

# EUTOPIA-15

Revista de Desarrollo Económico Territorial - N.º 15 - junio 2019



**FLACSO**  
ECUADOR

## EUTOPIA 15

**Editor en jefe:** Luciano Martínez Valle

**Editor asociado:** Diego Martínez Godoy

**Asistente editorial:** Vanessa Encalada

### Comité editorial

Francisco Rhon Dávila (CAAP Ecuador);

Fernando Guerrero Cazar (PUCE Ecuador)

Alessandro Bonanno (Texas State University, Estados Unidos)

Marcos Aurelio Saquet (Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Brasil)

Cristina Cielo (FLACSO Ecuador)

### Comité asesor internacional

Francisco Entrena Durán, Universidad de Granada, España

Giancarlo Canzanelli, PNUD-ART Internacional, Bélgica

Geneviève Cortes, Université de Montpellier 3, Francia

Clara Craviotti, FLACSO, Argentina

Carmen Diana Deere, University of Florida, Estados Unidos

Arlison Favareto, Universidade do ABC, Brasil

Bert Helmsing, ISS, Países Bajos

Cristobal Kay, ISS, Países Bajos

Liisa North, York University, Canadá

Gerardo Otero, Simon Fraser University, Canadá

Juan Pablo Pérez Sáinz, FLACSO, Costa Rica

Sérgio Schneider, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Cuidado de la edición: Diego Martínez Godoy

Corrección de estilo: Gabriela Chauvin

Ilustración de portada: Shiti Rivadeneira

Diseño gráfico: Unidad Editorial FLACSO Ecuador

Imprenta: Editorial Ecuador

© De la presente edición:

### FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito, Ecuador

Tel.: (593-2) 294 6800

Fax: (593-2) 294 6803

[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

<http://revistas.flacsoandes.edu.ec/eutopia/index>

ISSN: 1390 5708

E-ISSN: 2602-8239

Quito, Ecuador 2019

1ª edición: junio, 2019

### Revista Eutopía hace parte de los siguientes índices, bases de datos y catálogos:

REDIB, Red Iberoamericana de Innovación

y Conocimiento Científico. CSIC. España

DOAJ, Directory of Open Access Journals

LATINDEX, Catálogo. Sistema Regional de

Información en Línea para Revistas Científicas,

de América Latina, el Caribe, España y Portugal-

México

DIALNET

EBSCOhost, Online Research Databases

ERIH PLUS, European Reference Index for the

Humanities and the Social Sciences

CITE Factor, Academic Scientific Journals

LATIN REV, Red Latinoamericana de revistas

académicas en ciencias sociales y humanidades

FLACSO-ANDES, Centro digital de vanguardia

para la investigación en ciencias sociales - Región

Andina y América Latina - FLACSO Ecuador

JournalTOCS. Base de datos

INFOBASE INDEX

MIAR (Matriz de Información para el Análisis de

Revistas). Base de datos

LatAm Studies. Estudios Latinoamericanos. Base

de datos

ASI, Advanced Sciences Index

# Índice

Presentación . . . . . 5-8

## TEMA CENTRAL

**Agronegocios y campesinos maiceros en la Frailesca:  
vulnerabilidad y resistencias . . . . . 11-31**  
Hugo A. Pizaña Vidal, Héctor B. Fletes Ocón y Alma Amalia González Cabañas

**Tipos de resistencia de la ganadería familiar en el noroeste uruguayo . . . . . 33-56**  
Virginia Rossi, Verónica Filardo y Eduardo Chia

**Os projetos sociais de especialização e diversificação de produção e  
renda na fumiicultura de base familiar no Sul do Brasil . . . . . 57-78**  
Stefanie Herbsthofér, Décio Souza Cotrim e Mario Duarte Caneve

**Determinantes de la diversificación de las estrategias de vida  
de la Agricultura Familiar en Colombia . . . . . 79-100**  
Daisy Reboul y Germán Escobar

**Caña, campesinos y panela: emergencia del territorio dulce  
en el Oriente antioqueño . . . . . 101-120**  
José Quintero Hernández, Flávia Charao Marques y Claudia Zuluaga Salazar

**A produção da vida material dos sitiantes da comunidade córrego das pedras  
em tangará da serra (Mato Grosso) no contexto de expansão  
do agronegócio . . . . . 121-143**  
José Pereira Filho

## CONTRAPUNTO

**La experiencia en Uruguay de las Mesas de Desarrollo Rural en territorios  
de agricultura familiar . . . . . 147-166**  
Pedro Arbeletche, Virginia Courdin, Martine Guibert, Eric Sabourin,  
Alejandro Saravia y Jean Francois Tourrand

ESTUDIO DE CASO

**O papel da agricultura e do trabalho não agrícola na reprodução socioeconômica de famílias quilombolas na região da Serra dos Tapes, Rio Grande do Sul, Brasil. . . . .** 169-191  
Gabriela Rodrigues Gois y Lovois de Andrade Miguel

**De la agricultura familiar campesina a las microempresas de monocultivo. Reestructura socio-territorial en la Sierra norte del Ecuador . . . . .** 193-210  
Wilson Lechón y Jenny Chicaiza

**POLÍTICA EDITORIAL. . . . .** 211-214



Contrapunto



# La experiencia en Uruguay de las Mesas de Desarrollo Rural en territorios de agricultura familiar

## *The experience in Uruguay of the Rural Development Forum in family farming territories*

Pedro Arbeletche,<sup>a</sup> Virginia Courdin,<sup>b</sup> Martine Guibert,<sup>c</sup> Eric Sabourin,<sup>d</sup> Alejandro Saravia<sup>e</sup> y Jean François Tourrand<sup>f</sup>

Recibido: 06/03/2019 • Aceptado: 24/04/2019

Publicado: 30/06/2019

### Resumen

Las Mesas de Desarrollo Rural (MDR) fueron creadas en Uruguay en 2011, en el marco de un proceso de descentralización de las acciones del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP). Basada en un enfoque de desarrollo rural territorial y participativo, esa política pública busca consolidar y favorecer la permanencia de la producción familiar en los territorios rurales del país. El objetivo del artículo es caracterizar el funcionamiento y la contribución territorial de las MDR en tres departamentos: Río Negro, Rivera y Salto. La metodología consistió en aplicar una guía de análisis en las MDR mediante entrevistas individuales y colectivas, complementadas por revisión de documentos y bibliografía. Los resultados muestran que la política permitió pasar de un tratamiento sectorial a un enfoque intersectorial y territorial donde las demandas por servicios básicos sociales son muy importantes y están siempre presentes, superando los requerimientos técnico-productivos. Más allá de una coordinación dependiente del MGAP, en los territorios estudiados, las MDR fortalecieron la institucionalidad local como forma de contribuir a la consolidación de las estrategias productivas y sociales de los productores familiares y sus organizaciones.

*Palabras clave:* desarrollo rural; ganadería; productor familiar; territorio; Uruguay

### Abstract

The Rural Development Forum (MDRs) were created in Uruguay in 2011 with the process of decentralization of the Ministry of Livestock, Agriculture and Fisheries (MGAP). Based on a territorial and participatory rural development approach, this public policy seeks to consolidate and favor the permanence of family farming in the rural territories of the country. The objective of this paper is to characterize the operation and the territorial contribution of the MDRs in three departments: Río Negro, Rivera and Salto. The methodology consisted of applying an analysis guide in the MDRs of the three departments through individual and collective interviews, supplemented by documental and bibliography review. The results show that the policy allowed to move from a sector treatment to an inter-sector and territorial approach, where the demands for basic social services are very important and always present, surpassing the technical-productive requirements. Beyond the heavy dependence of the Ministry of Livestock and Agriculture coordination, in the studied territories, the MDRs strengthened the local institutions, in order to contribute to the consolidation of the productive and social strategies of family farmers and their organizations.

*Keywords:* rural development; livestock; family farming; territory; Uruguay

- a. Departamento Ciencias Sociales, Facultad de Agronomía, Universidad de la República (UDELAR), Uruguay. [arbe19@fagro.edu.uy](mailto:arbe19@fagro.edu.uy), 0000-0001-8929-4356
- b. Departamento Ciencias Sociales, Facultad de Agronomía, Universidad de la República (UDELAR), Uruguay. [virginia.courdin@gmail.com](mailto:virginia.courdin@gmail.com), 0000-0002-8370-9220
- c. CNRS LISST / Dynamiques Rurales de la Universidad Toulouse 2, Jean Jaurès, Francia. [martine.guibert@gmail.com](mailto:martine.guibert@gmail.com), 0000-0003-1834-8163
- d. CDS, Universidad Federal de Brasilia y CIRAD, Francia. [esabourin9@gmail.com](mailto:esabourin9@gmail.com), 0000-0002-1171-2535
- e. Instituto Plan Agropecuario, Uruguay. [asaravia65@gmail.com](mailto:asaravia65@gmail.com), 0000-0002-2052-6435
- f. Cirad-Green & MAAF, Francia. [jftourrand@gmail.com](mailto:jftourrand@gmail.com)

## Introducción

Las Mesas de Desarrollo Rural (MDR) fueron creadas en Uruguay en 2011, en el marco de un proceso de descentralización de las acciones del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP). Esta política pública está basada en un enfoque de desarrollo rural territorial y participativo. Las MDR son concebidas como espacios de participación para las decisiones locales y como una herramienta para consolidar y favorecer la permanencia de la producción familiar en los territorios rurales del país.

El objetivo de este artículo es analizar la contribución de este dispositivo institucional al fortalecimiento de las estrategias familiares y colectivas de los productores mediante su participación en la definición de las acciones prioritarias en sus territorios.

Los resultados fueron producidos en el marco del proyecto de investigación “Funcionamiento y efectos de las Mesas de Desarrollo Rural (MESAS)”.<sup>1</sup> Fueron estudiadas las MDR presentes en tres departamentos del norte y del litoral-norte del país: Río Negro, Rivera y Salto, seleccionados por ser espacios donde la ganadería se ve desafiada por el avance de la agricultura a gran escala, la forestación realizada por grandes empresas transnacionales y la minería extractiva, que generan conflictos sociales y ambientales en los territorios (Arbeletche, Courdin y Oliveira 2007) y porque se disponía de información previa y conocimiento por parte del equipo de investigación. A partir del seguimiento de la implementación y del funcionamiento de las MDR en esos tres territorios rurales, se examinó cómo se posicionan estos espacios de participación en materia de gestión sostenible de los sectores productivos. Se buscó también saber cuáles son las decisiones y cómo son tomadas en respuesta a las demandas de los productores familiares locales. Se precisó la contribución a la solución de los problemas y desafíos que deben enfrentar los productores familiares, dadas las dificultades para permanecer en la actividad y viendo cómo las especificidades de cada MDR generan decisiones o comportamientos distintos.

El artículo tiene tres partes. La primera introduce el referencial teórico. La segunda presenta el proceso de puesta en vigencia de las MDR en los tres departamentos. La tercera analiza cómo las MDR han contribuido al fortalecimiento de las estrategias colectivas e individuales de la agricultura familiar.

## Referencias conceptuales y metodológicas

El referencial conceptual adoptado asoció elementos de la relación entre acción colectiva (Ostrom 1998) y capital social (Durston 2002; Ostrom y Ahn 2003) y el análisis de la

---

1 El proyecto MESAS fue llevado a cabo por docentes e investigadores de la UDELAR y del CIRAD de Francia, con la colaboración de investigadores del CNRS LISST / Dynamiques Rurales de la Universidad Toulouse 2, Jean Jaurès, Francia, y del Instituto Plan Agropecuario (IPA) de Uruguay.

acción pública<sup>2</sup> aplicada al desarrollo territorial (Lagroye, Bastien y Sawicki 2002; Hassen-teufel 2008).

En América Latina, las décadas de los 1990 y 2000 reflejan preocupaciones por políticas con claro enfoque territorial,<sup>3</sup> dada la definición del territorio como expresión de una construcción colectiva de los espacios rurales en sociedades cada vez más globales e interconectadas entre sí (Sili 2010; Hernández, Ramírez Miranda y Menéndez Gamiz 2015) y la reconceptualización del modelo de desarrollo a la luz de las consecuencias de las orientaciones macroeconómicas neoliberales y de las reivindicaciones de las comunidades locales (Sabourin, Massardier y Sotomayor 2016). Con la llegada al poder de gobiernos de izquierda o centro-izquierda y el compromiso con los desafíos de mejora de la situación social, se generó una serie de cambios en términos de herramientas de lucha contra la pobreza y contra las desigualdades. En el caso de los espacios rurales, se tomó más en cuenta el papel de los productores familiares, resaltando la importancia de su presencia en los tejidos locales (De Torres, Arbeletche y Sabourin 2018; Piñeiro y Cardeillac 2018).

En cuanto a la consolidación de la economía familiar rural, Ostrom (1998) y Ostrom y Ahn (2003) indican que, al pasar de la acción individual a la acción colectiva, se fortalecen los procesos de construcción de capital social,<sup>4</sup> generando un ambiente favorable para que los involucrados mejoren sus condiciones económicas y sociales. Sin embargo, la dotación de capital social es una condición necesaria, pero no suficiente para impulsar procesos de desarrollo local (Durston 2001). Para Durston (2002), existe además un capital social comunitario o colectivo (*capital organizacional*) que tiene que ver con las instituciones locales formales que operan como sistemas de autogestión, que poseen participación, normas de conducta y control social. El autor se refiere a grupos relativamente estables y de alta confianza y cooperación en los cuales se combinan lazos horizontales de reciprocidad con lazos verticales, generalmente entre un líder local y un grupo que lo apoya.

Los hallazgos de Ostrom y Ahn (2003) muestran que la confianza, la cooperación y la capacidad de autogestión están presentes en las interacciones sociales en determinadas condiciones, pero no son necesariamente patrones comunes a toda interacción (Merino 2013). Ostrom (1998) considera que no existe cooperación sin reciprocidad, siendo esta última una norma social universal donde la confianza mutua es la que explica dicha relación. Para este caso, la confianza es definida como el grado específico de la probabilidad de que un agente acuerde con otro realizar una acción determinada. La confianza es el vínculo central

2 Lagroye, Bastien y Sawicki (2002, 501) definen la acción pública como el “conjunto de efectos, no necesariamente previsibles y coherentes, resultantes de interacciones entre instituciones interdependientes, entre sus agentes y una cantidad de actores sociales interesados en las decisiones políticas”.

3 Según Schneider y Peyré Tartaruga (2006, 72), “el enfoque territorial se presenta como una noción que permitiría explicar el papel de los entornos en que están insertas las comunidades y el espacio social como factor de desarrollo”.

4 Ostrom y Ahn (2003) desde su perspectiva distinguen, por un lado, que el capital social es un atributo entre las personas, es decir, cuando las personas interactúan agregan capital social, por ejemplo, a la organización. Por otro lado, que es un atributo individual derivado de la inteligencia, educación, edad o posición jerárquica de las personas.



entre el capital social y la acción colectiva; y no una forma de capital social sino el resultado de las formas de capital social que los vincula con la acción colectiva (Ostrom y Ahn 2003).

A su vez, en los medios rurales, las organizaciones colectivas –sean sectoriales como los entes de representación de los productores, sean político-administrativas como los gobiernos locales– se encuentran con la meta de crear confianza y cumplir con las expectativas de los actores involucrados en la gestión y el desarrollo de los territorios. Son numerosas las situaciones de tensión en relación con las formas de uso y apropiación de los recursos naturales (tierra, agua, minerales) y con la presencia de agentes a menudo alejados de la vida local y presentes de manera temporaria. En el caso de Uruguay, los territorios rurales se han visto afectados por el avance de producciones intensivas y demandantes de grandes superficies. La transformación de la matriz productiva provocó mutaciones socioeconómicas importantes y nuevas afectaciones de los suelos (Domínguez *et al.* 2018) en los espacios rurales, lo que ocasionó el diseño de la política pública de las MDR en favor de la agricultura familiar.

La metodología de investigación consistió en aplicar una guía de seguimiento y análisis de las MDR existentes en los departamentos de Rivera, Río Negro y Salto mediante bibliografía, examen de documentos y entrevistas individuales y colectivas.<sup>5</sup> La guía incluyó cuatro de las principales categorías de análisis de la acción pública de desarrollo de acuerdo con Lascoumes y Le Gales (2012): 1) las instituciones: trayectoria y evolución de las MDR; 2) los actores y temas o proyectos trabajados; 3) los procesos: funcionamiento, dinámica interna y externa de cada MDR; 4) los resultados: proyectos y acciones seleccionados e implementados y sus principales efectos a nivel familiar y colectivo.

El 23 de noviembre de 2017, en Montevideo, se llevó a cabo un taller nacional de restitución y de presentación de recomendaciones de acción al MGAP, con la presencia del director nacional de la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) del MGAP, la presidenta del Instituto Nacional de Colonización (INC) y técnicos de los equipos territoriales del MGAP de los tres departamentos estudiados.

---

5 Entre noviembre de 2015 y noviembre de 2016, se realizaron 38 entrevistas en total con los actores de las MDR: i) en el MGAP: la Dirección de la DGDR; la Dirección de Descentralización; los directores departamentales correspondientes; ii) referentes de otras instituciones tales como el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA); Dirección de Ordenamiento Territorial; Dirección Nacional de Recursos Naturales (RENARE); Instituto Nacional de Colonización (INC) e intendencias de los departamentos analizados; iii) las organizaciones de productores vinculadas con la producción familiar y al sector cooperativo: Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR) y Cooperativas Agrarias Federadas (CAF).

## El funcionamiento de la política pública de las MDR en tres departamentos

### *Contexto e implementación*

La producción agropecuaria de Uruguay se ha caracterizado por una fuerte vinculación con las cadenas de valor globalizadas. En las últimas tres décadas, con la aparición de la soja y la forestación, se da un proceso de crecimiento e intensificación basado en el uso de las últimas tecnologías y la sobreexplotación de los recursos naturales (Arbeletche, Coppola y Paladino 2012). Este proceso se caracteriza por una presencia importante de capitales extranjeros, innovaciones organizacionales y una fuerte concentración de la tierra, lo que ha generado situaciones de exclusión, sobre todo, de agricultores familiares (Guibert *et al.* 2011; Piñeiro 2014). También la tercerización de las labores es frecuente y la baja utilización de mano de obra, acompañada con una demanda de altas calificaciones. Esto ha llevado a que los actores agropecuarios, generalmente, tengan residencia urbana y cada vez presenten menor relación con los territorios rurales (Cardeillac y Juncal 2017).

Frente a estos cambios rápidos y con la llegada en 2005 al poder de gobiernos de izquierda,<sup>6</sup> y para compensar este crecimiento sustentado en la gran empresa, se comenzó a implementar políticas transversales dirigidas a lograr el desarrollo rural, la radicación de los productores en el medio rural y la descentralización de la acción pública (Riella y Mascheroni 2012). Apuntan específicamente a la agricultura familiar, los asalariados rurales, las mujeres y los jóvenes. La decisión de poner en funcionamiento un modelo de desarrollo inclusivo significó el desafío de diseñar políticas de corte social y territorial, lo que ha generado contradicciones con el modelo predominante (agronegocio).

En efecto, en términos de producción agropecuaria, el país sigue teniendo una doble perspectiva (y un doble discurso), por un lado, se potencian producciones que implican concentración productiva y participación de inversiones extranjeras por medio de la ley de inversiones, la ley de puertos, entre otras; por otro lado, se implementan políticas que buscan favorecer la permanencia de la producción familiar y la preservación de los recursos naturales. Por estas razones, se ha promovido la aplicación de un conjunto de leyes que bus-

**La decisión de poner en funcionamiento un modelo de desarrollo inclusivo significó el desafío de diseñar políticas de corte social y territorial, lo que ha generado contradicciones con el modelo predominante (agronegocio).**



<sup>6</sup> Mandatos del presidente Tabaré Vázquez (2005-2010), de José Mujica (2010-2015) y otra vez de Tabaré Vázquez (2015-2020), todos del Frente Amplio.

can dos categorías de efectos: primero, controlar el crecimiento económico en términos de costos ambientales (ley de suelos, ley de aguas, entre otras); segundo, ampliar la participación ciudadana en la planificación colectiva de los territorios (ley de ordenamiento territorial, ley de descentralización y coordinación de políticas públicas con base departamental).

Una de estas políticas de desarrollo inclusivo está representada por las MDR que surgen como una continuación del proyecto Uruguay Rural que desarrollaba el MGAP desde 2002. La política de las MDR se implementa con la promulgación de la Ley de descentralización y coordinación de políticas públicas de base departamental (Ley 18 126 del 12 de mayo de 2007). La Ley prevé la creación del Consejo Agropecuario Nacional (CAN)<sup>7</sup> y de los Consejos Agropecuarios Departamentales (CAD)<sup>8</sup> con integración de delegados de organismos públicos. A escala local, las MDR se constituyen en espacios de diálogo entre las organizaciones del medio rural, el MGAP y otras instituciones públicas nacionales y departamentales. Son un lugar para la articulación público-privada en materia de políticas de desarrollo rural. Las mismas se diseñaron como un espacio de expresión y coordinación entre los gobiernos locales, el Gobierno central y la sociedad civil organizada, apuntando a canalizar sus demandas y haciéndolos partícipes de la resolución de los problemas del territorio. La elaboración de proyectos para captar fondos provenientes de programas públicos quedó a cargo de las organizaciones rurales, de las intendencias y del MGAP junto con los productores (Villalba 2015).

Originalmente existía solo una MDR por departamento; en 2018 eran 41 MDR distribuidas en los 19 departamentos del territorio nacional. Las mismas reunían más de 450 organizaciones de la sociedad civil, sindicatos y grupos de productores, cooperativas, sociedades de fomento rural, ligas de trabajo, organizaciones comunitarias, sindicatos de asalariados rurales, instituciones públicas.

### *Las MDR: una nueva institucionalidad para el desarrollo rural*

La voluntad del Gobierno de definir políticas transversales y de descentralizar el Estado en el territorio nacional se puede considerar como una de las innovaciones en el Uruguay del siglo XXI. De esta manera, distintas instituciones del sector público coordinan las acciones de la política pública a nivel de los CAD. A su vez, mediante las MDR logran un relacionamiento con las organizaciones de la sociedad civil y con los pobladores. Esta nueva institu-

7 Integrado por el ministro del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, el director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, tres representantes del Congreso de Intendentes, los presidentes del Instituto Plan Agropecuario, el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria, el Instituto Nacional de Vitivinicultura, el Instituto Nacional de Semillas y el Instituto Nacional de Carnes, un representante del Instituto Nacional de Colonización, un representante de la Administración Nacional de Educación Pública y un representante de la UDELAR vinculado con temas agropecuarios.

8 Integrados por el director departamental del MGAP, dos delegados de la Intendencia Departamental, un delegado del Instituto Nacional de Colonización (INC), un delegado de los institutos públicos agrícolas no estatales presentes en la región: Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA), Instituto Plan Agropecuario (IPA), Instituto Nacional de Semillas (INASE), Instituto Nacional de Carnes (INAC), etc.).

cionalidad representa un cambio en el modo de conducción de las instituciones que, hasta entonces, tenían escasos márgenes de libertad para apartarse de las prioridades definidas en las políticas públicas, las cuales eran básicamente sectoriales.

Si bien el funcionamiento de cada MDR tiene sus particularidades, es el MGAP, por medio de su director departamental o quien él designe, quien convoca a las reuniones en nombre de la DGDR, de la Dirección de Descentralización y del CAD. En las mismas, participan otros organismos públicos tales como el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el Ministerio de Salud Pública (MSP), el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), el Ministerio del Interior (MI), las empresas públicas (UTE-electricidad, OSE-agua potable), los institutos de educación (UDELAR, Universidad del Trabajo –UTU–, escuelas primarias y liceos) y las administraciones departamentales (comisiones de Agricultura). Esos entes concurren en general según las demandas y requerimientos que se presenten en las MDR. El espacio creado genera una necesaria articulación interinstitucional entre organismos públicos nacionales y departamentales que componen las MDR tales como el MGAP, el INC, la Intendencia Municipal, la Comisión de Agro de la Junta Departamental, lo que permite un mejor relacionamiento y articulación de estas con las organizaciones de base como cooperativas agropecuarias, gremiales agropecuarias y organizaciones sociales rurales.

Una debilidad de las MDR es que el espacio interinstitucional, en muchos casos, solo funciona en el plano formal. Con la excepción del MGAP, el Instituto Plan Agropecuario (IPA) y el INC, que tienen una definición clara de su papel y de la importancia de la herramienta, para las demás instituciones muchas veces hay una falta de estrategia clara de lo que significa este espacio de las MDR, lo que repercute en su funcionamiento y eficiencia. Para algunas de las instituciones participantes, muchos de los temas que se tratan en las MDR no forman parte de su agenda y, en consecuencia, su acción se limita o restringe a tramitar la posible solución puntual. Por otro lado, la inversión y el grado de compromiso del presupuesto nacional destinado a esta política son escasos. Las MDR no tienen presupuesto propio ni poder de decisión sobre la administración de recursos. En efecto, si bien pueden definir cuáles pueden ser las prioridades del territorio, no tienen la capacidad para delinear sus propias políticas con base territorial y, por lo tanto, tienen un margen restringido de acción, ya que dependen de una decisión centralizada que toma el MGAP. Se debe agregar que en Uruguay la mayoría de las políticas públicas dirigidas a la producción familiar está financiada por organismos internacionales, en convenios que se rediscuten y se definen cada poco tiempo. A pesar de los compromisos de largo plazo de deuda pública, la propia durabilidad de los mismos no garantiza su permanencia en el tiempo.

La periodicidad de las reuniones de las MDR es generalmente mensual o bimensual, con una frecuencia que ronda en promedio entre 30 a 45 días. La localización, de acuerdo con los tres departamentos estudiados, puede ser fija o itinerante. Existe un procedimiento general de funcionamiento establecido para fijar las reuniones, preparar el orden del día

y la recolección de actas (cuaderno de actas y registro de presencias). Sin embargo, cada MDR adopta un funcionamiento específico que se acopla a la realidad del territorio, de las organizaciones participantes y de los referentes de los equipos territoriales del MGAP. Esta flexibilidad, que se da en las formas de funcionamiento y donde se respetan las particularidades de cada territorio, se ha constituido en uno de los éxitos de su acción. En todos los casos, diversos instrumentos son desarrollados para reforzar estos espacios: evaluación y planificación anual, mecanismos de seguimiento de los temas tratados y su resolución, diagnósticos participativos de los territorios, construcción y ejecución de proyectos, planes de desarrollo territorial.

### *Dinámicas de participación de los productores familiares en las MDR de los departamentos estudiados*

Según el departamento, las diferencias de funcionamiento y, sobre todo, de participantes, revelan los aportes de las MDR respecto al nivel de involucramiento de los productores familiares.

En el departamento de Salto, inicialmente se conformó una sola MDR. Posteriormente y frente a dificultades de funcionamiento, la misma se dividió en tres, buscando representar las especificidades productivas de cada territorio del departamento: la MDR de producción intensiva (cítricos y horticultura), la MDR Basalto profundo (lecheros, ganadería y agricultura) y la MDR Basalto superficial (ganadería extensiva). La primera de ellas tiene una localización fija de reunión, mientras las dos últimas son itinerantes (dadas las distancias y las dificultades de desplazamiento de los delegados). Todas están integradas por organizaciones sociales de base y las instituciones públicas presentes en el departamento. Cada MDR es coordinada y animada por un integrante diferente del equipo técnico territorial del MGAP (directiva de la DGDR). Entre ellas, existen diferencias en el funcionamiento, en las problemáticas planteadas, en la composición y en los objetivos. En todas se desarrolló un estilo de participación que fue muy intenso al comienzo del programa, el cual disminuyó con el tiempo. Existe una variación en el tipo de organizaciones participantes, ya que progresivamente aparecieron grupos de productores o comunidades sin estatus jurídico, diferentes a las tradicionales cooperativas y sociedades de fomento, que forman espontáneamente y participan, cuestionando de alguna manera la representatividad de las organizaciones tradicionales. Por su parte, y con diferencias entre ellas, las instituciones públicas mantienen su participación.

En el departamento de Rivera, se comenzó con la instalación de una sola MDR, la cual era itinerante, recorriendo mensualmente distintas localidades y territorios. Las dificultades generadas por las distancias, el estado de los caminos y las posibilidades de transporte de los participantes por las organizaciones rurales generaron problemas de participación asociados

con la variabilidad de representantes que existía entre una reunión y otra. En general, la localidad sede de la reunión estaba sobrerrepresentada y las localidades más alejadas débilmente representadas, generándose problemas sobre todo en el seguimiento de las problemáticas planteadas entre una reunión y otra. Con el fin de superar este problema, se constituyeron cuatro mesas territoriales, con una reunión itinerante cada dos meses de cada una de ellas, y una MDR central como plenario departamental con sede fija, que también se realiza cada dos meses y donde concurren delegados de cada una de las submesas territoriales. El cambio que se operó con el fin de facilitar la participación y la continuidad de los representantes presentó una nueva distribución de las mesas, la cual se corresponde con las zonas/territorios de los sistemas de producción dominantes. El plenario departamental ha servido para dirigir y canalizar los temas tratados en las MDR territoriales hacia los organismos públicos responsables de resolverlos. Desde su origen, la representación de los delegados se corresponde más a comunidades que a organizaciones formales. Los participantes se sienten como referentes de la comunidad.

En el departamento de Río Negro, tener una sola mesa y que fuera itinerante era el objetivo, pero las especificidades de cada zona y las distancias llevaron a que se generaran dos mesas zonales hasta 2012: una centralizada, con sede fija en la ciudad de Young, más vinculada con productores ganaderos, y una segunda sobre el litoral, con sede en Fray Bentos, correspondiendo a producciones más intensivas (lechería). Desde 2015, debido al recambio del director departamental del MGAP, una sola MDR ha seguido en funcionamiento. Actualmente las reuniones son mensuales, convocadas y moderadas por el técnico departamental del MGAP. La participación de las instituciones es variada, siendo constante para el IPA, INC y la Intendencia, más puntual y esporádica para la UDELAR, MIDES, Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP), Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA), Administración Nacional de Educación Primaria (ANEP). La presencia de las organizaciones de productores es irregular. Las sociedades de fomento participan, pero la presencia de los grupos de productores se redujo con el tiempo. El sector empresarial, por medio de la Sociedad Rural de Río Negro y la cooperativa COPAGRAN, dejó de participar. Sus representantes entienden que sus organizaciones poseen otros canales de acceso a los decisores de la política pública como históricamente ha ocurrido.

Los debates en 2017, al momento de las restituciones del proyecto de investigación a los actores, hicieron aparecer el interés de una coordinación entre las MDR del mismo

**Se constituyeron cuatro mesas territoriales, con una reunión itinerante cada dos meses de cada una de ellas, y una MDR central como plenario departamental con sede fija, que también se realiza cada dos meses y donde concurren delegados de cada una de las submesas territoriales**



departamento o la constitución de una MDR plenaria, aunque sea semestral o trimestral como en el caso de Rivera. Lo mismo ocurre con la necesidad de intercambios e interacciones entre las MDR de los diferentes departamentos que podrían ser organizados por tema, para revisar las experiencias o responder de modo más coordinado a demandas o propuestas a escala nacional. De hecho, estas propuestas que tienden a reforzar la constitución de coaliciones de demandas pueden chocar con la voluntad de canalizar las demandas del MGAP o bien competir con las estrategias de los representantes departamentales o de las organizaciones que tienen escala nacional y que pueden allí incluso ver una competencia (Courdin *et al.* 2018).

## **Papel de las MDR en el fortalecimiento de las estrategias colectivas e individuales de los productores familiares**

Los temas tratados en las agendas de las MDR están esencialmente vinculados con difundir las propuestas que realiza el MGAP y los llamados a proyectos. La aprobación de planes y proyectos productivos presentados por organizaciones participantes, así como las demandas hechas por la sociedad civil organizada, constituyen otro de los centros del funcionamiento de las MDR. Se destacan las demandas vinculadas con la problemática de la vivienda rural, salud rural, electrificación, educación y formación, agua potable, salud animal y trazabilidad, áreas protegidas y ambiente, caminería rural, acceso a la tierra, temas de la ley de ordenamiento territorial, minería y seguridad, entre otros. Las demandas se canalizan hacia quienes pueden responder sobre el tema: la caminería con las intendencias, educación con la UTU, secundaria o primaria, salud con las mutualistas locales y el MSP, etc.

Como se puede apreciar, las principales demandas se han centrado en temas sociales o de infraestructura de interés social en los territorios, y son escasas las referidas a temas directamente productivos (Correa *et al.* 2018). Más allá de esta constatación, se puede destacar resultados en términos de mejoramiento institucional para la agricultura familiar y de la ampliación de su acceso a ayudas o servicios.

## **Cambios institucionales para la agricultura familiar**

### *Diversificación institucional entre los productores familiares*

En los comienzos de las MDR, hubo una cierta presencia de las organizaciones vinculadas con productores empresariales, pero posteriormente se dio un retiro de las mismas, ya que optaron por otras formas de acceso a los organismos de decisión pública. Las organizacio-

nes de la agricultura familiar, en cambio, son las que han persistido. En los territorios más aislados y menos asistidos por las políticas públicas y las acciones de los ministerios, las MDR se constituyeron en una herramienta no solo de concertación, sino de información para cubrir, en parte, el aislamiento de muchas familias y comunidades de productores presentes en los territorios alejados de las ciudades. En este contexto, el carácter ambulante o rotativo de las reuniones, que depende de las características de cada territorio, se ha transformado en una forma eficiente de llegar al mismo y de que este pueda expresar sus demandas.

En general, las MDR han tenido un desarrollo que se corresponde con la diversidad de producciones relevantes y al tipo de suelo característico del territorio. Mientras los problemas y demandas conciernen sobre todo a servicios sociales de base, como se dijo, existe una cierta presencia de demandas productivas en los territorios vinculados a producciones más intensivas. Sin embargo, las tensiones entre la agricultura familiar y la producción intensiva de gran escala son menos fuertes que lo que uno podría suponer. Según las entrevistas, la ganadería y la agricultura familiar se complementan con los emprendimientos empresariales agrícolas y forestales por brindar un mejor acceso a servicios y oportunidades de acciones complementarias. La forestación ofrece una oportunidad de pastoreo entre los montes y, en algunos casos, se accede a los mismos por medio de la MDR. Además, en el departamento de Río Negro, los productores familiares no perciben la extensión del cultivo de la soja como una amenaza, sino como una oportunidad: “Esto nos hizo abrir la cabeza” (entrevista 31). De hecho, asocian la introducción de este cultivo con el aumento de la oferta de empleos, la implementación de nuevas tecnologías y con que surgieron nuevas actividades. Incluso participantes de las MDR de Rivera y Río Negro consideran que el agronegocio ha contribuido a mejorar la caminería y el acceso a algunos servicios básicos como la educación: “La forestación hizo que se arreglaran los caminos” (entrevista 22).

### *Fortalecimiento de las relaciones entre sector público y sociedad civil*

La MDR se posiciona como un espacio de acceso al territorio de parte de las instituciones y un espacio donde se busca la creación y fortalecimiento de redes que faciliten la inclusión social. La dispersión y el aislamiento de los pueblos, sobre todo en aquellos lugares donde existían escasas organizaciones, llevó a una representación por comunidad o localidad y no únicamente por organización formal. De esta manera, las MDR se transformaron en espacios de llegada de los ministerios e instituciones públicas, posibilitando el acceso a la tierra y el desarrollo de proyectos de fortalecimiento de las organizaciones. En efecto, un aspecto a considerar es que muchos de los grupos u organizaciones que participan en las MDR han requerido el apoyo del MGAP para su fortalecimiento institucional e incluso para su conformación. Si bien se han implementado políticas de formación de líderes rurales, la



fragilidad institucional de las organizaciones repercute en el proceso de elección y representación de los propios delegados (González 2014). Sin duda, el MGAP es el ministerio capaz de coordinar a las MDR y ocupa (dado por la ley también) una posición hegemónica frente a los demás ministerios implicados en el desarrollo rural (MVOTMA, MIDES, MSP, Ministerio de Educación).

En consecuencia, el MGAP, por medio de las MDR, desarrolló múltiples proyectos de fortalecimiento institucional de varias organizaciones rurales familiares, logrando de esta

**Las MDR han tenido un desarrollo que se corresponde con la diversidad de producciones relevantes..., las tensiones entre la agricultura familiar y la producción intensiva de gran escala son menos fuertes que lo que uno podría suponer.**



manera la revitalización de las mismas y su inclusión en los procesos de ejecución de las políticas públicas y proyectos en los territorios. A pesar de ello, aún permanece en estos espacios colectivos la rivalidad por la representación de los ganaderos de las organizaciones más tradicionales de la sociedad rural vinculadas con los grandes estancieros y las sociedades de fomento afiliadas a la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR), que es el principal sindicato de la agricultura familiar de Uruguay. Este conflicto de intereses que existe en los territorios se ve poco reflejado en las MDR por la escasa participación de las organizaciones de la agricultura empresarial y ganadera tradicional: “Algunas instituciones ven a las mesas como sustituyéndolas y eso las hace retraerse y quitarles apoyo” (entrevista 17).

A pesar del funcionamiento flexible que se dio en la práctica, existe una ley que crea y regula las MDR, en particular el mandato y el papel que tiene el MGAP como responsable de su funcionamiento y la determinación de quién participa en las MDR. Según el director de Desarrollo Rural del MGAP y la presidenta del INC: “Se trata allí de una voluntad ideológica que se plasma en una política pública del MGAP, del INC, con una visión y un compromiso que todos los demás ministerios todavía no comparten”. Según ellos, esta política se funda sobre un diseño del desarrollo como la posibilidad de hacer una libre elección (Sen 2001): se considera a los agricultores no como un público al que se dirige, sino como actores del desarrollo, con la meta de reducir las asimetrías que tienen con el resto del sector productivo y de apoyar el fortalecimiento de sus capacidades.

Este proceso consultivo y participativo es de lento aprendizaje para todos los actores. Se nota que la experiencia de descentralización del MGAP es anterior al proceso de descentralización administrativa del país, con antecedentes incluso anteriores a la implementación de la actual política. Es necesario que las organizaciones rurales se apropien del espacio generado, ya que muchas veces es muy alta la dependencia de la propia impronta del delegado del MGAP, lo que a su vez genera la interrogante de qué podría llegar a ocurrir si hubiese

un cambio de partido político en la conducción del Gobierno del país. Para los productores y los organismos públicos, las MDR han constituido un aprendizaje institucional crucial y recíproco.

## Fortalecimiento de las estrategias de los productores familiares

### *Acceso a información pública y social, acceso a servicios sociales básicos*

Los temas tratados que interesan a la esfera de los productores familiares son diferentes según las mesas y las submesas; pero, en general en los tres departamentos, responden a demandas de tipo social más que de tipo técnico-productivo.

En Salto, dado que la MDR de Basalto superficial reúne comunidades más aisladas en territorios tradicionalmente relegados, el acceso a los servicios básicos de energía eléctrica, educación, salud, vivienda y seguridad es prioritario. En Rivera, son los temas de vivienda, caminos rurales, salud, educación, acceso al liceo, entre otros; los temas técnico-productivos están prácticamente ausentes. En ambas MDR, estos temas son abordados desde las instituciones correspondientes.

En Río Negro, los temas tratados están relacionados principalmente con el estado de los caminos rurales, educación, salud, condición y papel de las mujeres. Esta MDR tiene la particularidad que, durante un tiempo, se coordinó el abordaje de dichos temas con otros espacios de concertación del poder ejecutivo como son la Mesa Interinstitucional de Política Social del MIDES y su submesa Ruralidad. Asimismo en el departamento se ve a la agricultura sojera y a las plantaciones forestales como una oportunidad tecnológica (pastoreo en los bosques) y de empleo (máquinas agrícolas con contratistas y operadores locales), pero también de mejora de los servicios antes inexistentes y del potencial del territorio (educación, salud, caminos).

Para los agricultores entrevistados y sobre todo las mujeres, de las MDR de los tres departamentos, las experiencias de educación rural y de salud han sido determinantes para la consolidación de las estrategias de manutención y adaptación de los productores y sus familias: “Si no fuera por la Mesa, la luz no hubiera llegado a esta zona” (entrevista 8).

### *Acceso a apoyos técnico-productivos (tierra, agua y crédito)*

Más allá de las demandas de orden social, las MDR apoyan también las demandas técnico-productivas, principalmente el acceso a tierra, agua y crédito.

Los llamados a grupos de productores para la adjudicación de tierras que hace el INC son canalizados mediante las MDR y deben contar con su aval, por más que la decisión

final corresponde al directorio del INC. De la misma manera, el papel que se pretende dar a las MDR se muestra en el llamado realizado por el MGAP para que organizaciones rurales se transformen en Agentes Territoriales de Desarrollo Rural. Se pretende unir el financiamiento y la asistencia técnica a productores familiares, con el fortalecimiento del asociativismo, y este espacio está reservado a organizaciones rurales integrantes de las MDR.

Un tiempo importante de las reuniones de las MDR es destinado a la presentación, difusión y aprobación de proyectos individuales y colectivos a los diversos llamados internos de los programas del MGAP. Esta instancia es relevante, ya que los mismos requieren del aval social de la MDR para su aprobación, obligando de cierta manera a tener responsabilidades compartidas sobre las acciones que se realizan en el territorio. El aval solidario, el cual está previsto por la ley, mejora los niveles de información y es una práctica de socialización y transparencia, lo cual raramente es percibido por los agricultores como tal, ya que se vota más por la persona que por la relevancia del proyecto en sí o su contenido.

Ciertos participantes en las MDR juzgan que, después de haber respondido a las carencias principales, la oferta de proyectos de apoyo técnico-productivo del MGAP disminuyó, asociada a que la misma es “poca”, “es estandarizada” y debería ser adaptada a las necesidades y las demandas específicas de los territorios. Estos aspectos son revelados por los límites del CAD (que tiene una competencia agropecuaria y no de desarrollo rural). La etiqueta “ruralidad” ha sido creada a petición de las MDR porque el CAD no podía responder a muchas demandas y temas nacidos en las MDR.

En Salto, la MDR de producción intensiva plantea que sus principales problemas son realizar y acceder a proyectos de apoyo productivo y de acceso a la tierra. Igualmente en este departamento, en la MDR de Basalto profundo, territorio históricamente más vinculado con sistemas de apoyo técnico, las temáticas productivas surgen como primera demanda, seguidas por los problemas del trabajo asalariado y el acceso a la tierra.

Las medidas de apoyo técnico-productivo son estratégicas al momento de tener que enfrentar situaciones de emergencia productiva causadas por inclemencias climáticas (sequías, temporales, entre otros). En este caso, las MDR se presentan como un instrumento muy eficaz. Las mismas gestionan y deciden a quién debe asistirse y a quién no, transformándose así en decisores de a quién y cómo se debe ayudar en estas situaciones de emergencia.

De hecho, el enfoque de las MDR en un mundo rural donde la concepción era mayormente productiva y dependía de las líneas políticas del MGAP, principalmente sectoriales, logra que poco a poco las demandas locales se trasladen a temas más sociales con un enfoque global y territorial. Sin embargo, parte de estos procesos está aún en construcción, por lo cual se puede esperar un desarrollo que aumente las demandas locales para atender especificidades concretas (Villalba 2015).

## Acceso a negociación de proyectos/programas/servicios públicos

Las MDR son un lugar de negociación y de acuerdos para la asignación de fondos públicos entre gobiernos nacionales y departamentales. Las MDR favorecieron y democratizaron el acceso de los productores miembros de las organizaciones a los programas y proyectos del MGAP. Algunos participantes consideran que constituyen espacios abiertos de diálogo y de participación, donde los temas nuevos pueden ser tratados de modo claro y amplio. Las MDR permitieron que los “servicios públicos se acercaran a las poblaciones y al territorio” y “aprenden en el contacto con el mismo” (entrevista 24). La oportunidad de tomar la palabra y de participar en un espacio colectivo permitió plantear problemas diversos y encontrar soluciones en plazos razonables. Los entrevistados manifiestan que se encuentran mejoras en términos de capacidad de expresión de los participantes, sobre todo las mujeres, y de la capacidad para exigir respuestas de las instituciones. Por ejemplo, en la MDR de Basalto superficial de Salto, se constituyeron pequeñas comisiones o grupos de trabajo para el seguimiento de las temáticas y problemas planteados, con una distribución de tareas que obligó a cada participante a invertir su tiempo, no solo en la realización de las demandas, sino también en la gestión y seguimiento de las acciones desarrolladas. En la MDR de Rivera, las decisiones se toman por consenso y todos los representantes participan de las mismas. En ambos casos, generalmente no hay conflictos, los avales a los proyectos y créditos son votados por todos sin problema. “El aval se da sobre si es productor o no. No se cuestiona el si es buen pagador o si cumple, de eso se encarga el MGAP” (entrevista 19). Aparte de situaciones muy puntuales, en el caso de la MDR de Rivera, nunca aparecieron los conflictos con la forestación y la minería que son dos actividades de fuerte presencia en el territorio.

La falta de recursos para financiar los desplazamientos de los participantes queda como un problema a resolver. Las entrevistas indican que la elección del referente/representante o delegado por zona debe ser mejorada y, sobre todo, su capacidad de restituir a las organizaciones o comunidades de base, las informaciones y las decisiones tomadas en las reuniones. La población a menudo escucha y cree solo lo que es transmitido por los técnicos y no por sus representantes. Los plazos de respuesta de las instituciones públicas son largos, los tiempos institucionales son lentos. Una presión colectiva es necesaria para obtener respuestas. De manera general, los participantes en las MDR consideran que no se trata de ir a la reunión para reclamar sino para proponer y trabajar juntos entre productores y técnicos, creando informes en situaciones de igualdad. Para que una MDR subsista, se deben “respetar las especificidades del territorio y su población” (entrevista 14).

En opinión de los entrevistados, se puede considerar que algunas instituciones sienten que las mesas compiten con su rol y prefieren salir de las mismas. Seguramente las organizaciones que anteriormente lideraban la opinión del sector tienen cierta dificultad para adaptarse a participar en un espacio donde surgen nuevas voces y/o no comparten las mismas preocupaciones.

Según las organizaciones de la agricultura familiar, el éxito de las MDR no debe enmascarar la falta de trasposición de las mismas a la escala local o nacional. La cuestión de la coordinación con las intendencias municipales no siempre está resuelta. Ciertos actores son conscientes del hecho que el sector agroempresarial dispone de otros canales para el acceso al Gobierno y a las políticas, y sienten la falta de coordinación local que tendría que ofrecer el dispositivo. De hecho, existen conflictos potenciales entre agricultura familiar y agricultura empresarial. La competencia por la tierra se da sobre todo entre los que disponen de medios para pagarla, o sea los grandes ganaderos, las empresas agrícolas y los actores del sector forestal.

## Consideraciones finales

En los tres departamentos estudiados (Río Negro, Rivera y Salto), la política pública de las MDR corresponde a una dinámica doble de descentralización del MGAP y de participación de los agricultores familiares. El conjunto de actores destaca la flexibilidad y la adaptabilidad del funcionamiento de las MDR, donde el acompañamiento cercano de los funcionarios locales del MGAP es muy apreciado, lo mismo que la actividad de otras instituciones públicas como el INC, el IPA y algunas intendencias departamentales. El papel de la CNFR a escala nacional y de las sociedades de fomento a nivel local permitió dinamizar la participación, en particular, de los productores familiares.

Las MDR analizadas han mostrado su capacidad para pasar del tratamiento sectorial al enfoque intersectorial y territorial, donde las demandas por servicios básicos sociales superan los requerimientos para apoyos técnico-productivos. Sin embargo, la alta dependencia de la dinámica y carisma del representante del MGAP hace que los recambios y las continuidades de la misma sean características no deseables. Las organizaciones participan, pero existen dificultades para que se empoderen de la herramienta y la transformen en algo propio que trascienda los gobiernos de turno. En consecuencia, la presencia y el papel en las MDR de las organizaciones formales (cooperativas y sociedades de fomento rural) parecen esenciales a la continuidad de la participación de agricultores familiares, aun si la representación pasa también por delegaciones de comunidades rurales y de grupos de productores no formalizados.

Más allá de la fuerte dependencia de la coordinación del MGAP, en cada territorio las MDR fortalecieron la institucionalidad local, aumentando el papel de las organizaciones de la agricultura familiar en la consolidación de las estrategias de los productores y asalariados, y contribuyendo de esa manera al desarrollo de nuevas formas de acción colectiva y capital social.

Entre los principales aprendizajes, los participantes destacan las experiencias vividas durante el tratamiento de temas tan centrales como la educación rural y la salud. Para muchos de ellos, han sido determinantes en la consolidación de la MDR como espacio

para la canalización de problemas y búsqueda de soluciones. A su vez, estas situaciones han favorecido que los servicios públicos se aproximen a los territorios de acción e incluso “aprendan a conocerlos”, como destaca algún técnico local. En síntesis, más allá de los efectos de formación y de aprendizaje, se trata, según un responsable de la DGDR, de “un proceso de construcción de ciudadanía en ambiente rural que particularmente incluye a las mujeres, los jóvenes y los asalariados con el apoyo de las capacitaciones y reuniones de la Red Especializada para la Agricultura Familiar (REAF)”.

La experiencia de Uruguay puede contribuir en dos sentidos al debate en América Latina sobre la participación de la ciudadanía en los espacios de desarrollo rural. Primeramente, y como en otros países de la región como Argentina o Brasil (Favareto 2010), interviene en el marco del MGAP, o sea un ministerio sectorial. En segundo lugar, acompaña un proceso, no solo de descentralización de este ministerio, como fue el caso de Brasil y Argentina (Sabourin, Massardier y Sotomayor 2016), pero sí de descentralización de la acción pública, con la introducción de nuevas instancias locales, departamentales y nacionales.

## Agradecimientos

Los resultados presentados en el artículo fueron producidos en el marco del proyecto MESAS (U14H01) 2015-2017, financiado por el programa ECOS-Sur, Francia, y UDELAR, Uruguay.

## Bibliografía

- Arbeletche, Pedro, Virginia Courdin y Gonzalo Oliveira. 2007. “Soja y forestación: los impactos sobre la ganadería uruguaya”. V Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agroindustriales. Universidad de Buenos Aires, 7-9 noviembre.
- Arbeletche, Pedro, Macarena Coppola y Cintia Paladino. 2012. “Análisis del agronegocio como forma de gestión empresarial en América del Sur: el caso uruguayo”. *Agrociencia* 16 (2): 110-119.  
<http://www.fagro.edu.uy/agrociencia/index.php/directorio/issue/view/35>
- Cardeillac, Joaquín y Agustín Juncal. 2017. “Estructura agraria y trabajo en un contexto de cambios: el caso de Uruguay”. *Mundo Agrario* 18 (39): 072.  
<http://doi.org/10.24215/15155994e072>
- Correa, Pastora, Pedro Arbeletche, Danilo Bartaburu, Hermes Morales y Martine Guibert. 2018. “La política pública de las Mesas de Desarrollo Rural en Uruguay: entre apoyo a lo productivo y a la demanda social”. X Congreso de Alasru. Montevideo, 25-30 de noviembre.  
[http://alasru2018.easyplanners.info/opc/tl/0598\\_pastora\\_correa.pdf](http://alasru2018.easyplanners.info/opc/tl/0598_pastora_correa.pdf)

- Courdin, Virginia, Alejandro Saravia, Rafael Carriquiry y Jean-François Tourrand. 2018. “La cuestión de la participación, representación y representatividad. El caso de los colectivos rurales en las Mesas de desarrollo en tres departamentos de Uruguay”. X Congreso de Alasru. Montevideo, 25-30 de noviembre.  
[http://alasu2018.easyplanners.info/opc/tl/0538\\_virginia\\_courdin.pdf](http://alasu2018.easyplanners.info/opc/tl/0538_virginia_courdin.pdf)
- De Torres Álvarez, M. Fernanda, Pedro Arbeletche y Eric Sabourin. 2018. “Agricultura familiar en Uruguay, reconocimiento y políticas públicas”. *Raíces. Revista de Ciencias Sociales y Económicas* 38 (2): 116-128.  
<http://revistas.ufcg.edu.br/raizes/volumes.php?Rg=52>
- Domínguez, Ana, Marcel Achkar, Fernando Pesce e Ismael Díaz. 2018. “Las transformaciones territoriales del espacio agrario uruguayo: nuevas regionalidades”. *Geo UERJ* 32.  
<https://doi.org/10.12957/geouerj.2018.28973>
- Durston, John. 2002. *El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).  
[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2346/S2002033\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2346/S2002033_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- \_\_\_\_\_. 2001. “El capital social en seis comunidades campesinas de Chile. Adelantos y desafíos de una investigación en marcha”. En *Capital social y políticas públicas en Chile, investigaciones recientes*, compilado por John Durston y Francisca Miranda, 39-51. Santiago: CEPAL.  
<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/6018>
- Favareto, Ariston. 2010. “A abordagem territorial do desenvolvimento rural - mudança institucional ou ‘inovação por adição?’” *Estudos Avançados* 24 (68): 299-319.  
<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142010000100021>
- González, María Noel. 2014. *Políticas de desarrollo rural en Uruguay. Mesas de Desarrollo Rural, actores y territorios en transformación*. Montevideo: Cassina.  
[http://www.extension.udelar.edu.uy/wpcontent/uploads/2015/10/04\\_CassinaMaNoelGonzalez-web.pdf](http://www.extension.udelar.edu.uy/wpcontent/uploads/2015/10/04_CassinaMaNoelGonzalez-web.pdf)
- Guibert, Martine, Marcelo Sili, Pedro Arbeletche, Diego Piñeiro y Susana Grosso. 2011. “Les nouvelles formes d’agriculture entrepreneuriale en Argentine et en Uruguay”. *Économies et Sociétés* 33: 1807-1825.  
<http://hdl.handle.net/11336/69992>
- Hassenteufel, Patrick. 2008. *Sociologie politique: l’action publique*. París: A. Colin.  
<https://doi.org/10.3917/idee.155.0078>
- Hernández, María del C., César Ramírez Miranda y Ricardo C. Menéndez Gamiz, dir. 2015. *Territorio y gestión del desarrollo. Epistemologías y experiencias*. México: Plaza y Valdés.
- Lagroye, Jacques, François Bastien y Frédéric Sawicki. 2002. *Sociologie politique*. París: Dalloz-Sirey.
- Lascoumes, Pierre y Patrick Le Gales. 2012. *Sociologia da ação pública*. Maceió: Edufal.

- Merino, Mauricio. 2013. *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México: CIDE.  
<https://marcelagonzalezduarte.files.wordpress.com/2018/01/merino-mauricio-politicas-publicas-2013.pdf>
- Ostrom, Elinor. 1998. "A behavioral approach to the rational-choice theory of collective action". *American Political Science Review* 92 (1): 1-22.  
DOI:10.2307/2585925
- Ostrom, Elinor y T. K. Ahn. 2003. "Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva". *Revista Mexicana de Sociología* 65 (1): 155-233.  
<http://www.scielo.org.mx/pdf/rms/v65n1/v65n1a5.pdf>
- Piñeiro, Diego. 2014. "Asalto a la tierra: el capital financiero descubre el campo uruguayo". En *Capitalismo: tierra y poder en América latina (1982-2012). Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay* 1, coordinado por Guillermo Almeyra, Luciano Concheiro Bórquez, Joao Márcio Mendes Pereira, Carlos Walter Porto-Gonçalves, 215-257. México: UAM / CLACSO.  
<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20140820032516/CapitalismoTierrayPoderI.pdf>
- Piñeiro, Diego y Joaquín Cardeillac. 2018. "El Frente Amplio y la política agraria en Uruguay". En *La cuestión agraria y los gobiernos de izquierda en América Latina: campesinos, agronegocios y neodesarrollismo*, compilado por Cristóbal Kay y Leandro Vergara Camus, 259-286. Buenos Aires: CLACSO.  
[http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20180608115610/La\\_cuestion\\_agraria.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20180608115610/La_cuestion_agraria.pdf)
- Riella, Alberto y Paola Mascheroni. 2012. "Desarrollo rural territorial: una aproximación para el análisis de la experiencia de las Mesas de Desarrollo Rural en Uruguay". En *El Uruguay desde la sociología*, coordinado por Alberto Riella, 233-258. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales.  
<http://cienciassociales.edu.uy/departamentodesociologia/wp-content/uploads/sites/3/2014/06/El-Uruguay-desde-la-Sociologo00EDa-XI.pdf>
- Sabourin, Éric, Gilles Massardier y Octavio E. Sotomayor. 2016. "Las políticas de desarrollo territorial rural en América latina: una hibridación de las fuentes y de la implementación". *Mundos Plurales* 3 (1): 75-98.  
<http://revistas.flacsoandes.edu.ec/mundosplurales/article/view/2319>
- Schneider, Sergio e Iván Payré Tartaruga. 2006. "Territorio y enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales". En *Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorios*, compilado por Mabel Manzanal, Guillermo Neiman y Mario Lattuada, 71-101. Buenos Aires: Ciccus.  
<https://bit.ly/31IedqD>
- Sen, Amartya. 2001. *Development as freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Sili, Marcelo. 2010. *¿Cómo revertir la crisis y la fragmentación de los espacios rurales? Ideas y propuestas para emprender procesos de desarrollo territorial rural*. Buenos Aires: INTA.  
<https://bit.ly/2WSmkxa>



Villalba, Clara. 2015. *Estudio de las Mesas de Desarrollo Rural en Uruguay como innovación institucional para la participación y la inclusión*. Montevideo: IICA / MGAP / DGDR. <http://repositorio.iica.int/bitstream/11324/2676/1/BVE17038756e.pdf>

## Glosario de siglas

ANEP - Administración Nacional de Educación Primaria  
CAD - Consejos Agropecuarios Departamentales  
CAN - Consejo Agropecuario Nacional  
CNFR - Comisión Nacional de Fomento Rural  
DGDR - Dirección General de Desarrollo Rural  
INC - Instituto Nacional de Colonización  
INIA - Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria  
IPA - Instituto Plan Agropecuario  
MDR - Mesas de Desarrollo Rural  
MGAP - Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca  
MI - Ministerio del Interior  
MIDES - Ministerio de Desarrollo Social  
MSP - Ministerio de Salud Pública  
MTOP - Ministerio de Transporte y Obras Públicas  
MVOTMA - Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente  
UDELAR - Universidad de la República  
UTU - Universidad del Trabajo