



**Las Mesas de Desarrollo Rural**  
**La experiencia en Uruguay (2001 – 2011)**

**Antonio Vadell**

**Febrero 2015**

## Contenido

Introducción .....	3
Las Mesas de Desarrollo Rural .....	4
Orígenes .....	4
a) Primera etapa “Definición e inicios” 2001-2005 .....	5
b) Segunda etapa “Reestructuración” 2005-2008 .....	7
La visión del PUR sobre descentralización y participación.....	8
Qué, quiénes y dónde deciden.....	9
¿Por qué descentralización, participación y desarrollo rural van juntos? .....	9
Esquema simplificado de un buen escenario para desarrollar las MDR. ....	12
c) Tercera etapa “Nuevo funcionamiento” 2008 – 2011. ....	12
Algunos resultados.....	13
Algunas reflexiones .....	16
Bibliografía .....	18

## **Introducción**

El objetivo de este trabajo es contribuir al conocimiento sobre la experiencia desarrollada en Uruguay en descentralización de las políticas públicas de desarrollo rural y en la participación de los sectores más necesitados de ayudas en la generación de las mismas.

Durante la primer década del 2000 se desarrolló en Uruguay una experiencia que buscó descentralizar las políticas de desarrollo rural. Las Mesas de Desarrollo Rural (MDR) cómo instrumento de políticas públicas vinculadas al desarrollo rural tuvo su génesis en un equipo de consultores del FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola), el cual se planteó como objetivo experimentar una nueva forma de descentralización basada en la participación y toma de decisiones de los sectores rurales pobres en políticas vinculadas al desarrollo rural. La posibilidad de implementar esta idea en Uruguay, estaba fundamentada en que se disponía de un país de ingresos medios, sin grandes conflictos sociales y con experiencias de extensión rural pública, como el Plan Agropecuario en la década de los 60.

En el marco del Convenio entre el Estado uruguayo y el FIDA se origina el Proyecto Uruguay Rural (PUR). En el mismo se diseñan las MDR, las cuales comienzan a implementarse a partir del 2001. Tenían como objetivo la incorporación de los sectores rurales organizados a la estructura del proyecto PUR. Desde noviembre del 2001 a marzo del 2005 el PUR impulsó la creación de más de 20 MDR.

La asunción de un nuevo gobierno (por primera vez asumía la izquierda a nivel nacional) en marzo del 2005, genera una nueva dirección del PUR, la cual se plantea revitalizar y dar contenido real a las MDR como instrumento de participación y decisión en el marco de las políticas vinculadas al desarrollo rural según los lineamientos políticos estratégicos definidos desde el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP). Se comienza a implementar una serie de medidas orientadas a ensayar cambios para un mejor funcionamiento, reduciendo el número de mesas y apostando a la inserción territorial en las zonas de mayor concentración de pobreza rural. Se prioriza la participación social organizada y la toma de decisiones de los pobladores del medio rural en las MDR. Este proceso genera la consolidación de 10 MDR en todo el territorio nacional y una vez avanzado el fortalecimiento organizativo comienzan a implementarse submesas, las cuales escapan de la órbita de las capitales departamentales, para instalarse en las zonas rurales más excluidas y carentes de servicios.

Como resultado del avance en la descentralización de estas MDR con la participación organizada de los sectores sociales vinculados fundamentalmente a la producción agropecuaria familiar se crea la Ley 18.126, “Descentralización y Coordinación de políticas agropecuarias con base departamental”, aprobada en el 2007 y ejecutada a partir del 2008. La ley incorporó a su texto las MDR como parte de un proceso más amplio de descentralización.

## Las Mesas de Desarrollo Rural

A continuación se presenta un análisis histórico enfocado en los contenidos y accionar de las distintas orientaciones políticas que han tenido las Mesas de Desarrollo Rural, a los efectos de comprender el proceso y se analizan los orígenes y antecedentes de las MDR, para posteriormente realizar una periodización en tres grandes etapas, a) “Definición e inicios”, 2001 - 2005, b) “Reestructuración”, 2005 – 2008 y c) “Nuevo funcionamiento”, 2008 – 2011.

### Orígenes

La primera iniciativa conjunta implementada por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y el Estado uruguayo se llamó Programa Nacional de Apoyo al Pequeño Productor Agropecuario (PRONAPPA I). La misma tuvo como objetivo ayudar a la población rural pobre y comenzó su ejecución a fines de 1993 con una programación de seis años de duración.

El programa transcurrió durante el período de mayor avance de las políticas neoliberales. Esta evolución socio-económica, en lo rural provocó una sustancial reducción de las empresas agrícolas, a razón de cuatro familias desplazadas del medio rural por día durante los últimos treinta años, a la vez que las que continuaron vieron afectados sus ingresos drásticamente (RIMISP, 1998). El repliegue del Estado en las acciones de extensión y la propuesta de su privatización actúan de marco al PRONAPPA. Este canaliza la asistencia técnica por medio de asesores independientes, asociaciones de técnicos y servicios de organizaciones como gremiales u organizaciones no gubernamentales. En este último caso, cerca de medio centenar de ONG se vincularon al programa. Esta modalidad de asesores privados para el trabajo en pobreza rural se mantuvo mientras existió la ayuda financiera del programa. La privatización de la asistencia técnica no dio los resultados esperados y mostraron la necesidad al organismo financiador de cambiar estos instrumentos. Lejos de lograr un modelo sustentable, originó mayor dependencia financiera de los productores pobres. Si bien se planteó como requisito la formación de grupos de productores, con frecuencia, éstos se armaban artificialmente, promovidos en muchos casos por los propios profesionales que ofrecían sus servicios técnicos, como forma de asegurarse sus ingresos y en muchos casos promoviendo modelos productivos ajenos a las posibilidades de los productores que asesoraban. En esos años fueron varios los programas y proyectos que no obtuvieron resultados favorables. En ese sentido Vasallo (2001) señala que *“se ha invertido en proyectos de Desarrollo Agropecuario, los cuales se centran en la productividad y en los aspectos tecnológicos internos de las unidades de producción, más que en proyectos de Desarrollo Rural. Estos últimos, incorporan además de los aspectos agro-económicos y los factores sociales, culturales y políticos que influyen en la producción agropecuaria, la preocupación por aspectos no necesariamente agrícolas tales como la salud, la educación, los servicios y las organizaciones sociales involucradas en el desarrollo local o regional.”*

Esta experiencia planteó la necesidad de generar cambios y pensar en una nueva metodología que permitiera a la población rural pobre contar con instrumentos permanentes para el desarrollo rural, manifestaron técnicos de esa época vinculados al FIDA y responsables de la elaboración del nuevo convenio. El planteo original de las MDR trataba de sintetizar experiencias de otros proyectos, incluyendo las carencias detectadas en el PRONAPPA, facilitando la relación entre la institucionalidad pública y la población beneficiaria. La necesidad de aumentar la participación de los beneficiarios

y de descentralizar la ejecución de los proyectos de desarrollo rural, llevó a impulsar distintos métodos que aseguraran esos objetivos. En América Latina el FIDA a fines de la década del 90, desarrolló una experiencia de participación de la población rural en Costa Rica, creando la figura de la Junta de Ejecución Local, según los entrevistados no tuvo los resultados esperados. Por otra parte, en Perú dentro del proyecto Corredor Puno – Cuzco se da origen a los Comités Locales de Asignación de Recursos Públicos (CLAR). Esta última experiencia, manifiestan que generó participación y toma de decisiones por parte de los campesinos, permitiendo alentar repeticiones y/o adaptaciones del método a otros países, siendo parte de los antecedentes de lo propuesto en Uruguay.

### **a) Primera etapa “Definición e inicios” 2001-2005**

En el año 2000 se define realizar una segunda etapa del PRONAPPA, que luego se conoció como Proyecto Uruguay Rural (PUR). La situación de Uruguay por tener antecedentes históricos de un tejido social desarrollado y con un entramado de organizaciones locales mucho más sólido que la situación en otros países latinoamericanos, según los entrevistados lo hacía elegible para implementar nuevas modalidades. El equipo técnico responsable del diseño del Convenio -futuro PUR- definió privilegiar la ejecución descentralizada del proyecto, y con el nombre de Mesas de Desarrollo Rural (MDR) denominaron a la instancia de negociación y representación para el desarrollo local con financiamiento público. Las MDR propuestas debían también coordinar acciones con otros ministerios, buscando consolidarse y lograr su institucionalización, más allá del propio proyecto PUR. En el documento del convenio, se define a las MDR como *“espacios locales de identificación, priorización y aprobación de acciones de desarrollo rural. Participan actores locales involucrados en el desarrollo rural en especial las organizaciones de productores representativas de los pequeños productores y pobres rurales, así como representantes del sector público de los organismos con competencia en el desarrollo rural”*. Siendo sus objetivos: 1) Establecerse como sistema descentralizado para la priorización y ejecución de acciones y planes de desarrollo rural, 2) Crear las condiciones para que las familias rurales puedan acceder a los instrumentos de desarrollo aportados desde el estado y 3) Favorecer la participación de los beneficiarios de las políticas de desarrollo rural en la evaluación y rediseño de las mismas.

La incorporación sin exclusiones de los habitantes de las comunidades rurales según el diseño quedaba asegurada en toda su dimensión por medio de la incorporación a las MDR de: a) Organizaciones de productores rurales, b) Grupos representativos de realidades locales, de rubros de producción y/o interés organizativo social y económico común, c) Grupos de mujeres y jóvenes rurales, d) Grupos de asalariados y ex - asalariados del medio rural, y e) Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural<sup>1</sup>. La identificación de los sectores propuestos para integrar las MDR y las funciones que debían cumplir, presenta una visión del desarrollo rural, amplia y no confinada a lo productivo agropecuario.

---

<sup>1</sup> Las Sociedades de Fomento Rural son la forma más extendida de organización de los productores familiares. Poseen casi un siglo de existencia y se integran en una organización de segundo grado llamada Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR).

También el Manual Operativo (MO) del PUR, abunda en detalles que definen claramente la importancia atribuida a las MDR. La creación de la figura del Representante Técnico (RT) del PUR en el territorio, cuya función principal es: “...promover, organizar y poner en marcha la MDR del área geográfica asignada.” La intención es consolidar por medio de un recurso humano calificado y rentado por el PUR, a las MDR, las cuales permitirían cumplir con dos objetivos básicos del Proyecto Uruguay Rural: la descentralización y la participación de la población rural. Las MDR constituirán un instrumento de participación de los beneficiarios en la formulación de acciones tendientes a mejorar su situación y atender sus demandas de servicios en forma directa a nivel local, determinando la ejecución en forma descentralizada.

Las MDR estarían integradas por tres órganos que permitan una expresión democrática y representativa de los habitantes del medio rural. Los órganos establecidos fueron:

- a) Plenario de la Mesa
- b) Comité de Aprobación de Proyectos
- c) Secretaría Técnica

Si bien la función principal del Plenario era de designar las autoridades de la Mesa, también tenía la responsabilidad de aprobar el reglamento operativo, dar la conformidad al Representante Técnico designado por el PUR como Secretario Técnico; designar a los integrantes del Comité de Aprobación de Proyectos (CAP), a la persona que operará las cuentas de la Mesa conjuntamente con el Representante Técnico, aprobar el Plan Operativo Anual y elevarlo al PUR para su consideración y actuar como Tribunal de Alzada ante proyectos no aprobados por el CAP.

En cuanto al Comité de Aprobación de Proyectos, se lo define como: órgano de definición, análisis y seguimiento de proyectos de la Mesa, el que se integra con los representantes que el Plenario designe como titulares (con un mínimo de tres y un máximo de siete integrantes), más el Representante Técnico del PUR. Sus funciones serán: i) preparar los términos de convocatorias para presentación de ideas y proyectos; ii) ordenar las iniciativas presentadas según criterios preestablecidos y iii) aprobar o rechazar los proyectos.

Otra característica de las MDR, definida en el Convenio, fue la transición que debían hacer y la dirección de la misma. Refiriéndose a las MDR el ya citado MO dice: “...correspondiendo señalar que su estructura se podrá ir paulatinamente modificando por cambios generados por el avance en la ejecución, y por el proceso de descentralización y la transferencia de funciones hacia las MDR.” Aquí se deja claramente expresada la intención de avance hacia instancias superiores de descentralización en el marco de un proceso de toma de decisiones de la población rural organizada. Al iniciarse el proyecto se dispone de un reglamento con claras definiciones sobre las mesas.

A partir del 2002 se crean las distintas MDR, que si bien originalmente se planteó que fueran 15, se llegó a un total de 21. Las mismas funcionaban en las respectivas capitales departamentales, y cuando surgía una segunda opción dentro de un departamento, lo hacía en el segundo centro urbano de importancia (es el caso de Artigas donde una mesa funcionaba en la capital –Artigas- y otra en la ciudad de Bella Unión). Desde su creación hasta el 2005, las Mesas no logran cumplir plenamente con sus funciones

según los informes de FIDA para el período. La Evaluación de Medio Término<sup>1</sup> realizada por una misión técnica de este organismo en el año 2005, afirma que no fueron cumplidos los objetivos de las MDR. Una de las principales causas se debió a la escasa voluntad política existente en el MGAP, para que se ejecutaran los fondos del PUR. En la mitad del tiempo transcurrido solo se había ejecutado el 18 % de total. También se imponía un modelo de país agro exportador, competitivo en precios con el mercado internacional, que excluía a los sectores pobres del campo. El reglamento sobre las MDR no había sido tenido en cuenta. Los Representantes Técnicos fueron nombrados directamente por el PUR, sin concurso y sin consulta ni aval de las MDR. La integración de éstas, no siguió los pasos de convocatoria del Plenario, siendo sus miembros en muchos casos pobladores urbanos de las respectivas capitales departamentales. Existió escasa presencia de representantes de los sectores pobres del medio rural, comprometiendo el sentido de la focalización propuesta en el proyecto. Los responsables en esa etapa fundamentaban en que no existían organizaciones de estos sectores, pero tampoco iniciaron acciones que llevaran a organizarlos.

La Misión de revisión de medio término, antes citada, sobre la situación del Proyecto dice: *“...se observa debilidad y muy limitados avances en el fortalecimiento de las organizaciones de base. Este último tema ha sido muy poco atendido y ha sido considerado como una actividad secundaria o complementaria a las actividades de asistencia técnica.”* Estas apreciaciones se corresponden a años de vinculaciones desde los proyectos del Estado con grupos constituidos artificialmente, en muchos casos por técnicos a los cuales se les exigía que conformaran grupos de productores como requisito para “ganar” proyectos donde quedaban trabajando mientras existiera el mismo. Esta metodología generó un sin número de casos de extensas familias y amistades que se agrupaban artificialmente, a veces *“para hacerle un favor a un técnico amigo”*, otras como apuesta a recibir ciertas ayudas gubernamentales, pero jamás creó organización en el medio rural.

La situación de escasa ejecución del PUR, llevó a que las autoridades del FIDA se plantearan esperar a la asunción del nuevo gobierno electo (marzo de 2005), para resolver sobre la continuidad o no del mismo.

## **b) Segunda etapa “Reestructuración” 2005-2008**

A fines de 2004 en Uruguay se producen elecciones nacionales, las cuales son ganadas por una coalición de izquierda, generándose un cambio de signo político y el consecuente alejamiento de algunas políticas propias del neoliberalismo imperante hasta esa fecha.

A partir de marzo de 2005 la nueva administración del PUR asume la imperiosa necesidad de realizar cambios, como expresión de los resultados electorales expresados por la ciudadanía. Es así que comienza una etapa de negociación entre las autoridades del MGAP y el FIDA donde se propone un nuevo direccionamiento del PUR y el compromiso de mejorar la ejecución como forma de alcanzar los objetivos. El nuevo

---

<sup>1</sup> La Evaluación de Medio Término es una revisión de objetivos realizada a la mitad de un proyecto por una misión técnica del FIDA, la misma permite analizar lo actuado y en caso de encontrar insuficiencias, disponer acciones para superarlas. El documento generado, dada su importancia y valor, queda como insumo interno de trabajo para el proyecto.

equipo de dirección <sup>2</sup> resuelve redefinir una de las consignas estratégicas del Proyecto: se pasó de “luchar contra la pobreza” a “luchar contra las causas que la originan”, (Vadell, 2006). Para ello se planteó mejorar la distribución de la riqueza generada por los procesos productivos iniciados en el campo. Se buscó reunir y promover la organización de los productores más débiles económicamente, facilitando su ingreso a las cadenas productivas desde posiciones de relativa fuerza, que les permitiera negociar mejores condiciones de comercialización de sus productos. Además generar capacidades para la defensa de derechos mediante la acción colectiva y organizada, fortaleciendo la construcción de ciudadanía y potenciando interlocutores con el Estado, al momento de diseñar y ejecutar políticas de desarrollo rural.

Los principales cambios propuestos fueron:

- priorizar la población rural más excluida y por lo tanto de más difícil acceso a los servicios de extensión,
- reducir las más de 20 MDR existentes a la mitad como manera de reestructurarlas y consolidarlas, buscando priorizar aquellos departamentos y regiones con mayores problemas de pobreza rural,
- ingreso por concurso de los representantes técnicos del PUR y de los técnicos de campo, integrando en los tribunales representantes elegidos por las organizaciones de los productores de la zona a la que se adjudica el cargo,
- creación de equipos interdisciplinarios, sumando junto a los profesionales de las ciencias agrarias, el ingreso de asistentes sociales, sociólogos, antropólogos sociales y sicólogos sociales, contemplando y articulando lo social junto a lo productivo.

### **La visión del PUR sobre descentralización y participación**

Antes de fundamentar la descentralización, consideramos pertinente señalar qué entendemos por centralización, en el entendido que un abordaje responsable y constructivo deberá analizarla críticamente, siendo además los supuestos que orientaron la descentralización en este nuevo período del PUR.

La centralización posee como ventaja, la capacidad y rapidez para tomar decisiones. Pero como negativo emerge con fuerza, la no participación de amplios sectores de la sociedad en el proceso de información, discusión y decisión, afectando de manera desigual a los habitantes y debilitando el respaldo a las decisiones adoptadas. Los sectores de la sociedad más alejados, tanto en lo socio-económico, político y geográfico del centro de poder, tienen a su vez muy restringida sus posibilidades de intervención. Esa falta de participación se traduce en la debilidad de las acciones del poder centralizadas, al no haber sido consultadas, discutidas y asumidas por la población. El reconocimiento de esta situación es el inicio de los cambios, sin este escenario el proceso de transformación no pasará de ser solo declarativo. Pero si se asume esta visión, se iniciará un camino donde las mejores acciones de las políticas públicas, son aquellas nacidas de procesos consultivos y participativos que permiten a los pueblos hacerlas suyas y defenderlas en el tiempo.

---

<sup>2</sup> Se conformó una dirección colectiva, con representación de todas las áreas y gerencias del Proyecto.



## **Qué, quiénes y dónde deciden**

La toma de decisión en políticas de desarrollo rural es un hecho relevante por la importancia de qué se decide, quiénes la toman, dónde lo hacen y cómo se accede a la información. La experiencia lleva a que en muchos casos, tal vez demasiados, los que toman decisiones se juntan y lo hacen en los centros de poder. Preferentemente esto sucede en las capitales –Montevideo- para nuestro país. Esto produce dos situaciones: en primer lugar que aún integrando representantes de organizaciones rurales originalmente del “interior”, éstos con el tiempo comienzan a estar más tiempo en la ciudad que en el medio rural. En un proceso que pasan a ver los problemas desde el lugar que más están. El segundo inconveniente lo da la orden emanada de esa decisión, la misma se hace desde la distancia -centro de poder- no considerando directamente a la comunidad involucrada -cuando los representantes son de organizaciones de segundo grado-. Así se ve por parte de la población rural, el ejercicio de la autoridad pública y del poder desde lejos y en forma inespecífica.

El resultado de lo anterior es la no apropiación de la decisión por parte de los supuestamente beneficiados por la decisión. Cuando sucede esto, las direcciones responsables sostienen la falta de capacidades de la comunidad para tomar decisiones. Este argumento se fundamenta en que es difícil que gente en el medio del campo, carentes de comunicaciones, de organización, entre otras dificultades, puedan decidir correctamente. Pero justamente, la base del planteo descentralizador, debe ir acompañado de programas de capacitación, de acceso a la información y formación de los habitantes para poder participar, tomar posición y resolver en igualdad de condiciones con respecto al resto de ciudadanos, abarcando tanto a la colectividad a la cual pertenecen, como a la sociedad toda del país que habitan.

Existen argumentos de que la descentralización al exigir participación, fracasa ya que los ciudadanos no están dispuestos a “perder o gastar” tiempo en esas actividades. Este razonamiento parte del resultado de una situación, generada por la centralización. Es difícil lograr una total participación de la gente y también es difícil mantener constante los niveles de participación. Pero no se puede dejar de cultivar la participación a partir de esa realidad, excusándose en que el resultado seguirá siendo el mismo. Hay que iniciar un proceso que ofrezca y aliente la participación. Las herramientas de participación democrática, no siempre se usan por parte de los ciudadanos con la misma intensidad, pero el tenerlas a la orden permite a todos los habitantes de disponer de la libertad de su uso en caso necesario.

## **¿Por qué descentralización, participación y desarrollo rural van juntos?**

Si definimos al Desarrollo Rural, como aquellas políticas que buscan incorporar a los sectores excluidos de nuestra sociedad, a mejores niveles de vida, nos encontramos con la necesidad también de integrarlos a la vida ciudadana. La población rural se ve excluida en varios aspectos. El considerar que solo lo son desde el punto de vista económico puede llevar a errores o hacer un reduccionismo del problema. En primer lugar, estos sectores están alejados geográficamente de los centros de poder desde su propia existencia. La comunicación de ellos con la información, la gestión administrativa o cualquier otro vínculo, exigió históricamente el desplazamiento al centro poblado respectivo. Esto se repite para el acceso a los servicios básicos -luz, agua potable-, a la educación o a la salud. También en el acceso a la cultura y la recreación. A partir de esta realidad comienzan a sumarse tantas exclusiones que los convierte en uno de los sectores más excluidos de la sociedad. Han pasado varias generaciones

sufriendo y soportando esa realidad. Consideramos que el primer paso en el sentido de cambio de la situación, se da a partir de que estos habitantes posean el derecho a decidir sobre cómo mejorar su calidad de vida. No alcanza votando cada tantos años. No alcanza eligiendo gobernantes que deciden a cientos de kilómetros, aún con las mejores intenciones. Es necesario trasladar buena parte de la toma de decisiones sobre la zona, a manos de quienes la habitan. Serán los vecinos organizados según sus posibilidades, quienes asuman parte de esa responsabilidad.

Los sectores rurales (que habitan en pequeñas localidades o dispersos) son los más excluidos y los últimos en ser incorporados a que compartan la toma de decisiones. En esta afirmación está el origen de la necesidad de que el Desarrollo Rural, para su buen funcionamiento, genere los espacios y las herramientas, en las cuales la población del campo pueda integrarse, opinar y decidir sobre las políticas del desarrollo. Los pobres, los trabajadores del campo -asalariados o agricultores familiares- son la población a integrar en un proceso de participación popular. Es con ellos que hay que crear organización con capacidad de representarlos y decidir en los ámbitos donde se resuelva. Las Mesas de Desarrollo Rural son una herramienta válida para acercarnos a estos objetivos. Tienen que permitir el flujo normal de delegados de los sectores priorizados -sindicatos, sociedades de fomento, cooperativas, pescadores artesanales, grupos de artesanas y artesanos, de mujeres, de jóvenes-. Hay que generar fortalezas suficientes para que puedan, no solo reunirse en su paisaje cotidiano, sino funcionar elaborando políticas para su área de influencia. Será en este proceso que se desarrolle el poder de la comunidad organizada. Tienen que constituirse en los co-responsables, junto al resto de la institucionalidad pública -nacional y departamental-, por velar de la buena ejecución del gasto en su territorio.

El despertar las capacidades de la población rural, adormecidas por la exclusión, son un componente esencial para sumar al proceso de gestión de cualquier plan de desarrollo. Serán las organizaciones populares del medio rural las encargadas de coparticipar en planes que mejore la calidad de vida de sus integrantes, por medio del acceso a los servicios básicos, la creación de puestos de trabajo, las mejoras en las vías de comunicación, entre otras. En concordancia con esta posición, Simoni (2010) sostiene que *“Una mayor participación de las organizaciones en el diseño y en la implementación de los proyectos de desarrollo rural permite una apropiación por parte de las organizaciones de los conceptos y de los resultados que, luego, pueden ser traducidos en políticas para lograr un contexto más favorable al desarrollo rural”*.

El tema de la participación representativa de los sectores de pequeños y medianos productores, así como de trabajadores y desocupados rurales, requiere de un proceso continuo de parte del Estado, de apoyo a las capacidades de organización.

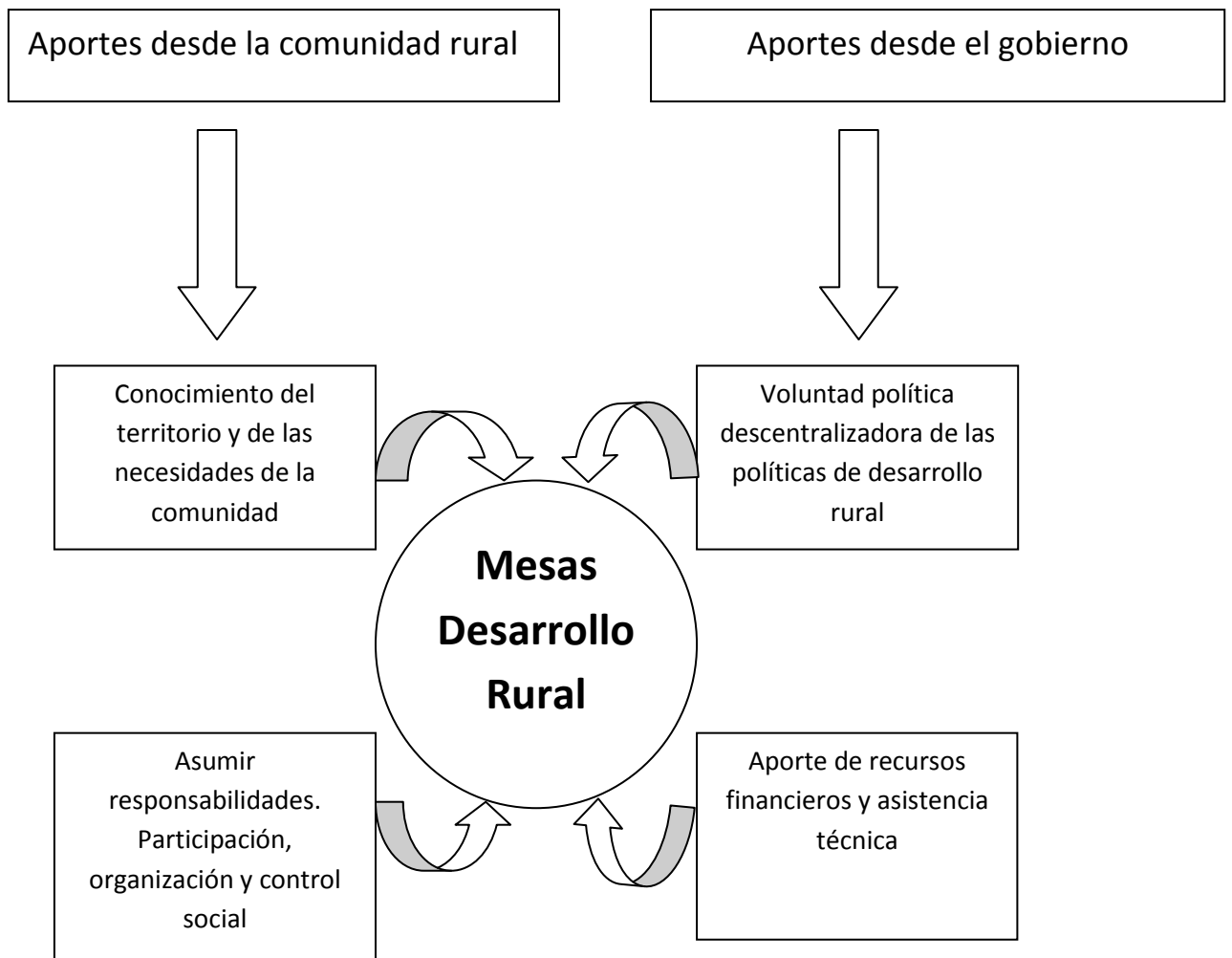
El desarrollo general y el desarrollo rural tienen en el Estado su responsable final y su garante. No obstante, la protagonista de la construcción del desarrollo es la población y sus organizaciones locales, departamentales y nacionales. Con su participación se evitará el predominio de políticas y estrategias que respondan a un pensamiento único y centralizado. *“No hay desarrollo rural sin organizaciones de base, cuyos miembros sientan la necesidad de una visión en cierto grado compartida de sus problemas, recursos y proyectos de producción y de vida”*. (Soler, 2008).

La apuesta de contar con MDR integrada por delegados democráticamente elegidos y representativos de los sectores que necesitan políticas de desarrollo, llevó al PUR a priorizar todas aquellas acciones que conducían al desarrollo y fortalecimiento de las

organizaciones de base del medio rural. Este proceso se inicia lentamente en el 2005, al no contar con recursos humanos en cantidad y calidad para la tarea. Es a partir del 2006 que con el ingreso masivo de técnicos, fundamentalmente de las ciencias sociales, se generan las condiciones que impulsan el avance organizacional de los sectores integrantes de las comunidades rurales pobres. La incorporación del quehacer de técnicos sociales, con las especificidades de las diferentes disciplinas, contribuyó a avanzar hacia el objetivo de una transformación social (Brenes et al., 2010). La creación de equipos interdisciplinarios radicados en el territorio y comprometidos con los objetivos del Proyecto, permitió promover la creación de numerosos grupos de pobladores rurales que recorrieron el camino de la consolidación organizativa.

La distribución geográfica de las MDR se basó en situarlas en los territorios con mayores necesidades de implementar políticas de desarrollo. Esto se basó en el mapa de pobreza rural (Melgar, 2001). La reestructura del 2005 conformó las siguientes 10 Mesas: Laguna Merín (Rocha – Treinta y Tres), Litoral Norte (Salto – Bella Unión), Basalto Este (Artigas – Salto), Tacuarembó, Rivera, Cerro Largo, Paysandú, Región Santa Lucía (Canelones. Florida –sureste- y Lavalleja –suroeste-), San José y Durazno. Mientras que en algunos departamentos donde la pobreza rural alcanzaba niveles muy reducidos, se optó por no tener Mesa (Colonia, Maldonado, Soriano, Flores). La necesidad de construir mecanismos de descentralización en los sectores históricamente excluidos de las políticas públicas llevó a la creación de submesas, enclavadas en las zonas de más difícil acceso. El primero de estos casos correspondió a la submesa del este de Salto.

### Esquema simplificado de un buen escenario para desarrollar las MDR



### c) Tercera etapa “Nuevo funcionamiento” 2008 - 2011

En la actualidad las MDR tienen que analizarse dentro de un todo que constituye el cuerpo de la Ley N° 18.126 que comenzó con un proceso de transición de las MDR del PUR a partir del 2008. La ley estableció tres órganos:

- 1) Consejo Agropecuario Nacional (CAN)
- 2) Consejo Agropecuario Departamental (CAD)
- 3) Mesas de Desarrollo Rural (MDR)

El CAN integrado por: a) el ministro del MGAP, subsecretario y director general, b) el director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. c) tres representantes del Congreso de Intendentes. d) presidentes de: Instituto Plan Agropecuario, Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias, Instituto Nacional de Vitivinicultura, Instituto Nacional de Semillas y el Instituto Nacional de Carnes. e) un representante del Instituto Nacional de Colonización. f) un representante de la Administración Nacional de Educación Pública y g) un representante de la Universidad de la República. El CAD reproduce esta estructura a nivel departamental, integrando la institucionalidad presente en los departamentos o regiones de su zona de influencia. Mientras que *“las MDR estará integrada por el Consejo Agropecuario Departamental, un representante 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”*.

En el diseño original del proyecto de ley fue realizado por la Dirección del PUR y en el mismo se impulsó la incorporación de todos los sectores del medio rural, haciendo especial énfasis en la agricultura familiar y en los asalariados rurales, así como un concepto amplio del desarrollo rural y no circunscrito al agropecuario. Esta posición, que no quedó plasmada en la ley presentada por el MGAP al Parlamento, trataba de asimilar la experiencia positiva, generada previamente, la cual logró la participación y compromiso de la población rural.

### **Algunos resultados**

Este análisis permite identificar un período inicial de promoción y creación de las Mesas, que a pesar de haber contado con una buena fundamentación de la herramienta y recursos financieros, no logra alcanzar su función, cayendo en prácticas “asistencialistas y clientelistas”. Como aspecto positivo quedó instalado el tema de las MDR como herramienta importante de cualquier proceso de descentralización de las políticas de desarrollo rural.

Un segundo período, de reducción del número de mesas a 10, su reubicación en zonas de prioridad para el desarrollo, y el fuerte impulso y apoyo para lograr su consolidación.

Estas acciones permitieron la incorporación de delegados representativos de la población rural a la que se orientaba el Proyecto. Se consolidaron representaciones que poseían apoyo de sus vecinos y procesaban las principales definiciones las comunidades involucradas en espacios creados para la participación amplia en la toma de decisiones. La parcela de poder que se brindó como parte de un proceso de descentralización fue la capacidad de decidir sobre la ejecución de los fondos de desarrollo rural disponibles para la región que representaba la MDR. Por primera vez se generó este mecanismo democrático y descentralizado. Sus resultados se expresaron por medio de una mejora en la calidad y pertinencia de los proyectos, una alta participación de los vecinos y el inicio de un camino de cogestión de la ejecución. El proceso de apoyo al fortalecimiento organizacional fue permanente y llevado a la obtención de personería jurídica como forma de que pudieran administrar fondos de desarrollo. Esto permitió la contratación de recursos técnicos directamente por parte de los beneficiarios de esa asistencia técnica, lográndose un vínculo directo entre productores y técnicos, favoreciendo el compromiso mutuo entre ellos.

La capacidad de obtener personería jurídica no fue requisito para participar con delegados en las MDR, incluso se optó por permitir la participación de grupos

incipientes, esto como manera de favorecer a los sectores que integran la población pobre del medio rural y que más dificultades enfrentan en organizarse. Los que mejor conocen las limitaciones que poseen para mejorar su situación, son las propias comunidades rurales. A ellos se atendió en la conformación de las MDR y a ellos se confió en las resoluciones que tomaban. También se impulsó el control social de la gestión realizada por los propios vecinos. El medio rural, alejado de los centros de decisión, exige como ningún otro del compromiso y participación de sus habitantes para asegurar el éxito de las políticas públicas.

Las MDR en ese período constituyeron espacios de diálogo entre la población rural y el gobierno, sobre las políticas públicas de desarrollo rural, favoreciendo la pertinencia de los proyectos a implementarse. Distintas fuentes consultadas por entrevistas permiten fundamentar desde los productores y técnicos esta visión de las MDR.

La necesidad de construir mecanismos de descentralización en los sectores históricamente excluidos de las políticas públicas llevó a la creación de sub mesas. Esta nueva figura permitió llevar información y la instancia de diálogo a los lugares más alejados del país, rompiendo con la lógica -también centralista- de que tenía que funcionar en la capital departamental.

Todas estas acciones dieron como resultado la participación de 247 organizaciones de productores familiares, sociales y de asalariados rurales y de 162 grupos de productores familiares y asalariados rurales (Informe de cierre del PUR<sup>3</sup>, 2011). Se impulsaron políticas específicas a los sectores más relegados del medio rural: las mujeres y los jóvenes. Una política de género fue construida e impulsada junto a las organizaciones. El sector de los asalariados rurales fue donde los avances se hicieron más lentos a causa de las escasas organizaciones sindicales y que el MGAP era la primera vez que implementaba políticas de apoyo hacia este sector social.

No se puede ver el proceso de las MDR desprendido de una política de desarrollo rural que se implementó desde el propio PUR. Esta consistía fundamentalmente en atacar las causas de la pobreza rural y para ello se dispuso de distintas herramientas y acciones que conformaban junto con las MDR la política de desarrollo. Podemos mencionar los fuertes apoyos para promover y fortalecer organizaciones de los sectores populares, los dos Encuentros Nacionales de la Agricultura Familiar -con la participación de más de mil delegados- y los de Asalariados Rurales, la integración de equipos interdisciplinarios en el territorio, la cogestión de esos recursos, la introducción de micro créditos, la integración a proyectos de industrialización de los productos buscando el acceso a la cogestión de los medios de producción, la marca social, las compras públicas, relacionamiento con la educación rural, la integración regional por medio de la REAF o con convenios de cooperación con Venezuela y Brasil, entre otras.

La dirección del PUR impulsó el fortalecimiento de las organizaciones populares del campo, en el convencimiento que serán ellas las fuerzas fundamentales capaces de promover, por medio de sus reivindicaciones y de su lucha los cambios necesarios. Esta etapa fermental de las MDR llevó a varios autores a investigar sobre ellas (Mañan et al., 2009), (Rodríguez y Vassallo, 2010), (Moraes et al., 2010).

---

<sup>3</sup> El Informe de Cierre del Proyecto es el análisis de todas las actividades desarrolladas durante su ejecución y su evaluación con respecto a los objetivos y metas que tenía trazadas.

Un tercer y actual período donde por medio de una Ley se institucionaliza a las MDR, si bien se inicia: *“teniendo como antecedentes significativos la muy rica experiencia del Proyecto Uruguay Rural”* (Martínez, 2008), luego se les quita la capacidad de decisión a los sectores populares. La Ley otorga participación a las organizaciones consolidadas, esto opera en contra de las organizaciones de los sectores pobres, las cuales tienen enormes dificultades para consolidarse. Quedan excluidos los asalariados rurales y sus sindicatos, a quienes no se los menciona en la Ley. En este proceso de querer avanzar desde el gobierno en la descentralización, quedó en evidencia los objetivos de colocarse al frente de la misma, repitiendo un nuevo tipo de centralización que parte del propio CAN -netamente capitalino- que se crea. Se les redujo a las Mesas la capacidad de decisión en la aplicación de las políticas de desarrollo en sus comunidades rurales.

Otro cambio significativo, marcando la transición, fue el llamado a Directores departamentales que serían referentes de las MDR instrumentado por la Oficina de Descentralización del MGAP a partir del 2008. El mismo se realizó por medio de un concurso dirigido solo a funcionarios de carrera del ministerio. Esto significó un aumento en más de 20 años de edad (un fuerte retroceso generacional), con respecto a los técnicos que dirigían las MDR del PUR, generando un grupo de funcionarios más próximos a su retiro laboral que dispuestos a embarcarse en cambios que implicaban riesgos y tensiones. Estos funcionarios provenían mayoritariamente de estructuras fragmentadas con inercias funcionales de la propia institucionalidad, lo que propiciaba la desmotivación, un escaso sentido de pertenencia e incertidumbres sobre la política de desarrollo con participación de los trabajadores del campo. Además se revirtió totalmente la visión de equipos interdisciplinarios al involucrar solamente a agrónomos y veterinarios, anulando la posibilidad de ingreso a técnicos de las ciencias sociales. Una manera de empantanar las iniciativas surgidas y promovidas en las MDR fue la rápida burocratización de las mismas, inundándolas de funcionarios de distintas dependencias de la institucionalidad agropecuaria, pero siempre bajo el mando del gobierno capitalino. En este período de transición entre las mesas del PUR y las de la Ley, distintos autores manifiestan *“el desdibujamiento del PUR en su rol en las MDR”* (Bandera, 2008), mientras que Mañan et al., (2009) habla de que en las MDR de la Ley, *“se ahogan las reivindicaciones de los sectores populares”*. Sobre esta situación Moraes et al., 2008, expresa claramente: *“Todo espacio que se arma es un campo de disputa, principalmente al momento de definir sus conducciones. El caso de las MDR es un ejemplo. Evidentemente las MDR del inicio del convenio, con una fuerte presencia y participación del PUR en su conducción no fueron las mismas que terminaron formalizándose a través de la Ley de descentralización”*.

Las decisiones quedaron supeditadas tanto al Consejo Agropecuario Departamental, como al Consejo Agropecuario Nacional en cuyas integraciones no figuran los sectores sociales del medio rural. El orden de jerarquía de estos órganos deja claro el retroceso de la situación anterior con respecto a la descentralización. El CAN es un organismo centralizado, con impronta urbana y de escasa participación ciudadana. La Ley define su integración y es importante aclarar que dentro de los directorios de las instituciones públicas no estatales existen representantes de organizaciones de productores, pero estos pertenecen fundamentalmente a la Asociación Rural de Uruguay y a la Federación Rural, entidades muy alejadas de cualquier representación de los pobres rurales del país. Es decir que el organismo de mayor importancia de la Ley, excluye totalmente a los asalariados rurales, el sector mayoritario de la población rural y deja en relativo desamparo a los agricultores familiares. En el Capítulo IV de la Ley, Artículo 11, confirma este nuevo escenario *“las MDR estará integrada por el Consejo Agropecuario*

*Departamental, un representante 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*". Además algunas de las Instituciones componentes del CAN son de sectores específicos (carne, vino, semillas) cuyos corporativismos profundizan en las reivindicaciones del rubro y se alejan de las políticas sociales del desarrollo.

Otra particularidad de esta Ley, trata sobre las funciones de las MDR. El Artículo 12 dice textualmente: *"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."* Se destaca un fuerte sesgo hacia lo productivo, haciendo referencia a la *"sociedad agropecuaria"* y a los *"productores rurales"*, confirmando una visión limitada del desarrollo en los territorios rurales, considerando solo al sector agropecuario. También disminuye ciertas capacidades de decisión que tenían las MDR, tanto en la definición de la política de desarrollo de su región como sobre los fondos correspondientes para ejecutarla.

Las consultas realizadas a productores familiares, trabajadores asalariados y técnicos identifican diferencias entre las mesas establecidas por el PUR y las vigentes en el año 2011 (Vadell et al., 2012). Manifiestan la falta de apoyo financiero y de bajo compromiso del MGAP a que puedan realizar de manera descentralizada acciones de desarrollo. La interrupción realizada por el Ministerio a fines del 2010 del flujo de financiamiento que proveía los recursos necesarios para el funcionamiento de las mesas y de la asistencia técnica de las organizaciones, generó cierto descreimiento de la población beneficiaria en la herramienta "MDR".

### **Algunas reflexiones**

Es a partir de la organización de la población rural, en los distintos agrupamientos - agricultores familiares, asalariados rurales, pescadores artesanales, mujeres, jóvenes- que se logra una verdadera descentralización y participación de los sectores pobres del medio rural. El surgimiento de incipientes núcleos de poder dentro de las MDR durante la ejecución del PUR, podría llegar a interpelar en las definiciones políticas las señales que se expresaban contradictorias en un proceso de miradas y visiones en pugna al interior del propio gobierno desde el 2005. Por un lado, ante la demanda internacional y los altos precios de los commodities, avanzan en el país los rubros vinculados al agro negocio, donde el monocultivo de soja es el de mayor crecimiento llegando a superar el millón de hectáreas. Las ventas de tierra en los últimos doce años en términos acumulativos correspondieron a un 41% del área del país, instalándose en nuestro territorio capitales trasnacionales concentradores del recurso y con la consiguiente expulsión de sus habitantes. Por otro, se planteaban políticas diferenciadas hacia la producción familiar, de arraigo de la gente al campo por medio de la mejora de la calidad de vida, acompañando el aporte multidimensional que los productores agropecuarios familiares generan frente al avance de las tendencias globales. En este marco de competencia desigual, surge la interrogante si las MDR implementadas en el último período, reorientan la modalidad impulsada por el PUR, ante la posibilidad del surgimiento a futuro de un escenario de reivindicaciones que generara obstáculos al modelo de desarrollo productivo hegemónico/dominante.



La mayoría de las organizaciones representativas de la AF accedieron a una experiencia de participación en las MDR, la cual evalúan positivamente. El sector más débil, los asalariados rurales, los encontró en el inicio del proceso organizativo, teniendo escasas posibilidades de enfrentar una reivindicación por los espacios obtenidos.

La descentralización es compartir el poder y esto difícilmente se produzca sin presiones y luchas de parte de los que no lo tienen frente a los que lo acaparan y concentran. Como instrumento las Mesas sufren cambios, avances y retrocesos, propios de la innovación, pero también de la correlación de fuerzas existente en cada momento.

La breve historia de la MDR en Uruguay, está marcada por un proceso de creación con aciertos y errores, a partir del cual se genera la experiencia y que consideramos necesario compartir con otros países hermanos con el interés de avanzar juntos en mejorar la calidad de vida de nuestros pueblos.

## Bibliografía

Brenes, A., González, M.N., Ión, L. 2010. Las ciencias sociales en el desarrollo rural. En Revista Agrópolis, Año II, N° 2. pp. 90-95.

FIDA- PUR. Evaluación de medio término del Proyecto Uruguay Rural. 2005.

FIDA. Documentos RIMISP. 1998. Consultado: 2 de julio de 2012. Disponible: [http://www.rimisp.org/fida\\_old/documentos/docs/pdf/0040-000512-definicion%20del%20servicio%20de%20asesoria.pdf](http://www.rimisp.org/fida_old/documentos/docs/pdf/0040-000512-definicion%20del%20servicio%20de%20asesoria.pdf)

Mañan, O.; Martínez A.; Ohyantçabal, G.; Weisz, B., 2009: “*Construyendo institucionalidad para el desarrollo local: el caso del Santoral de Canelones*”. X Congreso Iberoamericano de Extensión Universitaria (Extenso 2009). Informe del diagnóstico participativo realizado en el marco del PFALDR-SCEAM en 2008 sobre la Mesa de Desarrollo Rural del Santoral, Canelones.

Martínez J. 2008. Descentralización para el desarrollo rural. En MGAP-OPYPA. Anuario. pp. 261-265.

Melgar, A. y Vigorito, R. 2001. Mapa de pobreza para las áreas rurales de Uruguay. Edición FIDA MERCOSUR. 99p.

MGAP- PRONAPPA. 2001. Proyecto Uruguay Rural. Manual Operativo y Reglamentos Operativos.

Moraes, A., Oreggioni, W., Picos, G. 2008. Lo institucional y lo político como campo de problemáticas: sobre la construcción de proyectos comunes. En: Formación para el desarrollo rural.

Poder Legislativo. 2007. Ley 18.126. Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias con base Departamental.

Rodríguez N., Vassallo M. 2010. Coordinación interinstitucional para construir capital social que favorezca procesos de desarrollo rural. Agrociencia Uruguay – (14) 2. pp 103-114.

Simoni, P. 2010. Las organizaciones sociales son el motor de las políticas. En Revista Agrópolis, Año II, N° 2. pp. 104-105.

Soler, M. 2008. En: Seminario: Formación de formadores para el desarrollo rural. Tacuarembó, Uruguay, Pág. 17-40.

Vadell, A. 2006. Proyecto “Uruguay Rural”. En MGAP-OPYPA. Anuario. pp 339-345.

Vadell, A., Ión, L. y Gonsálves, G. 1er. Congreso de Ciencias Sociales Agrarias. Las Mesas de Desarrollo Rural del Proyecto Uruguay Rural. Fac. de Agronomía, Universidad de la República. Montevideo, Uruguay, 2012. En CD.

Vassallo, M. 2001. Desarrollo Rural. Teorías, enfoques y problemas nacionales. Facultad de Agronomía, 176 pp. Montevideo.