRODUCTORES	VECINALES		
SAN JOSÉ	0		5		5	0	2	12
CERRO LARGO	2		6		8	6	1	23
MELO	1		4		0	1	0	6
RÍO BRANCO	1		1		3	3	0	8
NOBLÍA	0		1		5	2	1	9

CUADRO 47 | Fuente: Elaboración propia de acuerdo con las entrevistas y actas de MDR.

general se caracteriza por integrar vecinos con rubros productivos diversos y con niveles, en algunos casos importantes, diferentes en las condiciones económico estructurales. Este tipo de colectivos solo se identificaron en el departamento de Cerro Largo (cuadro 47).

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

Los grupos de productores representan la mitad de las organizaciones en Noblía y no están entre las organizaciones constitutivas en Melo. Por el contrario, el actor mayoritario en Melo son las gremiales (4 en 6) mientras que en Noblía no están representadas y en Río Branco son minoritarias (1 en 8). Comparativamente, San José no se parece exactamente a ninguna de las MDR de Cerro Largo tomadas por separado. Presenta menos diversidad de organizaciones que se dividen casi a la mitad entre grupos de productores y gremiales.

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

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

En el gráfico 9 puede verse una comparación que, más allá del tipo de organización integrante de la MDR, las observa de acuerdo con su nivel de fortaleza organizativa en función de los indicadores seleccionados. Pueden verse así tres realidades. En Melo la integración es, en su amplia mayoría, de organizaciones con niveles de fortaleza alta a media, siendo las de nivel alto la mitad de las integrantes de la MDR. En San José se presenta una realidad intermedia en la que las organizaciones de fortaleza alta a media son en su conjunto la mitad, siendo las de nivel alto un cuarto de las integrantes de la MDR. El tercer tipo de MDR podemos observarlo en Río Branco y en Noblía, donde las organizaciones de fortaleza alta son minoría absoluta (una en Río Branco) o están completamente ausentes como en Noblía. Si tomásemos al departamento de Cerro Largo como un todo, tendría características similares al departamento de San José en cuanto a su composición en lo referente a niveles de fortaleza organizacional. Sin embargo, esta información así tomada encubriría las grandes diferencias que encontramos en las MDR del mismo departamento.

Al menos seis de cada diez de las entidades asociativas que participan de estas MDR han recibido, en el período 2005-2010, apoyo organizativo del MGAP, especialmente del PUR. Esto da cuenta, en la mayoría de los casos, de cierto nivel de dependencia de los apoyos estatales para el sostén organizativo, indicando que fue necesario que se realizara el proceso de fortalecimiento organizativo de actores subalternos para hacer posible la participación en las MDR en algunos de estos actores.¹

La *fragilidad organizativa* tiene consecuencias directas en el proceso participativo desarrollado en las MDR. Varios de los entrevistados relatan los *mecanismos de seguimiento* de los temas tratados en la MDR en la esfera de la organización a la que representan y se destaca el poco o casi nulo proceso de seguimiento o control

¹ Es de destacar que algunos de estos grupos u organizaciones no existían como tales o se encontraban inactivos antes de la intervención del MGAP con programas de extensión rural en sus territorios. La disposición de los proyectos de desarrollo rural del MGAP de trabajar, sea para recibir asistencia técnica o financiamiento, con actores organizados, constituyó un estímulo para la conformación y/o reactivación de muchos de estos. Con ese marco de constitución la sostenibilidad de estos colectivos es aún un tema a evaluar en el mediano o largo plazo.

GRÁFICO 9
NIVEL DE FORTALEZA ORGANIZATIVA
ORGANIZACIONES INTEGRANTES MDR
SAN JOSÉ
CERRO LARGO
ALTA
MEDIA
BAJA

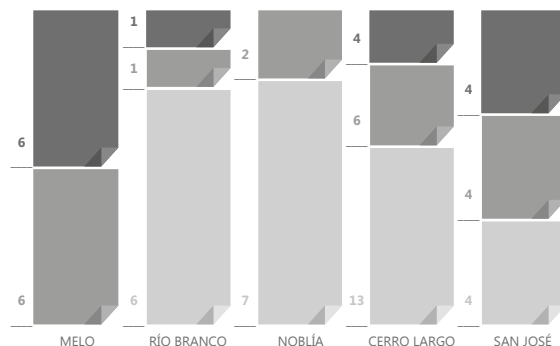


GRÁFICO 9

por parte de esta sobre lo actuado en la MDR por sus representantes o por los representantes institucionales. En algunos casos, el representante es receptor de demandas individualizadas de los integrantes de la organización y así se entiende la dinámica de participación y representación de ese colectivo. Se registran al menos dos casos en San José donde los técnicos del grupo son quienes concurren en representación del colectivo y en uno de ellos solo ha concurrido el técnico sin que exista conocimiento cabal del nivel de involucramiento de los integrantes del colectivo con la MDR. Este elemento supone una debilidad en el nivel de representatividad en las MDR ya que, además de no existir procesos claros de seguimiento o incorporación de la actividad de la MDR en la organización, muchas veces la participación del representante se da por una motivación exclusivamente personal que le quita potencial de continuidad y crecimiento a la MDR y presenta el riesgo de convertirla en un grupo cerrado de escaso nivel de representatividad. La capacidad de las organizaciones de establecer programas de demandas de amplia aceptación entre sus integrantes proporciona a los planteos un respaldo más fuerte y supone un potencial de sostén de estos que está más allá de la continuidad de un representante concreto en la MDR.

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

En términos generales podemos decir que los empresarios agropecuarios de mayor escala no están participando fuertemente de las MDR en estos departamentos. Específicamente no lo hacen los llamados *nuevos* empresarios agropecuarios, aquellos integrados a los rubros de *punta* y más vinculados al avance del agronegocio. Si se considera el tipo de anclaje territorial de estas empresas, así como también sus formas de gestión, puede identificarse un aspecto clave para entender este

fenómeno. Como fue explicitado en el capítulo de caracterización territorial, este nuevo empresariado generalmente no tiene residencia en el medio donde se desarrolla la actividad productiva, realizándose la gestión a través de administradores contratados para ese fin. Es común también, en algunos rubros en particular, la movilidad espacial de sus emprendimientos en plazos cortos de tiempo. Los temas de interés principal de este sector están vinculados a esferas de toma de decisión supralocal referentes a macropolíticas. Existe un segmento de gremiales y actores empresariales más tradicionales que toman parte del espacio ya que conservan un vínculo territorial, esto es, con el entorno social e institucional local. Por ejemplo, la ARSJ o la Sfrcl conservan entre sus afiliados sectores empresariales que desarrollan rubros más tradicionales del departamento, con residencia en el medio, oriundos, en muchos casos, del departamento o zonas aledañas.

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

Por esto debe considerarse que el hecho de que las organizaciones mayormente representadas sean de los sectores más subalternos del medio rural no implica que cuantitativamente la participación en la toma de decisiones y en la generación de propuestas sea mayoritaria en la misma proporción. Son, generalmente, las organizaciones de sectores medios a empresariales las que cuentan con los recursos y competencias para desempeñarse con más facilidad en el espacio. Estas capacidades, más desarrolladas en algunos de los representantes de actores colectivos y de las instituciones públicas, se constituyen en elementos distintivos que profundizan la jerarquización entre participantes de la MDR. En cada una de las MDR analizadas este factor adquiere un peso y un valor diferente. En Nobliá, por ejemplo, la homogeneidad social de los actores colectivos representados ubica los principales factores de jerarquización entre la sociedad civil y los representantes de las instituciones públicas, mientras que dentro de la sociedad civil se destacan individualidades específicas por atributos personales, como la capacidad argumentativa y de liderazgo.

En este sentido, estas organizaciones deben construir sus espacios de incidencia con marcos muy limitados de acción. Podemos ver que los canales alternativos de

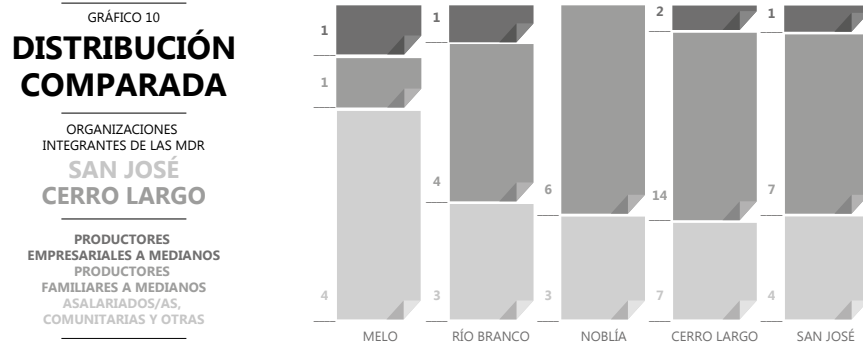


GRÁFICO 10

este tipo, con los que cuentan las organizaciones integrantes de las MDR consideradas, son de magnitudes diferentes en cada una de ellas. Mientras que en San José y en Melo la mitad o más de estas organizaciones integra también una o más gremiales de segundo grado, en Río Branco y Noblía este porcentaje es bajo en el primer caso (solo una organización) e inexistente en el segundo. Estos elementos les confieren a cada una de las MDR un valor diferencial como espacio de expresión, canalización de demandas y expectativa depositada en él.

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

El cuadro 48 muestra la diferencia sustantiva que existe entre Melo y las otras MDR del departamento en lo que refiere a esta área de análisis. De las diecisiete organizaciones constitutivas de Noblía y Río Branco solo una de ellas integra una organización de segundo grado, mientras que en Melo la amplia mayoría lo hacen. San José, en un nivel intermedio entre estos dos tipos de MDR, se halla más próximo a Melo, con la mitad de sus organizaciones integrando niveles organizativos superiores.

Las estrategias frente a esta duplicidad de canales son diversas. Según el tema, las organizaciones de base que están integradas a gremiales de segundo grado pueden priorizar una u otra vía (MDR o gremial de segundo grado) identifican-

ACTORES COLECTIVOS
CONSTITUTIVOS DE MDR QUE INTEGRAN ORGANIZACIONES DE SEGUNDO GRADO

MDR	INTEGRAN ORGANIZACIONES DE SEGUNDO GRADO	TOTAL DE ORGANIZACIONES CONSTITUTIVAS DE LA MDR
SAN JOSÉ	4	6
MELO	1	8
RÍO BRANCO	0	9
NOBLÍA	6	12

MDR COMPARADAS

Parecido, ¿es lo mismo?

CUADRO 48 | Fuente: Elaboración propia de acuerdo con las actas, entrevistas y otras fuentes documentales.

do claramente temas de uno u otro espacio o utilizar ambas vías para potenciar una demanda. Como puede verse en las expresiones de entrevistados de este tipo de organizaciones: «Directamente hemos mandado cartas al ministerio y hemos tenido respuesta, no inmediata, pero hemos tenido, han demostrado interés.» (Integrante de la Sfruvvr)

Muchas veces los temas los manejamos por comisión nacional y la mesa, cuando se demora algo entonces, cuando se había demorado el crédito para la maquinaria, que ya lo había aprobado, lo presentamos en la mesa, como una formalidad, pero se utiliza la Comisión Nacional como primera arma. (Integrante de la Sfruvvr)

Un hecho que ilustra este argumento es la inicial oposición o recelo de la Federación Rural e incluso de la CNFR a la creación de las MDR, en el entendido de que podían constituir un recorte a la capacidad de presión de las instancias centralizadas de estas organizaciones.² Sin embargo, esta valoración se fue diluyendo en la medida en que las MDR fueron constituyéndose en espacios que no sustituían al de las gremiales de segundo grado.

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

² «La creación de las Mesas de Desarrollo Regional, la mayoría de ellas inoperantes, y el fomento de agrupaciones de productores, buscan diluir la responsabilidad ministerial, a la vez que minimizar el papel de los interlocutores genuinos que son las Asociaciones Rurales locales legalmente reconocidas.» Declaración de la Federación Rural al verdadero país productivo, Soriano, 18/9/2009; presidente de la CNFR en *La República* el 19 de agosto del 2007, año 12, N.º 2644.

(Integrante de la ARSJ)

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

Para nosotros es *un espacio más*. Un ambiente más de los que tenemos como la Federación Rural, diálogo directo que tenemos con la intendencia o con el ministerio mismo. [...] Muchas veces llegas a la MDR a hablar cosas que levantás el teléfono y hablás con... del MGAP o con... de la intendencia, eso es así [el énfasis es nuestro]. (Integrante de la ARSJ)

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

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

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

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

a la rural. Ese es uno de los puntos y otro de los puntos es *estar al día con los planes y proyectos del ministerio* [el énfasis es nuestro]. (Integrante de la ARSJ)

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

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

No, *no se hacía* [canalizar demandas]. Era muy difícil. Por lo menos *logramos un ámbito* donde la intendencia y otras instituciones participan o se llaman, falta una cosa y se llama a la institución que es responsable del tema y vienen. *Vienen a dar su respuesta*. Darán su respuesta o no satisfactoria, pero vienen y dan la cara que es lo más importante. Con la intendencia, por ejemplo, el otro año que no había trabajado con el tractor y nosotros fuimos vehementes [...] y esta vez, si bien fue insuficiente porque el tractor trabaja unas horas y se rompe y pasa diez días roto, y no es eficiente en su trabajo, pero hizo diez veces más que en otros años [el énfasis es nuestro]. (Cerro Largo) (Integrante de la Proquincel)

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

LAS AGENDAS DE LAS MESAS DE DESARROLLO RURAL DE SAN JOSÉ Y DE CERRO LARGO

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

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

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

FRECUENCIAS RELATIVAS DE TRATAMIENTO DE TEMAS POR TIPO SEGÚN MDR*

MDR COMPARADAS

FRECUENCIA DE TEMAS POR TIPO	SAN JOSÉ 214	CERRO LARGO 410	MELO 81	RÍO BRANCO 178	NOBLÍA 151
DESARROLLO LOCAL	0,24	0,50	0,38	0,62	0,41
POLÍTICAS AGROPECUARIAS	0,62	0,30	0,44	0,18	0,36
OTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS	0,04	0,07	0,07	0,05	0,09
OTROS TEMAS	0,09	0,14	0,11	0,15	0,14
TOTAL	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
FRECUENCIA POR TIPO DE TRATAMIENTO					
INFORMACIÓN Y DIFUSIÓN	0,77	0,49	0,46	0,49	0,52
RECLAMOS, DISCUSIÓN, DECISIÓN	0,14	0,37	0,44	0,37	0,34
OTROS TRATAMIENTOS	0,09	0,14	0,10	0,14	0,14
TOTAL	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00

* En negrita valores máximo y mínimo de cada categoría.

CUADRO 49 | Fuente: Elaboración propia de acuerdo con las actas de MDR.

tienen en San José un desarrollo muy superior, y en la mayoría de las zonas rurales no constituyen un problema apremiante.

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

En San José muchos de los problemas de infraestructura y servicios que componen la agenda de Cerro Largo si no están resueltos son de un carácter menos acuciante para la población rural. Existe en el departamento, sin embargo, un grupo de actores con niveles importantes de exclusión del debate público y de la expresión de demandas que parecen ser precisamente los que encuentran en la MDR un espacio idóneo para el desarrollo de sus reclamos. También son los que muestran menores niveles de crítica al ámbito y lo valoran más positivamente.

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

Finalmente, al tomar en cuenta los énfasis en el tratamiento de los temas, en tanto espacios de discusión o de reclamo, en la participación activa de los actores pueden verse diferencias considerables. La MDR de San José es eminentemente un espacio informativo,³ con un rol central de las instituciones del CAD, fundamentalmente el MGAP, en la generación de agenda, mientras que las MDR de Cerro Largo están en niveles similares de prevalencia en este aspecto, con Melo levemente más volcado hacia las organizaciones sociales en la construcción de la agenda.

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

Considerando la hipótesis planteada acerca de la flexibilidad de las MDR para moldearse de acuerdo con las condiciones locales, se constata el hecho de que

³ A pesar de la predominancia, en términos generales, de formas de tratamiento de temas básicamente en tono informativo o de difusión, es importante tener en cuenta que este abordaje habilita la mejora de mecanismos de control social sobre la acción del estado en algunas áreas. Un ejemplo de este rol de control de las MDR pudo observarse durante el verano del 2008-2009 cuando se registró una de las sequías más severas de los últimos años, especialmente en la zona sur del país. Entre las medidas tomadas por el MGAP estuvo la compra de alimento para ganado para ser distribuido entre los/as productores/as ganaderos de perfil familiar (con un financiamiento accesible). La distribución de la ración se organizó con un operativo a cargo de la Unidad de Descentralización del MGAP que lo canalizó en las diferentes MDR para su coejecución con las organizaciones participantes de ella. Las organizaciones solicitaban los camiones de ración, decidían a qué productores/as se atendía y firmaban un aval social de responsabilidad por la deuda que se generaba con el MGAP. Las MDR plantearon en muchos casos mejoras concretas a las propuestas del MGAP. Este hecho ha resultado muy marcante en la trayectoria de las MDR de San José y de Cerro Largo, especialmente en el primero de los casos, donde se sintió para muchas organizaciones como el único momento donde decidieron algo.

Parecido,
¿es lo mismo?

improntas locales diferentes coinciden con diferentes resultados en la capacidad de captar actores e intereses más diversos. Aunque ambos departamentos tienen agendas similares, en Cerro Largo parece haber mayor espacio para el desarrollo de reclamos o demandas de las organizaciones y las MDR del departamento tienen un mayor carácter de órganos de consulta.

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

Respecto del tema de la acción colectiva, las MDR parecen presentarse como espacios de estímulo para ciertos sectores. Esto se puede observar tanto en San José como en Cerro Largo (particularmente en Noblía y en Río Branco) donde las MDR son, para algunos sectores tradicionalmente menos organizados en el medio rural,⁴ un ámbito nuevo, un espacio público que se abre y que demanda la acción coordinada de integrantes de grupos con intereses similares.

Ambos departamentos presentan algunas constricciones o condicionamientos comunes vinculados a la debilidad de los actores colectivos dentro de algunos sujetos sociales específicos (como la agricultura familiar o los asalariados rurales); limitantes institucionales del propio diseño de la política y un margen restringido de acción frente a los problemas más acuciantes de los espacios sociales rurales.

⁴ Integrantes de comisiones vecinales rurales, agricultores/as familiares de pequeña escala, semiasalariados, pescadores artesanales, entre otros.

CAPÍTULO 5

APERTURA FINAL

Entre lo posible y lo
necesario

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

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

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

En primer lugar, en lo que respecta a los *roles* y *al campo de acción* de las MDR, estas han adquirido identidad como ámbitos de mejora de la articulación territorial de políticas públicas a través del cumplimiento de diversos roles. La definición del espacio como *difusión de información* y *promoción de políticas* marca fuertemente la identidad que han ido tomando las MDR. La MDR en ambos departamentos se ha constituido en el ámbito de anuncios de diversa índole, sea del lanzamiento de nuevas medidas de las instituciones del CAD, de cambios en las formas de implementación

de políticas, de explicación de decisiones tomadas a nivel estatal o de problemas registrados respecto de estas. Aunque en la mayoría de las ocasiones el carácter que asume este tipo de comunicación es informativo, esto es, no se espera decisión alguna por parte de la MDR en lo que respecta al tema, es común que surjan cuestionamientos, solicitud de aclaraciones o explicaciones del porqué y cómo de estas medidas. Esto abre, de acuerdo con la fortaleza de las organizaciones de la sociedad civil, las características del CAD y la identidad configurada en cada espacio de la MDR concreto, un margen mayor o menor de incidencia en el rumbo de estas medidas. Si se piensa en términos comparativos, en lo que refiere a este tipo de función de la MDR, se registra un proceso de mayor acceso a la información, teniendo en cuenta que, generalmente, este tipo de decisiones llegaba o era consultada solo con las gremiales más fuertes o tradicionales del departamento.

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

Adicionalmente, en lo que refiere a los roles asumidos por las MDR, estas se han presentado como un incipiente *espacio de control* de las políticas dirigidas al medio rural o al sector agropecuario. Hasta el momento, y de acuerdo con lo observado, esto se registra en un abanico reducido de medidas de política pública.¹

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

La amplia mayoría de los sujetos colectivos representados en ellas pueden incorporarse, entonces, a la categoría de *agricultura familiar* con las variantes posibles dentro de esta definición. No es un espacio que haya sido apropiado para actores definidos por el eje trabajo, esto es, sindicatos rurales y organizaciones patronales. Aunque ambos actores están representados en algunas de las MDR son minoritarios en términos cuantitativos. Existen gremiales de productores empresariales con participación y su presencia no pasa desapercibida en aquellas MDR donde actúan, sin embargo, puede identificarse un claro sesgo hacia la representación de la agricultura familiar y la mediana producción.

¹ Como la gestión de los operativos para la sequía agropecuaria, los avales para el financiamiento de proyectos de agua para la producción, el seguimiento de procedimientos de otorgamiento de tierras por parte del INC y acciones específicas de las intendencias respectivas, entre pocas más.

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

En tercer lugar, puede decirse que las MDR son un espacio de interacción social, surgido de un nuevo arreglo institucional, que pretende generar *estímulos a la acción colectiva y a la participación*. Uno de los elementos clave para analizar este proceso son las bases de funcionamiento sobre las que se asienta la toma de decisiones del espacio. Esto es, en qué medida el espacio está siendo habilitado para tomar decisiones relevantes para los actores sociales del medio rural y cuáles son las condiciones creadas para una efectiva participación, especialmente de los actores sociales más débiles.

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

Buena parte de los avances que puedan registrarse en el incremento del poder de las MDR, particularmente en la representación de los sujetos colectivos, depende de la comprensión del territorio desde el reconocimiento de la existencia de relaciones de poder entre los actores que intervienen en el espacio social rural y la actuación en consecuencia por parte de las instituciones públicas que regulan el espacio a través de mecanismos de fortalecimiento a los actores más débiles. Este aspecto, tan central en espacios como las MDR, no es un elemento explícito de la formulación de la política (la ley, los documentos y la evaluación del desarrollo de la política por parte del MGAP) ni en los mecanismos formales diseñados para su implementación. Sin embargo, no puede decirse que sea una visión que está totalmente ausente a nivel territorial, ya que se han identificado márgenes de acción donde esta visión ha estado presente por parte de los ejecutores de la política, particularmente constatados en Cerro Largo.

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

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

Las acciones enmarcadas en el paradigma del DRT ponen en el desarrollo institucional un fuerte énfasis. Respecto de esto, se observó que la formulación de la política de descentralización agropecuaria que se analiza no se propone, en términos explícitos, ser una herramienta del desarrollo territorial, sino que más fuertemente se presenta como una propuesta de racionalización y reordenamiento administrativo con pretensión de «involucrar a la sociedad agropecuaria en la definición de las políticas y en la instrumentación de las mismas» (MARTÍNEZ, 2005), sin ser este último el elemento central. En el proceso de implementación de esta política, sin embargo, se han dado pasos con una mirada hacia el fortalecimiento de las MDR como ámbitos de propuesta, sin necesariamente explicitar en la acción una vocación por el desarrollo territorial.

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

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

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

Cuando consideramos el margen de las MDR para constituirse como espacios de significación concreta de la política, esto es, el espacio para que las matrices locales den contenido a la norma, se observa que las MDR son un ámbito estructurado de forma laxa a nivel de su diseño, con un margen considerable de indeterminación

respecto de sus cometidos y mecanismos de acción. Esta condición, a pesar de representar una dificultad, deja abierto un espacio de construcción en el territorio ciertamente importante. La dinámica de actores territoriales estableció caminos tomados por las MDR que son diversos, abriendo vías para el crecimiento del espacio o, por el contrario, propiciando su agotamiento.

Aunque la perspectiva de la política desde el MGAP parece haber enfatizado en la gestión y coordinación de las políticas destinadas al agro, la flexibilidad con que finalmente quedó planteada ha dejado en algunos casos, y con fuerte influencia de los responsables locales del desarrollo de esta, un espacio de ampliación de fines que en última instancia hace más diverso el tipo de funciones y temas de agenda que la MDR asume a nivel local.

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

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

En general, en términos históricos, han sido los productores empresariales, nuevos o tradicionales, a través de las principales gremiales de segundo grado que los representan en Uruguay,² quienes han tenido los canales para ejercer presión en las definiciones sobre políticas agrícolas. Siendo así, estos últimos tienen mayor capacidad de influenciar las discusiones y decisiones en los espacios deliberativos de orden nacional y local. Cuentan en general con un saber incorporado, un *habitus* y una acumulación de capitales, especialmente simbólico y económico, que las posicionan en un lugar privilegiado para la incidencia política. Las organizaciones más débiles, generalmente locales, aunque no siempre, carecen de los canales y del capital necesario para tomar parte en la discusión pública.

En este sentido, las MDR compensan, en cierta medida, la carencia de espacios de representación de sectores más próximos a la agricultura familiar que generalmente tienen poco grado de organización, especialmente en algunos territorios, y alta

² Asociación Rural del Uruguay (ARU) y Federación Rural principalmente y otras como la Asociación de Cultivadores de Arroz, ANPL, CAF, Confederación de la Granja, entre otras.

dependencia del apoyo externo (gubernamental, de cooperación internacional u otras entidades facilitadoras).

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

La cuarta hipótesis refería a la representación de actores colectivos prevista en el diseño de la política como elemento de *estímulo de la acción colectiva*. Este estímulo se puede observar, por una parte, en las implicancias de las MDR para el fortalecimiento organizacional, fundamentalmente de nuevos actores en la escena de la deliberación sobre políticas sectoriales y/o de desarrollo rural y, por otra parte, por el avance en la generación de espacios de control social sobre políticas públicas, fundamentalmente las dirigidas a la agricultura familiar.

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

Aunque las MDR en sí no son las que directamente han tenido el rol del fortalecimiento organizativo de estos actores, sí constituyen un estímulo como canal para hacer viable las demandas, estableciéndose como un interlocutor relevante en la construcción de identidad, fundamentalmente en las organizaciones de este tipo de actores. Aunque con importante heterogeneidad, han comenzado a construir prácticas de participación, destacándose la relevancia del apoyo al fortalecimiento organizativo como herramienta de fortalecimiento de la MDR.

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

La quinta hipótesis planteaba la existencia de un espacio estructurante de carácter macro que estimula o desestimula ciertos caminos que las MDR localmente puedan

tomar. En este sentido, las MDR *no expresarían los conflictos estructurales representativos del campo de la ruralidad*.

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

DESAFÍOS PARA EL FUTURO DE LAS MDR

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

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

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

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

El primer aspecto determina una *excesiva restricción al rol de gestión de programas y proyectos específicos*, como parece estarlo haciendo en los casos considerados —aunque en distintos niveles en cada MDR—, un ceñimiento a los tiempos, ritmos y vigencias de estos. Transformada en un espacio burocrático más, la MDR

perdería el sentido de la participación de actores colectivos, ya que los tiempos y requerimientos de un espacio participativo no son equivalentes a los de la administración pública. Su dinámica pasa a moverse al ritmo de los requerimientos de los programas en cuestión y responde menos a la movilización de los actores locales y a sus demandas. Las MDR presentan dificultades para articular una discusión, ya sea tendiente a hallar el consenso o como espacio de expresión de conflictos. Especialmente porque se desarrolla una forma de interacción de tipo radial donde el nodo es la fortaleza pública, especialmente el MGAP, el INC y la intendencia Departamental.

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

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

El cuarto aspecto es la experiencia de las MDR que se registra en un *marco territorial y global* que resulta altamente poderoso y que actúa generalmente en sentidos que van en contra de los principales fines del desarrollo rural como lo hemos definido. En ese marco, se constituyen en esferas débiles, frágiles y que, por tanto, requieren

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

El quinto aspecto es el referido a la experiencia de desarrollo institucional, una de las limitantes más importantes que tiene la política de descentralización es su nivel de *desconexión con las macro políticas*. Como se ubica muchas veces solo en el territorio la responsabilidad de resolución de ciertos problemas, es un esfuerzo que carece de una matriz de acción que brinde canales claros de sustentación y acumulación. Sin una estrategia nacional de desarrollo rural —configurada por políticas macroeconómicas, sectoriales y territoriales— los aportes que puedan significar la implementación de una política de descentralización de este tipo se ven restringidos en extremo.

En síntesis, la política analizada se ubica en una dimensión de relacionamiento entre estado y actores colectivos. Uno de los ejes que circula en todo el presente trabajo es el dilema de la participación y de la acción colectiva que resulta ser una de las áreas que presenta mayores niveles de problema. En este sentido, es necesario avanzar en el análisis acerca de:

- a. en qué medida es sostenible la participación, especialmente de los sujetos sociales más débiles, teniendo en cuenta las dificultades de sostener una organización dependiendo de que las MDR sean visualizadas o no como espacios útiles o idóneos para desplegar la acción colectiva;
- b. en qué medida se avanza para que las MDR sean espacios de representación teniendo en cuenta las debilidades constatadas en las propias organizaciones para desarrollar programas de seguimiento, control y construcción de agenda;
- c. en qué medida se generan instrumentos de política para reconocer y actuar sobre las relaciones de poder que se desarrollan dentro de la MDR, y entre esta y el entorno, y jerarquizar el espacio, estableciendo mayor margen de acción y toma de decisiones.

Un área de indagación importante resulta del análisis de la situación institucional de la propia política en términos de su jerarquización dentro de los programas de

acción del MGAP, por un lado, y del resto de las instituciones involucradas en los CAD, por el otro. De lo avanzado en esta área en el presente trabajo, se desprende que este es un elemento que presenta márgenes altos de indefinición y, en este sentido, los próximos años serán clave para determinar qué niveles se alcanza en esta área. Además de la necesaria apropiación del espacio por parte de las organizaciones de la sociedad civil, parece aún débil el nivel de incorporación de las MDR y sus deliberaciones en las agendas del MGAP y de las instituciones de los consejos agropecuarios.

BIBLIOGRAFÍA

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, RICARDO (2006). Para una teoría de los estudios territoriales. En MANZANAL, MABEL; NEIMAN, GUILLERMO Y LATTUADA, MARIO (Comps.), *Desarrollo Rural. Organizaciones, instituciones y territorio* (pp. 51 70). Buenos Aires: Ediciones Ciccus.

AMÉNDOLA, CARMEN (2006). *Impactos socioeconómicos de los cultivos y alimentos transgénicos*. Material no editado.

(1991). Empresarios agrícolas sojeros. Orígenes, estratos y estrategias. En PIÑEIRO, DIEGO (Ed.), *Nuevos y no tanto. Los actores sociales para la modernización del agro uruguayo* (pp. 227 251). Montevideo: Ciesu Ediciones de la Banda Oriental.

AMIN, SAMIR (1988). *La desconexión*. Buenos Aires: Ediciones del Pensamiento Nacional.

ASTORI, DANILO; PÉREZ ARRARTE, CARLOS; GOYETCHE, LORENZO Y ALONSO, JOSÉ (1982). *La agricultura familiar uruguaya. Orígenes y situación actual*. Colección Temas Nacionales número 8. Montevideo: Ciedur FCU.

BARRÁN, PEDRO Y NAHUM, BENJAMÍN (1977). *Historia rural del Uruguay moderno. La civilización ganadera bajo Batlle. 1905-1914*. Tomo VI. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

(1978). *Historia rural del Uruguay moderno. Agricultura, crédito y transporte bajo Batlle. 1905-1914*. Tomo VII. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

BENGOA, JOSÉ (2003). 25 años de estudios rurales. *Sociologías*, 5(10), pp. 36 98.

BIELSCHOWSKY, RICARDO (1998). *Cincuenta años del pensamiento de Cepal. Una reseña*. Santiago de Chile: FCE Cepal.

BOCCHETTO, MARCELA (2006). *Características, transformaciones y sustentabilidad de la expansión de la soja en el Mercosur*. FAO. Recuperado el 16 de octubre del 2006 de <http://www.rlc.fao.org/prior/segalim/pdf/soja.pdf>

BOURDIEU, PIERRE (2007). *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Madrid: Anagrama.

(2003). *Las estructuras sociales de la economía*. Madrid: Anagrama.

Cepal (1998). Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa. En *Cincuenta años de pensamiento en la Cepal*. Textos seleccionados vol. 2 (pp. 853 876). Santiago de Chile: FCE.

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

CHONCHOL, JACQUES (1996). *Sistemas Agrarios en América Latina. De la etapa prehispánica a la modernización conservadora*. Santiago de Chile: FCE.

DE MATTOS, CARLOS (1989). *Falsas expectativas ante la descentralización. Localistas y neoliberales en contradicción*. Revista Nueva Sociedad (104), pp. 118-126.

DE SOUSA SANTOS, BOAVENTURA (2007). Más allá de la gobernanza neoliberal. El Foro Social Mundial como legalidad y política cosmopolitas subalternas. En DE SOUSA SANTOS, BOAVENTURA Y RODRÍGUEZ GARAVITO, CÉSAR (Eds.), *El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita*. México, D. F. Barcelona: Anthropos Universidad Autónoma Metropolitana.

DOS SANTOS, THEOTONIO (2003). *La teoría de la dependencia. Balance y perspectivas*. Buenos Aires: Plaza Janés.

ECHEVERRI, RAFAEL (2003). Lo nuevo del enfoque territorial del desarrollo rural. En RAMOS, ÁLVARO (Comp.), *Desarrollo rural sostenible con enfoque territorial. Políticas y estrategias para Uruguay* (pp. 11-23). Montevideo: IICA.

ENTRENA DURÁN, FRANCISCO (1998). *Cambios en la construcción social de lo rural. De la autarquía a la globalización*. Madrid: Tecnos.

ERMIDA, OSCAR (2006). *Diálogo social. Teoría y práctica*. Boletín Cinterfor, (157), pp. 11-25.

ESTEVA, GUSTAVO (2000). Desarrollo. En VIOLA, ANDREU (Comp.), *Antropología del desarrollo. Teorías y estudios etnográficos en América Latina*. Barcelona: Paidós.

FALERO, ALFREDO (2003). Sociedad civil y construcción de nueva subjetividad social en Uruguay. Condicionamientos, conflictos, desafíos. En SEOANE, JOSÉ (Comp.), *Movimientos sociales y conflictos en América Latina*. Buenos Aires: Clacso. Recuperado de: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/seoane/falero.rtf>

FERNANDES, BERNARDO MANÇANO (2004). *Cuestión agraria. Conflictualidad y desarrollo territorial*. Recuperado de: http://www.landaction.org/spip/IMG/pdf/La-cuestion-agraria_Bernardo-Mancano-Fernandes.pdf

FRANK, NICOLÁS Y QUINTERO, JIMENA (2010). Análisis preliminar sobre el papel de extensión universitaria en las políticas públicas que promueven ámbitos de participación orientados al desarrollo rural. La Unidad de Extensión de Cerro Largo y la MDR. En MORAES, ALVARO; OREGGIONI, WALTER Y PICOS, GABRIEL (Comps.), *Formación para el desarrollo rural. Experiencias desde la Extensión Universitaria en la construcción de nuevas estrategias* (pp. 179-187). Montevideo: Extensión Libros Cseam UdelaR.

FINOT, IVÁN (2001). *Descentralización en América Latina. Teoría y Práctica*. Serie Gestión Pública N.º 12. Santiago de Chile: Ilpes Cepal.

FRASER, NANCY (1997). *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición «post-socialista»*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

GARCÉ, ADOLFO Y YAFFÉ, JAIME (2006). La izquierda uruguaya (1971-2004). Ideología, estrategia y programa. *América Latina Hoy* (44), pp. 87-114. Recuperado el 12 de marzo del 2010 de <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/308/30804405.pdf>

GARCÍA DELGADO, DANIEL (2006). Democracia, política y sociedad civil frente a los desafíos del desarrollo. En RIELLA, ALBERTO (Comp.), *Globalización, desarrollo y territorios menos favorecidos* (pp. 61-105). Montevideo: DS FCS UdelaR.

GRACIARENA, JORGE (1984). Creación intelectual, estilos alternativos de desarrollo y futuro de la civilización industrial. En GONZÁLEZ CASANOVA, PABLO (Coord.), *Cultura y creación intelectual en América Latina*. México D. F.: Siglo XXI Editores.

GRAÑA, FRANÇOIS (2005). *Diálogo social y gobernanza en la era del «estado mínimo»*. Serie Papeles de la Oficina Técnica N.º 16. Montevideo: OIT Cinterfor.

HEWITT DE ALCÁNTARA, CYNTHIA (1998). *Usos y abusos del concepto de gobernabilidad*. Revista Internacional de Ciencias Sociales (155). Recuperado de <http://www.unesco.org/issj/rics155/titlepage155.html>

KAY, CRISTÓBAL (2001). Los paradigmas del desarrollo rural en América Latina. En GARCÍA PASCUAL, FRANCISCO (Comp.), *El mundo rural en la era de la globalización. Incertidumbres y potencialidades* (pp. 337-429). Madrid: Universitat de Lleida Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

KYMLICKA, WILL Y WAYNE, NORMAN (1997). El retorno del ciudadano. Una revisión producción reciente en teoría de la ciudadanía. *Revista Ágora* (7), pp. 5-42. Recuperado el 10 de julio del 2007 de <http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/kymlick.pdf>

LATTUADA, MARIO; RENOLD, JUAN MAURICIO; BINOLFI, LUCIANA Y DE BIASI, ADRIANA (2006). Limitantes del desarrollo territorial rural en contextos de políticas sectoriales neutras o negativas. En MANZANAL, MABEL; NEIMAN, GUILLERMO Y LATTUADA, MARIO (Comps.), *Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorio* (pp. 153-176). Buenos Aires: Ediciones Ciccus.

LINCK, THIERRY (2006). La economía y la política de la apropiación de los territorios. En RIELLA, ALBERTO (Comp.), *Globalización, desarrollo y territorios menos favorecidos* (pp. 107-143). Montevideo: DS FCS UdelaR.

LONGHI, AUGUSTO (1999). *Las políticas sociales. Elementos para el análisis de una política pública*. Serie documentos de trabajo N.º 38. Montevideo: DS FCS.

LLAMBÍ, LUIS Y LINDEMANN, TOMÁS (2000). *Reformas del estado y descentralización del sector público rural y agrícola. Lecciones aprendidas de la experiencia latinoamericana*. Roma: FAO.

MANZANAL, MABEL (2006). Regiones, territorios e institucionalidad del desarrollo rural. En MANZANAL, MABEL; NEIMAN, GUILLERMO Y LATTUADA, MARIO (Comps.), *Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorio* (pp. 21 50). Buenos Aires: Ciccus.

MILLOT, JULIO Y BERTINO, MAGDALENA (1996). *Historia económica del Uruguay*. Tomo II. 1860 1910. Montevideo: FCU.

MORA, JORGE Y SUMPISI, JOSÉ MARÍA (2004). *Desarrollo rural. Nuevos enfoques y perspectivas*. Cuadernos Fodepal FAO. Recuperado de http://www.researchgate.net/publication/215749757_Desarrollo_Rural_nuevos_enfoques_y_perspectivas

OYHANTÇABAL, GABRIEL Y NARBONDO, IGNACIO (2011). *Radiografía del agronegocio sojero. Descripción de los principales actores y los impactos socioeconómicos en Uruguay*. Montevideo: Redes AT Uruguay.

PÉREZ, EDELMIRA (2001). Hacia una nueva visión de lo rural. En GIARRACCA, NORMA (Comp.), *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* (pp. 18 29). Buenos Aires: Clacso.

PIÑEIRO, DIEGO (2011). *El trabajo asalariado agropecuario en el Uruguay*. IICA. Recuperado el 18 de octubre del 2011 de <http://www.iica.org.uy/images/stories/pdf/coy-abril2011.pdf>

(2003). Sustentabilidad y democratización de las sociedades rurales de América Latina. *Sociologías* 5(10), pp. 26 34.

(1998). Cambios y permanencias en el agro uruguayo. Tendencias y Coyuntura. En GIARRACCA, NORMA Y CLOQUELL, SILVIA (Comp), *Las agriculturas del Mercosur. El papel de los actores sociales* (pp. 47 84). Buenos Aires: Editorial La Colmena Clacso.

PIÑEIRO, DIEGO Y MORAES, MARÍA INÉS (2008). Los cambios en la sociedad rural durante el siglo XX. En NAHÚM, BENJAMÍN (Dir.), *El Uruguay del siglo XX. La sociedad* (pp. 105 136). Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

RACZYNSKI VON OPPEN, DAGMAR (1999). La crisis de los viejos modelos de protección social en América Latina. Nuevas alternativas para enfrentar la pobreza. En O'DONNELL, GUILLERMO Y TOCKMAN, VÍCTOR (Comps.), *Pobreza y desigualdad en América Latina. Temas y nuevos desafíos*. Buenos Aires: Paidós.

RIELLA, ALBERTO (2008). Desarrollo y territorios rurales. Reflexiones sobre las propuestas del Banco Mundial. En Martínez Valle, Luciano (Comp.), *Territorios en mutación. Repensando el desarrollo desde lo local* (pp. 113 136). Quito: Flacso MEC. Recuperado el 1 de mayo del 2011 de <http://www.flacsoandes.org/biblio/catalog/resGet.php?resId=32343>

RIELLA, ALBERTO Y MASCHERONI, PAOLA (2009). *Población, ingresos y hogares agrodependientes*. Anuario Estadístico Opya MGAP.

(2005). El trabajo no agrícola y la pluriactividad en el Uruguay rural. En MAZZEI, ENRIQUE (Comp.), *El Uruguay desde la Sociología III* (pp. 381 392). Montevideo: DS FCS UdelaR.

SCHJEITMAN, ALEXANDER Y BERDEGUÉ, JULIO (2003). *Desarrollo Territorial Rural*. Santiago de Chile: FIDA BID.

SCHNEIDER, SERGIO (2004). A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. *Sociologias* 6(11), pp. 88 125.

Schneider, Sergio e Iván, Peyré Tartaruga (2006). Territorio y enfoque territorial. De las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales. En MANZANAL, MABEL; NEIMAN, GUILLERMO Y LATTUADA, MARIO (Comps.), *Desarrollo Rural. Organizaciones, instituciones y territorio* (pp.71 102). Buenos Aires, Ediciones Ciccus.

SEPÚLVEDA, SERGIO; RODRÍGUEZ, ADRIÁN; ECHEVERRI, RAFAEL Y PORTILLA, MELANIA (2003). *El enfoque territorial del desarrollo rural*. San José de Costa Rica: IICA.

SKOCPOL, THEDA (1995). El estado regresa al primer plano. Estrategias de análisis en la investigación actual. En GROMPONE, ROMEO (Ed.), ADRIANZÉN, ALBERTO; COTLER, JULIO Y LÓPEZ, SINESIO (Comps.), *Instituciones políticas y sociedad. Lecturas introductorias* (pp. 92 129). Lima: IEP. Recuperado el 16 de setiembre del 2009 de <http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/Skocpol.pdf>

TEUBAL, MIGUEL (1999). Complejos y sistemas agroalimentarios. En GIARRACCA, NORMA (Comp.), *Estudios rurales. Teorías, problemas y estrategias metodológicas* (pp. 97 122). Buenos Aires: Editorial La Colmena.

TOURAINÉ, ALAIN (1998). El concepto de desarrollo «revisited». En SADER, EMIR (Ed.), *Democracia sin exclusiones ni excluidos* (pp. 47 70). Caracas: Nueva Sociedad.

VASALLO, MIGUEL (2001). *Desarrollo rural. Teorías, enfoques y problemas nacionales*. Montevideo: FAGro DCS UdelaR.

VAZ DE MOURA, JOANA TEREZA (2007). Os conselhos municipais de desenvolvimento rural (CMDRS) e a construção democrática. Esfera pública de debate entre agricultores familiares e o estado? *Organizações rurais & agroindustriais*, 9(2), pp. 241 255. Recuperado el 20 de octubre del 2010 de <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=87890208>

VENEZIANO, ALICIA (2006). *Descentralización y gobernabilidad*. Ponencia presentada en el Primer Congreso Uruguayo de Ciencia Política, mesa Procesos de Gestión Regional

y Municipal, Montevideo, Uruguay. Recuperado el 15 de agosto del 2009 de http://www.aucip.org.uy/docs/procesos_de_gestion_municipal_y_regional/alicia_veneziano.pdf

(2004). La descentralización centralizada y el desarrollo local en Uruguay. Algunos elementos conceptuales para su discusión. En ROMERO, JUAN (Comp.), *Descentralización, desarrollo regional y desafíos legislativos* (pp. 21-38). Salto: UdelAR RN UER FCS.

WALLERSTEIN, IMMANUEL (1998). *Impensar las ciencias sociales*. Madrid: Siglo XXI Editores.

(1996). *Después del liberalismo*. Madrid: Siglo XXI Editores.

FUENTES

ACTAS MDR Y CAD

CERRO LARGO

2010 junio 21, Melo

2010 julio 22, Melo

2010 setiembre 16, Melo

2011 abril 4, Melo

2011 febrero 28, Melo

2011 marzo 21, Melo

2011 abril 28, Melo

2009 octubre 28, Noblía

2010 junio 23, Noblía

2010 julio 27, Noblía

2010 setiembre 6, Noblía

2010 octubre 5, Noblía

2010 noviembre 8, Noblía

2010 diciembre 6, Noblía

2010 diciembre 28, Noblía

2011 febrero 28, Noblía

2011 marzo 21, Noblía

2011 abril 26, Noblía

2009 noviembre 26, Río Branco

2010 junio 22, Río Branco

2010 julio 22, Río Branco

2010 setiembre 2, Río Branco

2010 octubre 13, Río Branco

2010 noviembre 17, Río Branco

2010 diciembre 15, Río Branco

2010 diciembre 29, Río Branco

2011 febrero 25, Río Branco

2011 marzo 17, Río Branco

2011 abril 25, Río Branco

2010 julio 19, CAD extraordinario

2010 mayo 6, CAD

2010 mayo 13, CAD

2010 mayo 26, CAD

2010 julio 7, CAD

2010 julio 27, CAD

SAN JOSÉ

2010 marzo 18, Villa Rodríguez

2010 mayo 13, San José

2010 julio 29, Ecilda Paullier

2010 agosto 29, Libertad

2009 julio 14, Villa Rodríguez

2009 enero 15, sin datos

2009 marzo, San José

2009 mayo, Libertad

2009 setiembre, Ecilda Paullier

ENTREVISTAS

CERRO LARGO

Sociedad Agropecuaria de Río Branco. ERAMIR REYES Y NICANOR MUÑOZ

Sutaa. MARCELO AMAYA

Covedoce. DANIEL LARA

LTFM. JORGE MACHADO

Unatra y Sutaa. ADÁN SEQUEIRA

ApIcl. ALBERTO CASTRO

Proquincel y Grupo La Mina. ROBERT ROMERO

Asociación de Vecinos de la Quinta Sección de Cerro Largo y Grupo Guayubira.

PAULO BECK

MGAP y DGDR. Directora departamental interina PATRICIA DUARTE

SAN JOSÉ

APL. TERESITA ROMERO

Grupo de pescadores de Playa Pascual. EUGENIA PONS

Sfruvvr. FRANCISCO MOLINARI

UQAF y Grupo Maya. ROSARIO ÁLVAREZ

ARSJ. ESTEBAN AROSTEGUY

PRENSA

SAN JOSÉ

RADIO

ProCampo. RICARDO CARDOZO. Radio 41 1360 AM. Entrevista al director departamental con motivo de la MDR. Recuperado de <http://www.radio41.com.uy/procampo/1270-reunion-de-la-mesa-de-desarrollo-de-san-jose.html>

ProCampo. RICARDO CARDOZO. Radio 41 1360 AM. Intendencia vuelve a integrar el consejo agropecuario. Recuperado en agosto del 2010 de <http://www.radio41.com.uy/procampo/3229-san-jose-vuelve-a-la-mesa-de-desarrollo-rural.html>

ProCampo. RICARDO CARDOZO. Radio 41 1360 AM. Consejo Agropecuario Departamental. Convocatoria a MDR . Recuperado en agosto del 2010 de <http://www.radio41.com.uy/procampo/3271-consejo-departamental-agropecuario.html>

ARTÍCULOS DE DIARIO Y WEB

¿Conmoción? MDR de desarrollo, con la ausencia de la comuna, distribuyó la ración (2009, 20 de enero). *La República*. Recuperado de <http://www.larepublica.com.uy/politica/349768-en-san-jose-la-acion-llego-un-dia-antes-y-chiruchi-ni-se-entero>

Consejo agropecuario convocará a la IDSJ para que retorne a la MDR (2010, 14 de mayo). *Primera Hora*. Recuperado de <http://www.primerahora.com.uy/2253-consejo-agropecuario-convocara-a-la-imsj-para-que-retorne-a-la-mesa-de-desarrollo-rural.html>

Lo aseguró Antía «Después que Falero asuma, nos vamos a estar integrando a la MDR» (2010, 14 de mayo). *Primera Hora*. Recuperado de <http://www.primerahora.com.uy/2254-despues-que-falero-asma-nos-vamos-a-estar-integrando-a-la-mesa.html>

La gestión del desarrollo local (2010, 5 de marzo). *San José Hoy*. Recuperado de <http://sanjosehoy.wordpress.com/2010/03/05/la-gestion-del-desarrollo-local/>

La gremial vuelve a la MDR de desarrollo. Arostegui asume en la Asociación Rural retomando contacto con autoridades (2010, 1 de setiembre). *Primera Hora*. Recuperado de <http://www.primerahora.com.uy/2662-arostegui-asma-en-la-asociacion-rural-retomando-contacto-con-autoridades.html>

En relación al monto que se paga por hectárea y por año (2010, 16 de abril). *Primera Hora*. Recuperado de <http://www.primerahora.com.uy/2146-candidatos-del-fa-aseguran-que-incremento-de-contribucion-rural-no-fue-significativo.html>

MALESTAR MENÉNDEZ CHABAY (2009, 19 de octubre). Sería importante cambiar las caras

sea quien sea que esté al frente del ministerio. *Primera Hora*. Recuperado de <http://www.primerahora.com.uy/1213-menendez-chabay-seria-importante-cambiar-las-caras-sea-quien-sea-que-este-al-frente-del-ministerio.html>

El ministro decretó ampliación de vacunación por brucelosis (2010, 18 de octubre). *CampoLíder*. Recuperado de <http://campolider.com/index.php?id=3465&title=-el-ministro-decreto-ampliacion-de-vacunacion-por-brucelosis>

DOCUMENTOS INSTITUCIONALES DEL MGAP

BALDASSARI, EMILY (2009). El camino conquistado por la descentralización. *Anuario Opya 2009*, pp. 275 278.

Comunicado MGAP, sesión del CAN, 29 de noviembre del 2010.

DIEA MGAP (2009). *Estadísticas básicas del sector arrocero 1998 2009*. Montevideo.

DIEA MGAP (2010a). *Tierras de uso agropecuario. Ventas y arrendamientos*. Serie Trabajos Especiales número 296. Montevideo.

DIEA MGAP (2010b). *Encuesta agrícola. Invierno 2010*. Serie Encuestas número 293. Montevideo.

Lineamientos estratégicos del MGAP 2005.

Lineamientos estratégicos del MGAP 2010.

Memoria anual del MGAP 2007, 2008, 2009 y 2010.

MARTÍNEZ, JULIO (2007). La descentralización en el MGAP. *Anuario Opya 2007*, pp. 253 258.

(2008). Descentralización para el desarrollo rural. *Anuario Opya 2008*, pp. 261 265.

LEYES, DECRETOS Y SESIONES PARLAMENTARIAS

Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 13 de diciembre del 2006. 59a sesión extraordinaria, número 134, tomo 439, puntos 8, 13 y 19. Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias con Base Departamental.

Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, 27 de abril del 2007. 14a sesión (se establecen normas), carpeta número 1513/006, XLVI legislatura. Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias con Base Departamental.

Intervención en Cámara Hermes Toledo Antúnez, descentralización del MGAP, 30 de mayo del 2007.

Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca de la Cámara de Representantes. Informe del 2006: Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias con Base Departamental, carpeta número 1513.

Ley N° 18.126 de Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias con Base Departamental.

Ley N° 17.930 de Presupuesto Nacional (período 2005 2009), creación de la DGDR. Decreto presidencial de la Ley N° 18.126, julio 2007.

OTROS DOCUMENTOS

Declaración de la Federación Rural al verdadero país productivo. Departamento de Soriano, Uruguay, 18 de marzo del 2009.

Frente Amplio, Grandes Lineamientos Programáticos para el Gobierno 2005 2010, IV Congreso Extraordinario del Frente Amplio.

Discurso de clausura de la 66.a Exposición Internacional de Ganado Lechero y Agroalternativa 2010, ARSJ.

ANEXOS

**ACTAS
DISPONIBLES
PARA ANÁLISIS**

MDR COMPARADAS

MDR					
AÑO	MES	SAN JOSÉ	MELO	RÍO BRANCO	NOBLÍA
2007	12	●			
2008	1				
	2	●			
	3				
	4	●			
	5				
	6	●			
	7				
	8				
	9				
	10				
	11				
	12	●			
2009	1	●			
	2				
	3	●			
	4				
	5	●			
	6				
	7	●			
	8				
	9	●			
	10	●			
	11				
	12				
2010	1				
	2				
	3	●			
	4				
	5	●			
	6		●	●	●
	7		●	●	●
	8	●			
	9		●	●	●
	10			●	●
	11			●	●
	12			●	●
2011	1				
	2		●	●	●
	3		●	●	●
	4		●	●	●
	5		●	●	●

**NO EXISTÍA
LA MDR**

CUADRO 50

CATEGORÍAS DE TEMAS DE AGENDA

POLÍTICAS DE CONTROL AGRÍCOLA

Son aquellas políticas y acciones desarrolladas fundamentalmente por el MGAP para la protección fitosanitaria del país. Esto incluye el control de la calidad vegetal, de calidad e inocuidad de los alimentos vegetales, de calidad y control de los insumos agrícolas, de alimentos para animales y productos vegetales de facilitación y ordenación de la comercialización de granos. (Fuente: MGAP)

POLÍTICAS DE SANIDAD Y TRAZABILIDAD ANIMAL

Sanidad animal: Son aquellas políticas cuyo objetivo es mantener, proteger e incrementar la sanidad de los animales de importancia económica del país. Además lleva a cabo el control y certificación de las condiciones sanitarias e higiénico-sanitarias del ingreso, importación y exportación de animales, material genético, productos y subproductos de origen animal. (Fuente: MGAP)

Trazabilidad del ganado: Es una política desarrollada con fuerza por el mgap durante los últimos años que consiste en desarrollar los mecanismos necesarios y estandarizados que permitan conocer la historia, la ubicación y la trayectoria del ganado a lo largo de la cadena productiva. Esta implica, por parte de los productores/as, la adopción de ciertas prácticas de manejo y realización de gestiones específicas con carácter obligatorio. (Fuente: MGAP)

Ambas políticas son implementadas por el MGAP.

POLÍTICAS DE FINANCIAMIENTO Y SUBSIDIOS

PLANES-PROYECTOS-COYUNTURALES

Durante la sequía que afectó, y por situaciones concretas de afectación de rubros específicos, el mgap, principalmente, algunas intendencias, el inc y otras instituciones, desarrollaron medidas de apoyo económico en la forma de subsidios y financiamiento especial para la coyuntura.

De este hecho se desprendió una serie de medidas concretas para paliar los efectos de la sequía. Muchas de las medidas tomadas principalmente por el mgap, pero también por las intendencias y el INC, fueron el otorgamiento de financiamiento específico o el subsidio a determinadas actividades productivas (categoría previamente incluida). El MGAP, por medio del Fondo de Emergencia Agropecuaria (FAE) particularmente, desplegó lo que fue el Operativo Sequía, que consistió en la distribución de ración y semillas para productores familiares a precio subsidiado y financiado.

PLANES DE PRODUCCIÓN Y GESTIÓN

La Digepra del MGAP y la Junta Nacional de la Granja (Junagra), a través de un fondo especial, financia proyectos de fomento e integración horizontal y vertical de la cadena agroindustrial y comercial granjera, llamados comúnmente planes de negocios. Estos pueden ser presentados por

CUADRO 51

empresas (industrias o agentes comerciales) u organizaciones de productores para acceder a financiación con recursos reembolsables y/o no reembolsables sobre la base del cumplimiento de los objetivos planteados y el logro de las metas de productividad y calidad alcanzadas por los productores.

También el pg y otras reparticiones del mgap han tenido, en el período, planes de producción y gestión productiva que implican financiamiento subsidiado y contrapartidas de los destinatarios generalmente ligadas al cumplimiento de metas.

CRÉDITO PRODUCTIVO

Se incluyen líneas de crédito estrictamente hablando del mgap, Instituto Nacional de la Leche (Inale), Banco de la República Oriental del Uruguay (BRU) u otras instituciones.

CRÉDITO PRODUCTIVO

Se incluyen líneas de crédito estrictamente hablando del mgap, Instituto Nacional de la Leche (Inale), Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU) u otras instituciones.

POLÍTICAS DE APOYO PARA ENFRENTAR LA EMERGENCIA AGROPECUARIA

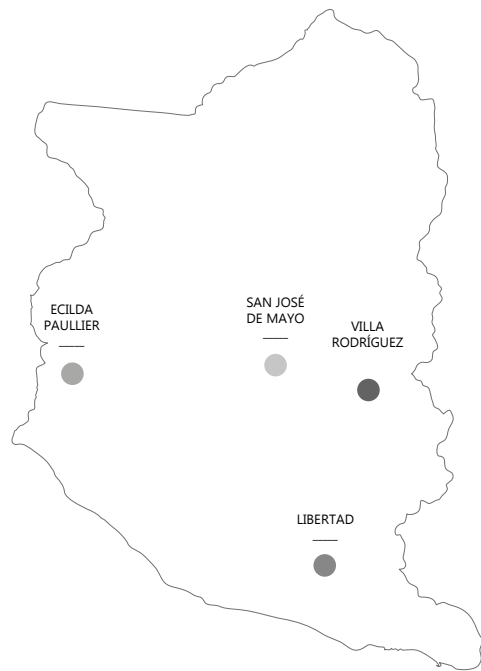
NO FINANCIERO, NI SUBSIDIOS

En los veranos de 2008-2009, y de 2010-2011, se registraron dos importantes sequías en nuestro país, especialmente en algunas zonas. La primera de ellas determinó que se declarara la emergencia agropecuaria por parte del mgap para algunos departamentos. Además de las medidas de financiamiento se desarrollaron medidas de otro orden. Por ejemplo, la distribución de agua en las zonas más afectadas del departamento realizada por la idsj, el corrimiento de los vencimientos de pagos de renta del inc o la difusión, por parte del Centro Médico Veterinario de San José, de información sobre medidas de manejo del rodeo para enfrentar mejor la sequía.

DESARROLLO LOCAL

Esta categoría incorpora los temas de agenda de las mdr vinculados a políticas, reclamos u otros que refieren a temas de carácter localizado en lo que respecta a mejoras en infraestructura y servicios, así como las acciones desarrolladas para el estímulo de grupos concretos de nivel local

CUADRO 51



MAPA 2 | Fuente: INE

MAPA
SEDES ROTATIVAS MDR
SAN JOSÉ
SAN JOSÉ DE MAYO
ECILDA PAULLIER
LIBERTAD
VILLA RODRÍGUEZ



LISTADO DE ORGANIZACIONES

PARTICIPACIÓN
ALTA, MEDIA Y BAJA
Y SUS PRINCIPALES
CARACTERÍSTICAS

MDR SAN JOSÉ

ORGANIZACIÓN	COMETIDO PRINCIPAL	GRUPO SOCIAL DE REFERENCIA	GRADO	COBERTURA
ORGANIZACIONES DE FORTALEZA ALTA				
ASOCIACIÓN DE MUJERES RURALES DEL URUGUAY, AMRU	POLÍTICO-REIVINDICATIVA	MUJERES RURALES	SEGUNDO GRADO	NACIONAL
ASOCIACIÓN DE PRODUCTORES DE LECHE DE SAN JOSÉ, APLSJ	MIXTA	PRODUCTORES TRANSICIONALES Y FAMILIARES	PRIMER GRADO	DEPARTAMENTAL
SOCIEDAD DE FOMENTO RURAL UNIÓN DE VITICULTORES DE VILLA RODRÍGUEZ, SFRUVVR	MIXTA	PRODUCTORES FAMILIARES Y TRANSICIONALES	PRIMER GRADO	LOCAL
ASOCIACIÓN RURAL DE SAN JOSÉ, ARSJ	MIXTA	PRODUCTORES EMPRESARIALES Y TRANSICIONALES	PRIMER GRADO	DEPARTAMENTAL
COOPERATIVA AGROPECUARIA CAÑADA GRANDE, CALCAGRA	ECONÓMICO-PRODUCTIVA	PRODUCTORES FAMILIARES	PRIMER GRADO	LOCAL
ASOCIACIÓN DE QUESEROS ARTESANALES DE SAN JOSÉ	MIXTA	PRODUCTORES EMPRESARIALES Y TRANSICIONALES	PRIMER GRADO	DEPARTAMENTAL
SOCIEDAD APÍCOLA URUGUAYA, SAU, REGIONAL SAN JOSÉ	MIXTA	OTROS	PRIMER GRADO	NACIONAL
SOCIEDAD PRODUCTORES LECHEROS DE VILLA RODRÍGUEZ, SPLVR	MIXTA	PRODUCTORES FAMILIARES Y TRANSICIONALES	PRIMER GRADO	LOCAL
COOPERATIVA AGRARIA RÍO DE LA PLATA LIMITADA, CARIPLAL	ECONÓMICO-PRODUCTIVA	OTROS	PRIMER GRADO	
ASOCIACIÓN NACIONAL DE PRODUCTORES DE LECHE, ANPL*	MIXTA	PRODUCTORES EMPRESARIALES Y TRANSICIONALES	PRIMER GRADO	NACIONAL
ASOCIACIÓN DE CUNICULTORES DE SAN JOSÉ, ACUSANJO	MIXTA	OTROS	PRIMER GRADO	DEPARTAMENTAL
POR UN FUTURO COOPERATIVA AGRARIA LIMITADA, PUFICAL	TÉCNICO-ECONÓMICO-PRODUCTIVO	PRODUCTORES FAMILIARES	PRIMER GRADO	LOCAL

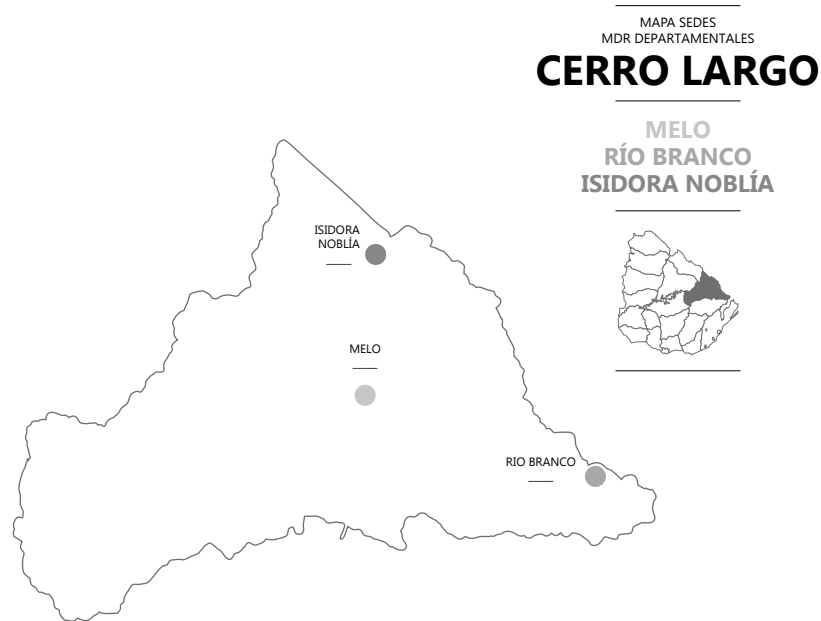
CUADRO 52

ORGANIZACIÓN	COMETIDO PRINCIPAL	GRUPO SOCIAL DE REFERENCIA	GRADO	COBERTURA
ORGANIZACIONES FORMALES INCIPIENTES				
UNIÓN DE QUESEROS ARTESANALES FAMILIARES, UQAF	ECONÓMICO-PRODUCTIVO	PRODUCTORES FAMILIARES	PRIMER GRADO	DEPARTAMENTAL
ORGANIZACIONES INFORMALES: GRUPOS DE PRODUCTORES Y VECINALES				
GRUPO JESÚS MARÍA	TÉCNICO-PRODUCTIVO	PRODUCTORES FAMILIARES	PRIMER GRADO	LOCAL
GRUPO MAYA-PAVÓN	TÉCNICO-PRODUCTIVO	PRODUCTORES FAMILIARES	PRIMER GRADO	LOCAL
GRUPO DE PESCADORES DE PLAYA PASCUAL	TÉCNICO-PRODUCTIVO	PESCADORES ARTESANALES	PRIMER GRADO	LOCAL
GRUPO DE APICULTORES DE LIBERTAD	TÉCNICO-PRODUCTIVO	OTROS	PRIMER GRADO	LOCAL
GRUPO ENTREAMIGOS DE LA COSTA	TÉCNICO-PRODUCTIVO	PRODUCTORES FAMILIARES	PRIMER GRADO	LOCAL
GRUPO DE FRUTICULTORES	TÉCNICO-PRODUCTIVO	PRODUCTORES FAMILIARES	PRIMER GRADO	LOCAL
GRUPO DE PESCADORES DE KİYÚ	TÉCNICO-PRODUCTIVO	PESCADORES ARTESANALES	PRIMER GRADO	LOCAL
GRUPO PRODUCTORES DE CABRAS DE CIUDAD DEL PLATA	TÉCNICO-PRODUCTIVO	OTROS	PRIMER GRADO	LOCAL
GRUPO TRÉBOL	TÉCNICO-PRODUCTIVO	PRODUCTORES FAMILIARES	PRIMER GRADO	LOCAL
GRUPO CARRIQUESEROS	TÉCNICO-PRODUCTIVO	PRODUCTORES FAMILIARES	PRIMER GRADO	LOCAL
GRUPO RINCÓN DE ALBANO	TÉCNICO-PRODUCTIVO	PRODUCTORES FAMILIARES	PRIMER GRADO	LOCAL
GRUPO CAPURRO*	TÉCNICO-PRODUCTIVO	PRODUCTORES FAMILIARES	PRIMER GRADO	LOCAL
GRUPO COLONIA AMÉRICA	TÉCNICO-PRODUCTIVO	PRODUCTORES FAMILIARES	PRIMER GRADO	LOCAL

CUADRO 52

ORGANIZACIÓN	COMETIDO PRINCIPAL	GRUPO SOCIAL DE REFERENCIA	GRADO	COBERTURA
ORGANIZACIONES INFORMALES: GRUPOS DE PRODUCTORES Y VECINALES				
GRUPO DE HORTICULTORES DE VILLA RODRÍGUEZ*	TÉCNICO-PRODUCTIVO	PRODUCTORES FAMILIARES	PRIMER GRADO	LOCAL
GRUPO DE MUJERES DEL ÁREA RURAL LECHERA DE SAN JOSÉ	POLÍTICO-REVINDICATIVO	MUJERES RURALES	PRIMER GRADO	DEPARTAMENTAL
GRUPO DE PRODUCTORES DE LAUREL	TÉCNICO-PRODUCTIVO	PRODUCTORES FAMILIARES	PRIMER GRADO	LOCAL
GRUPO ESTACIÓN GONZÁLEZ	TÉCNICO-PRODUCTIVO	PRODUCTORES FAMILIARES	PRIMER GRADO	LOCAL
GRUPO PACHINA*	TÉCNICO-PRODUCTIVO	PRODUCTORES FAMILIARES	PRIMER GRADO	LOCAL
GRUPO DE HORTICULTORES RUTA N° 1*	TÉCNICO-PRODUCTIVO	PRODUCTORES FAMILIARES	PRIMER GRADO	LOCAL
OTROS				
CENTRO MÉDICO VETERINARIOS DE SAN JOSÉ*	ASOCIACIÓN PROFESIONAL	PROFESIONAL-VETERINARIO		DEPARTAMENTAL

CUADRO 52



MAPA 3 | Fuente: INE

ORGANIZACIONES CON PARTICIPACIÓN

Y SUS PRINCIPALES
CARACTERÍSTICAS

MDR MELO

ORGANIZACIÓN	COMETIDO PRINCIPAL	GRUPO SOCIAL DE REFERENCIA	GRADO	COBERTURA
ORGANIZACIONES DE FORTALEZA ALTA				
ASOCIACIÓN DE PRODUCTORES DE LECHE DE CERRO LARGO, APLCL	MIXTA	PRODUCTORES TRANSICIONALES Y FAMILIARES -SECTORIAL	PRIMER GRADO	DEPARTAMENTAL
SOCIEDAD DE FOMENTO RURAL CERRO LARGO, SFRCL	MIXTA	PRODUCTORES EMPRESARIALES Y TRANSICIONALES	PRIMER GRADO	DEPARTAMENTAL
SOCIEDAD AGROPECUARIA DE CERRO LARGO, SACL*	MIXTA	PRODUCTORES EMPRESARIALES	PRIMER GRADO	DEPARTAMENTAL
LIGA DE TRABAJO DE FRAILE MUERTO, LTFM	MIXTA	PRODUCTORES EMPRESARIALES Y TRANSICIONALES	PRIMER GRADO	LOCAL
COOPERATIVA DE LECHEROS DE MELO, COLEME	ECONÓMICO-PRODUCTIVA	PRODUCTORES EMPRESARIALES, TRANSICIONALES -SECTORIAL	PRIMER GRADO	LOCAL
ORGANIZACIONES FORMALES INCIPIENTES O DE FORTALEZA MEDIA				
COMISIÓN DE VECINOS DE LA DOCEAVA SECCIÓN, COVEDOCE	VECINAL	TERRITORIAL	PRIMER GRADO	LOCAL
ASOCIACIÓN DE CRIADORES DE CERDOS A CAMPO Y AFINES DE CERRO LARGO, ACCACEL	TÉCNICO-PRODUCTIVO-ECONÓMICA	PRODUCTORES FAMILIARES-SECTORIAL	PRIMER GRADO	LOCAL
UNIÓN NACIONAL DE TRABAJADORES RURALES Y AFINES, UNATRA	POLÍTICO-REIVINDICATIVA	ASALARIADOS RURALES	SEGUNDO GRADO	NACIONAL
ORGANIZACIONES FORMALES INCIPIENTES O DE FORTALEZA MEDIA				
HORTICULTORES	TÉCNICO-PRODUCTIVA	PRODUCTORES FAMILIARES	PRIMER GRADO	LOCAL
OTRAS				
FUNDACIÓN QUEBRACHO	ONG	-	-	LOCAL

CUADRO 53

ORGANIZACIONES CON PARTICIPACIÓN

Y SUS PRINCIPALES
CARACTERÍSTICAS

MDR NOBLÍA

ORGANIZACIÓN	COMETIDO PRINCIPAL	GRUPO SOCIAL DE REFERENCIA	GRADO	COBERTURA
ORGANIZACIONES DE FORTALEZA ALTA				
ORGANIZACIONES FORMALES LAXAS, DÉBILES O NUEVAS				
COOPERATIVA PRODUCTORES DE LA QUINTA SECCIÓN DE CERRO LARGO, PROQUINCEL	ECONÓMICO-PRODUCTIVA	PRODUCTORES FAMILIARES-SEMIASALARIADOS	PRIMER GRADO	LOCAL
ASOCIACIÓN DE PRODUCTORES DE LA QUINTA SECCIÓN	VECINAL	TERRITORIAL / PRODUCTORES	PRIMER GRADO	LOCAL
ORGANIZACIONES INFORMALES: GRUPOS DE PRODUCTORES Y VECINALES				
ARTESANOS DE ACEGUÁ	TÉCNICO-PRODUCTIVO	TEJEDORAS, ARTESANOS Y OTROS	PRIMER GRADO	LOCAL
CONFECCIONES BLOU	TÉCNICO-PRODUCTIVO	TEJEDORAS, ARTESANOS Y OTROS	PRIMER GRADO	LOCAL
ELECTRIFICACIÓN PASO DE MELO	VECINAL	TERRITORIAL	PRIMER GRADO	LOCAL
ELECTRIFICACIÓN SOTO	VECINAL	TERRITORIAL	PRIMER GRADO	LOCAL
GANADEROS ISIDORO	TÉCNICO-PRODUCTIVO	PRODUCTORES FAMILIARES	PRIMER GRADO	LOCAL
GUAYUBIRA	TÉCNICO-PRODUCTIVO	PRODUCTORES FAMILIARES Y TRANSICIONALES	PRIMER GRADO	LOCAL
HORTICULTORES	TÉCNICO-PRODUCTIVO	PRODUCTORES FAMILIARES	PRIMER GRADO	LOCAL
SAN DIEGO-LA MINA	TÉCNICO-PRODUCTIVO	PRODUCTORES FAMILIARES	PRIMER GRADO	LOCAL
LOS CIMARRONES	TÉCNICO-PRODUCTIVO	PRODUCTORES FAMILIARES	PRIMER GRADO	LOCAL
MANGRULLO	TÉCNICO-PRODUCTIVO	PRODUCTORES FAMILIARES	PRIMER GRADO	LOCAL
MANICEROS	TÉCNICO-PRODUCTIVO	PRODUCTORES FAMILIARES SEMIASALARIADOS	PRIMER GRADO	LOCAL

CUADRO 54

ORGANIZACIÓN	COMETIDO PRINCIPAL	GRUPO SOCIAL DE REFERENCIA	GRADO	COBERTURA
ORGANIZACIONES DE FORTALEZA ALTA				
ORGANIZACIONES FORMALES LAXAS, DÉBILES O NUEVAS				
COOPERATIVA PRODUCTORES DE LA QUINTA SECCIÓN DE CERRO LARGO, PROQUINCEL	ECONÓMICO-PRODUCTIVA	PRODUCTORES FAMILIARES-SEMIASALARIADOS	PRIMER GRADO	LOCAL
ASOCIACIÓN DE PRODUCTORES DE LA QUINTA SECCIÓN	VECINAL	TERRITORIAL / PRODUCTORES	PRIMER GRADO	LOCAL
ORGANIZACIONES INFORMALES: GRUPOS DE PRODUCTORES Y VECINALES				
NOBLÍA	TÉCNICO-PRODUCTIVO	PRODUCTORES FAMILIARES	PRIMER GRADO	LOCAL
PUNTAS DE LA MINA	TÉCNICO-PRODUCTIVO	TERRITORIAL	PRIMER GRADO	LOCAL
SAN DIEGO	TÉCNICO-PRODUCTIVO	PRODUCTORES FAMILIARES	PRIMER GRADO	LOCAL
TEJEDORAS	TÉCNICO-PRODUCTIVO	TEJEDORAS, ARTESANOS Y OTROS	PRIMER GRADO	LOCAL
OTRAS				
CLUB DE LEONES	ONG	-	-	LOCAL
CACEN-CLUB DE NIÑOS	ONG	-	-	LOCAL

CUADRO 54

ORGANIZACIONES CON PARTICIPACIÓN

Y SUS PRINCIPALES
CARACTERÍSTICAS

MDR RÍO BRANCO

ORGANIZACIÓN	COMETIDO PRINCIPAL	GRUPO SOCIAL DE REFERENCIA	GRADO	COBERTURA
ORGANIZACIONES DE FORTALEZA ALTA				
SOCIEDAD RURAL DE RÍO BRANCO, SRRB	MIXTA	PRODUCTORES EMPRESARIALES Y TRANSICIONALES	PRIMER GRADO	LOCAL
ORGANIZACIONES FORMALES LAXAS, DÉBILES O NUEVAS				
SINDICATO URUGUAYO DE TRABAJADORES DEL ARROZ Y AFINES (SUTAA), GRUPO RÍO BRANCO	POLÍTICO-REIVINDICATIVA	ASALARIADOS DEL ARROZ	PRIMER GRADO	LOCAL/REGIONAL
ORGANIZACIONES INFORMALES: GRUPOS DE PRODUCTORES Y VECINALES				
APICULTORES DE RÍO BRANCO	TÉCNICO-PRODUCTIVO	OTROS	PRIMER GRADO	LOCAL
COMISIÓN BAÑADO LAS PAJAS	MIXTA	TERRITORIAL	PRIMER GRADO	LOCAL
COMISIÓN DE VECINOS PLÁCIDO ROSAS	MIXTA	TERRITORIAL	PRIMER GRADO	
GRUPO ARROYO MALO	TÉCNICO-PRODUCTIVO	PRODUCTORES TRANSICIONALES Y FAMILIARES	PRIMER GRADO	LOCAL
GRUPO SALOMÉ-GARAO	TÉCNICO-PRODUCTIVO	PRODUCTORES FAMILIARES Y SEMIASALARIADOS	PRIMER GRADO	LOCAL
GRUPO EL TACUARÍ	TÉCNICO-PRODUCTIVO	PRODUCTORES FAMILIARES	PRIMER GRADO	LOCAL
GRUPO LA CORONILLA	TÉCNICO-PRODUCTIVO	PRODUCTORES FAMILIARES	PRIMER GRADO	LOCAL
GRUPO PICADA DE SALOMÉ	TÉCNICO-PRODUCTIVO	PRODUCTORES FAMILIARES Y SEMIASALARIADOS	PRIMER GRADO	LOCAL
GRUPO PUNTAS DE CAÑADA SANTOS	TÉCNICO-PRODUCTIVO	PRODUCTORES FAMILIARES	PRIMER GRADO	LOCAL
GRUPO SARANDÍ DE BARCELÓ	TÉCNICO-PRODUCTIVO	PRODUCTORES FAMILIARES Y SEMIASALARIADOS	PRIMER GRADO	LOCAL

CUADRO 55

Impreso y encuadernado en MASTERGRAF SRL
Gral. Pagola 1823, Montevideo, Uruguay | CP 11800 | T 2203 4760*
mastergraf@mastergraf.com.uy
Deposito Legal xxx.xxx - Comisión de papel | Edición amparada al Decreto 218/96

CASSINA

Colección Ruben Cassina es una iniciativa de la Comisión Sectorial de Extensión y Actividades en el Medio de la Universidad de la República que busca difundir la producción de conocimiento generada a partir de o en vínculo con procesos de extensión universitaria.

Este libro de María Noel González Márquez es un análisis exhaustivo sobre la implementación de las Mesas de Desarrollo Rural en los departamentos de San José y Cerro Largo. M.N González Márquez evalúa múltiples aristas del tema y cuantifica, exhuma testimonios orales y cuestiona. "Ni viejo ni nuevo. Mucho de lo que está sucediendo en nuestro campo, en un escenario de avance del capitalismo agrario, resulta a veces un mínimo paliativo para un destino que parece ya trazado."