



**IV Congreso de Ciencias
Sociales Agrarias**

Editores

Virginia Rossi 
Universidad de la República,
Montevideo, Uruguay.

Eduardo Chia 
INRAE, Montpellier, Francia.

Correspondence

Elena Descalzi,
edescalzi58@gmail.com

Received 20 dec 2019

Accepted 06 mar 2020

Published 17 jul 2020

Citation

Descalzi E.
La participación de los
productores en la Mesa de
Desarrollo Rural de Treinta y
Tres. *Agrociencia Uruguay*
[Internet]. 2020 [cited dd mmm
yyyy];24(NE1):335. Available
from:
<http://agrocienciauruguay.uy/ojs/index.php/agrociencia/article/view/335>

doi:

[10.31285/AGRO.24.335](https://doi.org/10.31285/AGRO.24.335)

Farmer's participation in the Treinta y Tres Rural Development Committee

La participación de los productores en la Mesa de Desarrollo Rural de Treinta y Tres

A participação dos produtores no Conselho de Desenvolvimento Rural de Treinta y Tres

Descalzi, E. ¹

¹Profesional en ejercicio libre de la profesión, Treinta y Tres, Uruguay.

Abstract

The Rural Development Committees (RDC) have been used to involve local actors in the design and implementation of public policies that relate to rural development. As institutional and organizative innovations, these new spaces are currently in progress and it is relevant to contribute to their operation assessment. The objective of this particular article is to contribute to get a better knowledge of these new rural development devices. The research focused on getting to know how farmers in an RDC, the Treinta y Tres RDC, appreciate their participation on it and provide information to improve its performance. A systematization of national background studies in different locations of the country was made and the available literature was reviewed. As the main outcome of the research, four analytical categories relevant to the study were grouped from the evaluations of seven papers about the performance of the RDC: motivation and training for participation, influence of farmers' opinion on decision making, farmers' possibilities for providing initiatives and the practical operation of the RDC. Three exploratory interviews with key informants and ten in-depth interviews with farmers who integrate the



RDC were done. Through the triangulation of tools and sources of information, the main result is the importance of problematizing the participation of farmers in these new inter-institutional devices to represent true areas of rural development. Participation is a fashionable term and it is used with various meanings depending on political, economic or social point of view which makes it a vague concept. The achieved results allow us to affirm that farmers and their organizations don't yet fully recognize the RDC as a real participation space for the effective promotion of the rural development.

Keywords: participation spaces, rural development committees, institutional innovation, public policy

Resumen

Las Mesas de Desarrollo Rural (MDR) han sido utilizadas para involucrar a los actores locales en el diseño y la implementación de las políticas públicas que se relacionan con el desarrollo rural. Como innovación institucional y organizacional, estos nuevos espacios se encuentran en proceso de construcción en el Uruguay, por lo que resulta relevante contribuir a evaluar su funcionamiento. El objetivo de este artículo es aportar para mejorar el conocimiento del funcionamiento de estos nuevos dispositivos de desarrollo rural. La investigación se centró en conocer cómo los productores familiares de la MDR Treinta y Tres perciben su participación en la misma y aportar elementos para mejorar su funcionamiento. Se realizó una sistematización de las investigaciones nacionales relacionadas con el tema y se revisó bibliografía disponible. A partir de este trabajo se propusieron cuatro categorías de análisis: motivación y formación para la participación, incidencia de las opiniones de los productores en la toma de decisiones, posibilidad que tienen los productores para plantear iniciativas y el funcionamiento concreto de la MDR Treinta y Tres. Se realizaron tres entrevistas exploratorias a informantes clave que pertenecen a la institucionalidad pública y diez entrevistas en profundidad a productores de la MDR Treinta y Tres. Mediante la triangulación de herramientas y fuentes de información, surge como principal resultado la importancia de problematizar la participación de los productores en estos nuevos dispositivos interinstitucionales para que representen verdaderos ámbitos de desarrollo rural. La participación es un término muy empleado y con diversos significados según la perspectiva política, económica o social desde donde se lo utilice, lo que genera una cierta ambigüedad conceptual. Los resultados obtenidos permiten afirmar que los productores y sus organizaciones aún no reconocen plenamente en las MDR un espacio real de participación para la promoción efectiva del desarrollo rural.

Palabras clave: espacio de participación, mesa de desarrollo rural, innovación institucional, política pública

Resumo

As Mesas de Desenvolvimento Rural (MDR) foram utilizadas para envolver aos atores locais no desenho e implementação de políticas públicas relacionadas ao desenvolvimento rural. Como inovação institucional e organizacional, estes novos espaços encontram-se em processo de construção no Uruguai, tornando-se relevante avaliar o seu funcionamento. A presente pesquisa pretende contribuir a melhorar o conhecimento do funcionamento destes dispositivos do desenvolvimento rural. A pesquisa centrou-se em conhecer como os produtores familiares de uma MDR, a MDR Treinta y Tres, percebem a sua participação e acrescentam elementos para melhorar seu funcionamento. Para isso realizou-se uma sistematização dos antecedentes de pesquisas nacionais relacionadas ao tema em diferentes pontos do país, e revisou-se a bibliografia disponível. Baseado nas avaliações coletadas utilizaram-se quatro categorias de análise: motivação e formação para a participação, incidência das opiniões dos produtores na tomada de decisões, possibilidade dos produtores de expor iniciativas e o funcionamento concreto da MDR Treinta y Tres. Realizaram-se três entrevistas exploratórias a informantes-chave e dez entrevistas em profundidade a produtores da MDR Treinta y Tres. Através da



triangulação de ferramentas e fontes de informação, surge como principal resultado a importância de problematizar a participação dos produtores nestes novos dispositivos interinstitucionais para que representem verdadeiros âmbitos de desenvolvimento rural. A participação é um termo muito utilizado, e com diversos significados segundo a perspectiva política, econômica ou social desde onde seja utilizado, o que gera certa ambigüidade conceitual. Os resultados obtidos permitem concluir que os produtores e as suas organizações ainda não reconhecem plenamente as MDR como um espaço de participação para a promoção efetiva do desenvolvimento rural.

Palavras chave: espaço de participação, mesas de desenvolvimento rural, inovação institucional, políticas públicas

1. Introducción

La participación de los productores aparece como el principal factor en la nueva institucionalidad agropecuaria en Uruguay. Esto va en el sentido de muchos trabajos sobre la participación⁽¹⁾⁽²⁾⁽³⁾⁽⁴⁾⁽⁵⁾⁽⁶⁾⁽⁷⁾⁽⁸⁾⁽⁹⁾⁽¹⁰⁾. El presente estudio discute los espacios de participación de los productores familiares vinculados al desarrollo rural en Uruguay, en particular las Mesas de Desarrollo Rural (MDR).

La construcción de estos nuevos espacios ha sido estudiada por diversos investigadores. Algunos trabajos focalizan en la importancia de la capacitación y la actitud de los diversos actores de las MDR⁽¹⁾⁽¹¹⁾⁽¹²⁾⁽¹³⁾. Otros cuestionan la escasa participación de los productores en la toma de decisiones⁽¹⁴⁾⁽¹⁵⁾⁽¹⁶⁾. Sin embargo, la manera en que los productores perciben su participación en las MDR ha sido menos estudiada.

La originalidad de las MDR a partir de 2007 es el enfoque participativo, ya que las mismas habían sido convocadas anteriormente (año 2001) cuando se firmó el Contrato de Préstamo MGAP-Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) 555 UY para ejecutar el Proyecto Uruguay Rural (PUR)⁽¹⁷⁾. Y los resultados no fueron concluyentes. Es así que a partir de 2007 las mesas aparecen como espacios decisionales en los territorios.

En el agro uruguayo, estos nuevos espacios se encuentran en proceso de construcción y es válido, por eso, evaluar su funcionamiento. La Ley N.º 18126 de Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias con base Departamental propone la participación de los «productores fami-

liares» en espacios generados con ese propósito⁽¹⁸⁾.

Los cometidos de la Ley N.º 18126 de Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias con base Departamental son los siguientes: La Mesa Desarrollo Rural Departamental promoverá un mayor involucramiento y la participación de la sociedad agropecuaria en la instrumentación de las políticas del sector, detectando las demandas e inquietudes de los productores rurales del departamento y canalizando los distintos proyectos de desarrollo. Asimismo, promoverá una mayor articulación y coordinación de los sectores público y privado representativos de las cadenas productivas agropecuarias, orientados hacia la búsqueda de una mayor equidad, el desarrollo local y la preservación del medioambiente⁽¹⁸⁾.

Ya en el año 1969, Sherry R. Arnstein discute sobre la participación y el poder y su redistribución y construye una escalera, como figura metafórica, cuyos escalones son los estadios de participación creciente según el grado de decisión que los actores vayan adquiriendo. La utilidad que esta «escalera de estadios de participación» tiene es el poder determinar hasta qué punto estamos promoviendo verdaderos procesos de participación o solo es falsa participación en tanto la gente no interviene en las decisiones⁽¹⁹⁾.

Para diversos autores el hecho de participar se asocia con el hecho de influir en las decisiones⁽⁹⁾⁽¹⁰⁾⁽²⁰⁾. Hopenhayn propone lo que él llama «motivación fundamental», que implica la voluntad de las personas de participar para ser cada vez más sujeto y menos objeto, de ser



protagonista, de liberar potencialidades previamente inhibidas⁽¹⁰⁾. También, cuando al hablar de participación se toma en cuenta lo que las personas sienten y perciben como necesidad, se da lo que Palma⁽⁹⁾ llama «participación sustantiva», pues promueve el desarrollo personal. Por otro lado, el autor denomina «participación funcional» cuando el gobierno de turno y no el espacio de participación se encarga de responder a esas necesidades, no permitiendo que la población aporte su experiencia para adecuar las políticas a la realidad. Cuando la población a la que se convoca a participar no participa, puede deberse a dos razones: el tema en cuestión es determinado únicamente por los técnicos, o la oportunidad de participación ofrecida en el espacio no va de acuerdo con las capacidades del grupo en cuestión⁽⁹⁾. Albicette se inclina por una definición que enuncia a la participación como «activa» y como un «proceso» en el que los individuos inciden en la toma de decisiones en temas que los afectan, que los motivan⁽⁴⁾. González se pregunta y problematiza el tema de la toma de decisiones con el siguiente planteo: «¿en qué medida el espacio está siendo habilitado a tomar decisiones relevantes para los actores sociales del medio rural y cuáles son las condiciones creadas para una efectiva participación, especialmente de los actores sociales más débiles?»⁽¹⁶⁾.

Por otro lado, no alcanza con decretar la participación en la Ley N.º 18126. Según Chia y otros «... la participación no se decreta, se construye en un juego sutil con respecto a las normas y las instituciones existentes y de coproducción de nuevas innovaciones organizacionales»⁽²¹⁾.

La gobernanza se interesa, según Figueroa y Chia⁽²²⁾, en los problemas de coordinación, conflictos y participación de los actores de un territorio en las decisiones y su implementación. Por ejemplo, la MDR Treinta y Tres es un espacio donde se dan estas coordinaciones entre actores locales. Los autores señalan que en el concepto de gobernanza se incluyen: «... la construcción colectiva de un proyecto común y sus efectos sobre los procesos de representación y de participación».⁽²²⁾

Los instrumentos y herramientas conforman los dispositivos. En el caso de estudio en este trabajo, las MDR podrían considerarse instrumentos. Vitry y Chia⁽²³⁾ definen un instrumento como un conjunto de herramientas que dan sustrato técnico al mismo. Si bien el instrumento tiene potencial para inducir aprendizajes, tiene una visión simplificada de las relaciones entre los integrantes. El instrumento estructura el comportamiento de los actores. Es un auxiliar en el que podemos ver las relaciones y luchas de poder⁽²¹⁾. Pero existe lo que Vitry y Chia llaman «dispositivo», como un conjunto de herramientas e instrumentos que se relacionan conformando una red y que permite elaborar estrategias y visiones comunes. Cuando los integrantes se apropian del instrumento (los autores le llaman *instrument seizing*) llegan a transformarlo⁽²³⁾. El hecho de que cambie de instrumento a dispositivo dependerá de las ambiciones de los actores⁽²¹⁾, si quieren un auxiliar o quieren un espacio donde se elaboren las estrategias del futuro.

Como dice María Teresa Sirvent, es necesaria la capacitación para participar; podría ser en el caso de la MDR Treinta y Tres un facilitador o animador y que quien detenta el poder en el instrumento «permita» esa participación y la misma no sea simbólica o engañosa... (material recopilado de un borrador no publicado de M.T. Sirvent (*private collection; unreferenced*)).

Con respecto al posicionamiento de los técnicos que actúan en un dispositivo, hay investigadores que conciben el rol del técnico como participante del proceso y aprendiendo de él, como mediador, observador, promotor, negociador⁽²⁴⁾.

La presente investigación tiene como finalidad contribuir a generar conocimiento sobre la participación de los productores en las MDR, entendidas como nuevos espacios para el desarrollo rural. El estudio se centra en cómo los productores perciben su participación en la MDR Treinta y Tres y se plantea: (a) aportar categorías de análisis sobre la participación de los productores; (b) analizar la percepción que tienen los productores de la MDR Treinta y Tres sobre la participación; (c) aportar conocimientos para mejorar el funcionamiento de la MDR Treinta y Tres.



De esta forma, el trabajo pretende aportar a los integrantes de las organizaciones de productores familiares del departamento de Treinta y Tres y autoridades nacionales y departamentales a cargo de las políticas públicas, a los efectos de mejorar el funcionamiento de la MDR Treinta y Tres.

En primer lugar, se presenta brevemente el origen y cometidos de las MDR. En segundo lugar, se plantean consideraciones metodológicas y el dispositivo de investigación utilizado. En tercer lugar, se presentan y discuten los principales resultados del estudio, puestos en relación con conceptos teóricos sobre participación. Por último, se presentan algunas recomendaciones para la MDR Treinta y Tres, que se basan en conocimientos generados en el proceso de la investigación.

1.1 Las MDR

Desde el año 2001, año en que se inicia el funcionamiento de las MDR, se propone la reducción de la pobreza rural mediante la mejora de los ingresos de sus beneficiarios y la calidad de vida de estos. Sin embargo, en Treinta y Tres, como en todo el país, los proyectos del PUR en ese período fueron propuestos para mitigar los resultados negativos de las políticas de ajuste neoliberal de los años noventa, que apuntaban a la mejora de la productividad.

En contraposición con este enfoque, los proyectos de desarrollo rural incorporan temas que no siempre se relacionan con la productividad y el producto obtenido: salud, educación, agua potable, organización social, acciones gremiales, esparcimiento, etc.⁽²⁵⁾. Por ello, a partir del cambio de gobierno en 2005 y de la orientación de las políticas agropecuarias a nivel del MGAP, el PUR apoyó la conformación y funcionamiento de las primeras MDR. Uno de sus objetivos fue fortalecer las organizaciones de productores para promover su participación en la toma de decisiones.

Según los lineamientos estratégicos de la institucionalidad pública agropecuaria para el período 2006-2011, la promoción de las «nuevas» MDR estuvo asociada a contrarrestar los efectos negativos de las políticas públicas del pasado, acercando las mismas y sus decisiones a los actores sociales de la producción⁽²⁾.

En este sentido, las MDR formaron parte de la política de descentralización agropecuaria del MGAP. En cada departamento del país (excepto la capital), y de acuerdo con lo establecido por la Ley, están integradas por el Consejo Agropecuario Departamental (CAD), creado por la misma Ley; un representante de cada una de las cooperativas agropecuarias; un representante de cada una de las organizaciones gremiales agropecuarias, y un representante de la Comisión de Agro de la Junta Departamental.

Las MDR deben promover la participación de la sociedad agropecuaria en la instrumentación de las políticas del sector, detectando las demandas e inquietudes de los productores rurales del departamento, canalizando los distintos proyectos de desarrollo y promoviendo la coordinación de los sectores público y privado representativos de las cadenas productivas agropecuarias, orientados hacia la búsqueda de una mayor equidad, el desarrollo local y la preservación del medio ambiente⁽¹⁸⁾.

Sin embargo, el Informe de cierre del PUR 2005-2011 hace hincapié en la necesidad de profundizar la participación de los destinatarios de las políticas públicas. Destaca que es un proceso y que aún no está claro el objetivo del espacio MDR para los participantes⁽³⁾. Por otra parte, el Informe de la Oficina de Evaluación Independiente (OIE) del FIDA sobre los resultados y el impacto del PUR menciona la importancia del seguimiento y la evaluación de los proyectos⁽²⁶⁾.

En el caso de la MDR Treinta y Tres, en sus inicios llamada de ganaderos familiares, está integrada por nueve organizaciones de productores. Además, la conforman por ley el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA), el Instituto Nacional de Colonización (INC), la Intendencia departamental, la Comisión de Agro de la Junta Departamental, y el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y Dirección General de Desarrollo Rural (MGAP/DGDR), que la preside. La instrumentación de la ley N.º 18126 de Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias con base Departamental permite cuestionar si las organizaciones de productores y sus integrantes saben y perciben el significado del concepto «participa-



ción» que propone la ley en espacios como lo es la MDR Treinta y Tres.

La hipótesis que estructura este trabajo es que para que las MDR funcionen los productores deben apropiárselas, percibiendo en ellas un espacio de participación que tenga el sentido que ellos le dan a la misma para que la promoción del desarrollo rural sea más efectiva y contextualizada.

Dos preguntas guiaron el trabajo: ¿Significa lo mismo «participar» para los productores y para la ley N.º 18126? ¿Es suficiente abrir espacios de participación para que los actores se involucren en el desarrollo?

2. Materiales y Métodos

El paradigma de investigación y la estrategia metodológica para el presente trabajo son de tipo cualitativo. Se realiza una mirada particular a la participación en un ámbito colectivo como lo es la MDR Treinta y Tres, con base en la experiencia personal de la autora de haber participado en ella durante tres años acompañando una organización de productores. No es posible eliminar el efecto que puede tener ese conocimiento de las personas entrevistadas. Esto incide también a los efectos de comprender la opinión de los actores (productores) que están involucrados⁽²⁷⁾.

El estudio se apoya a su vez en la sistematización de diversos trabajos de investigación nacional sobre el funcionamiento de las MDR y la revisión bibliográfica sobre la participación.

El objeto de estudio es la participación de las organizaciones de productores en el proceso y los ámbitos de descentralización de la institucionalidad agropecuaria en Uruguay. La unidad de análisis es la MDR Treinta y Tres, ámbito dependiente del CAD desde 2007 hasta el presente.

El método empleado es el estudio de caso, adecuado para una investigación exploratoria que busca comprender la percepción que los actores tienen de la participación en un espacio concreto como la MDR Treinta y Tres. Por ello se diseñó una metodología flexible y se utilizó la triangula-

ción de herramientas y fuentes de información para mejorar la calidad de los resultados.

2.1 Categorías de análisis de la participación

Como primer paso, se realizó una sistematización de diversos estudios de caso. En el cuadro I (Material Suplementario) se explicita la contribución de investigaciones realizadas a nivel nacional a las categorías de análisis de la participación que fueron utilizadas en este estudio, a saber: (a) motivación y formación para la participación; (b) incidencia en la toma de decisiones; (c) posibilidad de plantear iniciativas, y (d) funcionamiento de la MDR.

Las categorías de análisis seleccionadas surgen de la marcada mención en los estudios de caso revisados. La motivación y la formación para la participación pretenden inferir cuáles son las razones que los productores tienen para participar y si están capacitados para ello. La incidencia en la toma de decisiones y la posibilidad de plantear iniciativas atiende a la definición de «participación». Y por último, la categoría de funcionamiento de la MDR nos permite apreciar cómo ven el funcionamiento los productores que la integran.

2.2 Fuentes de información

Como fuentes de información secundaria se sistematizaron los temas tratados en las actas de la MDR Treinta y Tres desde su conformación en 2007 hasta 2015. Se priorizó la lectura de dichos temas para triangular con las entrevistas semiestructuradas.

Como fuente primaria de información se privilegió la utilización de la técnica de la entrevista a informantes que integran la institucionalidad pública y que son integrantes de la MDR Treinta y Tres; en una primera etapa, se realizaron tres entrevistas exploratorias a dichos informantes (para validar nuestra propuesta de investigación), y en una segunda, diez entrevistas semiestructuradas a productores.

Los pasos y las etapas de la investigación se presentan en el Cuadro 1.



Cuadro 1. Dispositivo de investigación

<i>Pasos y Objetivos</i>	<i>Etapas</i>
Objetivo 1: Sistematización de antecedentes bibliográficos Definición de categorías de análisis Trabajo de campo (1): Selección de informantes de la institucionalidad pública Entrevistas exploratorias	1
Objetivo 2: Diseño de entrevistas a productores Sistematización información secundaria (actas) Trabajo de campo (2): entrevistas semi estructuradas	2
Objetivo 3: Triangulación de información Análisis de los resultados Instancias de presentación/Validación	3

2.3 Trabajo de campo (1): entrevistas exploratorias

Para validar las categorías de análisis, se realizaron tres entrevistas exploratorias a integrantes institucionales del CAD y MDR Treinta y Tres: INC, MGAP/DGDR e INIA. Estas entrevistas confirmaron la pertinencia de las cuatro categorías propuestas para el diseño y el análisis de las entrevistas a integrantes de las organizaciones de productores que concurren a la MDR Treinta y Tres: motivación y formación para la participación; incidencia en la toma de decisiones; posibilidad de plantear iniciativas, y funcionamiento de la MDR. Las entrevistas exploratorias también aportaron nuevos puntos de vista que fueron tenidos en cuenta en la formulación de las entrevistas a productores. Se introdujo la pregunta sobre la opinión de los entrevistados ante la propuesta de contar con un facilitador con formación en procesos participativos en la MDR Treinta y Tres.

Las entrevistas confirmaron las ocho organizaciones de productores que concurren a la MDR Treinta y Tres, que son: (1) Cooperativa AGROPATT, (2) Cooperativa Agraria Quebrada de los Cuervos, (3) Grupo Isla Patrulla ex PRONADEGA, (4) Cooperativa CAMOLLES, (5) Grupo Piedra Sola, (6) Grupo

Séptima Baja, (7) Sociedad Rural de Cerro Chato, (8) Red Nacional de Semillas Nativas y Criollas.

2.4 Trabajo de campo (2): entrevistas a informantes clave de la institucionalidad pública

Se diseñó una entrevista semiestructurada para aplicar a nueve productores de ocho organizaciones que integran, o integraron en algún momento, la MDR Treinta y Tres, y un productor que dejó de participar en la MDR Treinta y Tres.

El criterio de selección principal de las organizaciones se basó en la asistencia ininterrumpida a las actividades de la MDR Treinta y Tres, al menos en un período de un año, durante el período considerado (2007- 2018). Se buscó, dentro de lo posible, un equilibrio entre sexo, edad y antigüedad de los informantes de distintas organizaciones integrantes de la MDR Treinta y Tres. Se utilizó el método «bola de nieve», consultando a cada entrevistado sobre los integrantes de las otras organizaciones.

Las entrevistas, de una hora y media aproximadamente de duración, fueron grabadas y sistematizadas a partir de las cuatro categorías de análisis de la participación definidas en este estudio.

De la lectura de las entrevistas se seleccionaron frases que resumen el sentir de cada productor en cada tema o categoría de análisis. Esas frases fueron el insumo para la discusión del capítulo siguiente.

Las entrevistas fueron acordadas con los productores, invitándolos primero mediante una carta y concurrendo luego al predio donde se realizaron. Fueron grabadas en audio, con autorización de cada entrevistado. Esta etapa se realizó entre los años 2016 y 2018.

3. Resultados y Discusión

En esta sección y en una primera parte, se interpretan las respuestas y comentarios realizados por los productores en las entrevistas en las cuatro categorías de análisis y se ilustran con frases textuales que así lo confirman. La discusión busca relacionar y apoyar estos resultados con la bibliografía consultada y la revisión de temas tratados en las actas de la Mesa. En una segunda parte, se analizan y discuten propuestas de mejo-



ra de la participación que surgen del estudio y se ponen en relación con conceptos teóricos sobre participación.

3.1 Motivación y formación para la participación

En el cuadro 2 se presenta la forma en que los productores perciben la participación según sus respuestas en la entrevista. Los entrevistados son denominados E1, E2, etc.

Cuadro 2. Cómo perciben la participación en la MDR Treinta y Tres los productores entrevistados

Objetivos de la participación	Dificultades de la participación
Opinar y ser escuchados (E1). Expresar lo que sienten (E3) y expresar su problemática (E4). Lograr modificaciones y hacer conocer lo que ellos mismos hacen (E5).	Cuando se trata un tema y viene decidido, entonces si opinás distinto uno no se anima a decirlo (E1).
Recibir información de las instituciones y aportarles información (E9). Ayudar a la gente del MGAP que no conocen los problemas porque viven en la ciudad (E10).	Cuesta mucho perder el miedo y la desconfianza (E2).
El Ministerio pide ver alguna información de cada grupo y pedimos la palabra y hemos hablado (E10).	Me parece que las instituciones son las que tienen más poder que los grupos de productores, ¿no? (E4).

Se aprecian la desconfianza y el miedo, y el poder de las instituciones. Como dicen Presno y de Carvalho, la participación interfiere en las relaciones de poder⁽⁵⁾. Y al mismo tiempo parece que los productores piden opinar y expresarse.

Luego de conversar sobre cómo perciben los entrevistados la participación, se les solicitó elegir entre tres opciones de definición de participación:

- Participar en una MDR es asistir a las reuniones, intercambiar ideas, plantear problemáticas de la comunidad y colaborar en la implementación de soluciones.
- Participar en una MDR es sentirse parte de un grupo y representarlo para tomar decisiones colectivamente sobre temas que lo afectan.
- Participar en una MDR es informarse de las políticas públicas disponibles para los productores y lograr que las mismas lleguen a los destinatarios.

Ninguno de los productores seleccionó la opción (c), que se relaciona directamente con los objetivos de la Ley N.º 18126 de Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias con base Departamental. No lo identificaron como importante; consideraron más importante el intercambio con sus pares.

Siete entrevistados eligieron la opción a) y tres, la b). Mencionan que participar para ellos es «fortalecer la organización», «estar conectado con las demás personas porque a uno lo desarrolla», «participar en los casos que a uno le dejan cosas positivas», «participar en la prosa». ¿Significa esto que los productores buscan satisfacer necesidades al concurrir a la MDR? De las entrevistas surge que buscan que les deje cosas positivas, estar conectados con los demás, fortalecer sus organizaciones. En la MDR Treinta y Tres ¿se están diagnosticando esas necesidades?, ¿se toman acciones para fortalecer cada organización?, ¿hay preocupación para que los productores asistan a la MDR y esa asistencia les deje «algo positivo» para ellos? Parafraseando a Hopenhayn, el concepto de participación es vago y debe redefinirse para discriminar discurso y práctica de participación y avanzar en promover «grados crecientes de participación social» mediante políticas específicas⁽¹⁰⁾. La ley que crea las MDR dice, en su Art. 12, que las MDR promoverán una mayor participación, pero no especifica definición alguna ni prevé la capacitación para la participación de los productores, los funcionarios y los técnicos. Investigaciones como la de Mañan y otros afirman



que «el desafío es impulsar políticas de desarrollo rural participativo sustentado en organizaciones sociales fuertes con capacidad de autogestión y decisión propia sin dependencia de la acción estatal y de sus apoyos financieros...»⁽¹⁵⁾.

Con respecto a esta categoría de análisis, Motivación y formación para la participación, la mayoría manifiesta que «uno no se anima a hablar», «eso cuesta mucho, perder el miedo y la desconfianza que tiene», «me parece que las instituciones tienen más poder que los grupos de productores, ¿no?», «no se refleja en la mesa...». Aparecen temas de animarse a hablar, desconfianza y poder. Pero también un productor menciona que se puede aspirar a otros temas: «en otras mesas han llevado soluciones». Según los productores la participación pasa por animarse a hablar y si eso cuesta mucho habría que imaginar formaciones para mejorar la participación, como sugieren varios autores.

3.2 Incidencia en la toma de decisiones

En la entrevista se les ofrecen tres propuestas para opinar sobre cómo inciden los productores en la toma de decisiones en la MDR Treinta y Tres. Las opciones van desde que las opiniones de los mismos son las menos tenidas en cuenta hasta que son las más priorizadas a la hora de tomar decisiones.

La mayoría opina que sus iniciativas no son tenidas en cuenta en las sesiones de la MDR. En el cuadro 3 se resumen las opiniones durante la conversación sobre este tema.

Cuadro 3. Percepción sobre la incidencia de los productores en la toma de decisiones

<i>Frases representativas de los productores sobre su participación en la MDR Treinta y Tres</i>
La MDR es de los productores y es por los productores. Tenemos que ponernos la camiseta, que es de nosotros (E9).
Los productores no se hacen fuertes, no se animan a opinar y aceptan lo que los demás dicen. Muchos proyectos se presentan digitados (E1).
A veces decide la autoridad porque son muchos más, no nos queda otra (E3).
Tomamos decisiones sobre si hacer o no una carta. Pero las políticas así...eso no (E5).
Se toma la decisión que tenga más votación (E4).
Cambio de ideas con argumentos hace que las personas digan: ¡pah! Este tiene razón (E5).
Ellos buscan las soluciones. Ellos van más arriba (E6).
Se pide que levanten la mano y levantamos la mano. Yo creo que ellos escuchan (E10).
La MDR Treinta y Tres está estructurada. Si uno plantea un cambio no es aceptado (E8).

Aun los entrevistados que seleccionaron la opción afirmativa sobre la toma de decisiones en la MDR Treinta y Tres y sobre cómo inciden positivamente en dicha toma de decisiones hacen mención a una forma de incidir muy rudimentaria: votamos, se hace una carta, «ellos» buscan las soluciones.

Los comentarios presentados en el cuadro 3 afirman que sus opiniones no son tenidas en cuenta y refieren al poder. Como ya fue citado, para Presno y de Carvalho la participación interfiere en las relaciones de poder. Según estos autores, los actuales programas de desarrollo tienen como objetivo empoderar a los beneficiarios, por lo que en un proceso participativo habrá que considerar la dinámica del proceso, los conflictos, cómo se solucionaron y los resultados para todas las partes involucradas⁽⁵⁾. La capacitación para la participación podría implementar cambios al respecto para que los productores reclamen sus derechos, para que los productores disfruten de las sesio-



nes de la MDR Treinta y Tres, planteando iniciativas. Para que puedan presentar sus propuestas ¿no sería necesaria la capacitación de funcionarios del Estado que presiden las MDR por ley? ¿O contar con facilitadores que capaciten en servicio a los funcionarios? ¿Los productores se capacitan al integrar una MDR bien gestionada? Por otro lado, las capacitaciones ¿deberían ser diseñadas priorizando temas por parte de los productores para que sean apropiadas? Estas interrogantes muestran aspectos a tener en cuenta cuando se plantea mejorar la participación en estos espacios. Una de las tensiones a resolver es el rol del Estado, ya que es el mismo Estado quien no habilita y al mismo tiempo da herramientas para fortalecer la participación.

El fortalecimiento de las organizaciones de productores ha sido el objetivo de variados llamados del MDR DGDR. ¿Se ha evaluado dicho proceso de fortalecimiento? El fortalecimiento de las organizaciones de productores debería ser otra tarea de las MDR.

3.3 Posibilidad de plantear iniciativas

Cuadro 4. Posibilidad de plantear iniciativas en la MDR Treinta y Tres

<i>Frases de los entrevistados sobre cómo perciben la posibilidad de plantear iniciativas en la MDR Treinta y Tres</i>
No se presentan iniciativas porque la gente no sabe plantearlas o no se anima (E1). La persona rural es un poco tímida (E3). Como que piensan que si ellos no proponen, la gente no va a proponer nada (E5). Tenemos campanas que las golpeamos y no nos escuchan: la Intendencia no asiste (E9). Uno a veces va con un tema y no lo dejan expresarlo por falta de tiempo... y usted queda con la mano esperando... con la mano o con las ganas de decir: Mire, me parece que... a mí sería...(E3).

En el cuadro 4 puede verse que un productor mencionó que quizás ellos no saben qué se puede hacer en la MDR (E1), y otro que «los rurales» son tímidos (E3). Sin embargo, del conjunto de las entrevistas y el análisis de las actas de la MDR

Treinta y Tres surge que se trataron efectivamente temas a iniciativa de los productores y sus organizaciones.

En el Cuadro 5 se presenta el listado de temas percibidos por los productores, durante las entrevistas, como las principales iniciativas planteadas por sus organizaciones en la MDR Treinta y Tres. Surgen estos datos, también, de la sistematización de la revisión de las actas de la MDR Treinta y Tres.

Cuadro 5. Iniciativas de las organizaciones de productores mencionadas por los productores en las entrevistas

<p>Electrificación rural Caminería Abigeato Cartelería para turismo Conexión a internet Acceso a la tierra Raciones, alambre, aguadas, sombra para sequía y crecientes Temas de sanidad animal Auxiliares para escuelas rurales Traslado de estudiantes Jabalí Información de cada grupo que integra la MDR Treinta y Tres Consultas a Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE), Administración Nacional de las Obras Sanitarias del Estado (OSE), Enseñanza Primaria, Intendencia Departamental de Treinta y Tres, Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) Minera Aratirí Proyectos MGAP Ataque de perros Políticas sociales Información de entes del Estado solicitados por los productores Mejoramiento extensivo de campos Envío de actas a cada organización de productores Traslado de oficina de División de Contralor de Semoventes (DICOSE) al centro de la ciudad</p>
--



Otras iniciativas de los productores parecen no haber sido tratadas con profundidad en la MDR Treinta y Tres, ya que no aparecen como temas de discusión en las actas consultadas ni son mencionadas por los productores en las entrevistas como temas discutidos.

Cuadro 6. Iniciativas de las organizaciones no percibidas por los entrevistados como tratadas en profundidad

<p>Educación</p> <p>Asistencia técnica a las organizaciones de productores y capacitación en temas organizacionales</p> <p>Movimiento Erradicación Vivienda Insalubre Rural (MEVIR) en zonas rurales</p> <p>Agua potable</p> <p>Concretar verdeos</p> <p>Organización de las instituciones de productores</p> <p>Emprendedurismo</p> <p>Realizar algo comunitario en escuelas que cierran</p> <p>Disponibilidad de maquinaria para organizaciones de productores</p>
--

Parecería que los productores tienen intereses en temas que no perciben como suficientemente tratados en la MDR Treinta y Tres. Nuevamente, ¿la capacitación y formación en temas participativos ayudaría a aprender a presentar iniciativas? Esta interrogante nos enfrenta nuevamente a la tensión que tienen los procesos participativos en las relaciones de poder. ¿Podría un facilitador «demostrar» a los productores cómo plantear iniciativas y apoyar esa tarea? ¿Sería ese apoyo una forma de cambiar las relaciones de poder? Claramente esto requiere de una voluntad del Estado.

3.4 Funcionamiento de la MDR

Otro tema sobre el que se intercambió en las entrevistas fue el funcionamiento de la MDR Treinta y Tres: reglamento, actas, orden del día, quién lleva adelante cada sesión de la MDR. Algunas respuestas se presentan en el cuadro 7.

Cuadro 7. Opiniones sobre el funcionamiento de la MDR Treinta y Tres

<p>Hay un reglamento que ahora lo estamos revisando (E1) y (E5).</p> <p>El orden del día lo arma el Ministerio. Del correo electrónico pasamos al whatsapp, que es mucho más rápido y facilitó bastante el tema de la comunicación... lo propuso la Policía Comunitaria (E5).</p> <p>Ellos ya van con el orden del día y bueno ta... le ponen tantos minutos para cada cosa. Hay horarios porque si no no daba la hora, si no era un debate (E6).</p> <p>Hay actas. Leen el acta anterior en cada reunión. El que asiste a la mdr le pasa el acta al resto del grupo (E4).</p> <p>Las sesiones las dirige el Ministerio (E1).</p> <p>La convocatoria es un tema. A veces había más técnicos que la gente que iba del medio y nos moríamos de vergüenza (E2).</p>
--

En lo formal, la MDR Treinta y Tres cumple con los requisitos de una reunión: actas y su lectura, orden del día, reglamento. Aparecen comentarios que hacen pensar en agregar objetivos a las sesiones de la MDR Treinta y Tres. Por ejemplo, cuando un entrevistado dice que el tiempo está acotado porque si no sería un debate, cabe preguntarse si un facilitador podría mejorar ese tema y, como menciona María Teresa Sirvent, acompañar para que, por ejemplo, todos se expresen y la participación no sea engañosa... (material recopilado de un borrador no publicado de M.T. Sirvent (*private collection; unreferenced*)).

3.5 Propuestas de los productores para mejorar la participación en la MDR Treinta y Tres

Según Gohn, cuando no hay tradición de organizarse, los encargados de los municipios, por ejemplo, son los que hablan en nombre de la comunidad⁽²⁸⁾.

Los productores que consideran que no hay lugar para tomar decisiones hacen referencia, como en otras categorías de análisis, a la autoridad, al poder, pero también a que ellos mismos no se animan a opinar. ¿Podríamos relacionarlo, nuevamente, con la falta de capacitación de productores y técnicos responsables de la MDR Treinta y Tres en los temas de participación? ¿Llegan a



percibir lo que podrían hacer en la MDR si la participación fuera real?

Para Palma, una política pública que tenga como objetivo promover la participación debe considerar las habilidades que la gente tenga para participar, y él lo llama «capacidad de participación»; y que por otro lado existan oportunidades de participación⁽⁹⁾. O sea que, en este caso, la MDR Treinta y Tres permita el ejercicio de esa capacidad, esas habilidades de participación. ¿Cómo detectamos esas habilidades?

Al indagar sobre cómo se toman las decisiones en la MDR Treinta y Tres y si sus propuestas son tomadas en cuenta, se preguntó a los entrevistados qué habría que hacer para mejorar la participación en la MDR Treinta y Tres. En el cuadro 8 se resumen las propuestas.

Cuadro 8. Propuestas de los productores para mejorar la participación en la MDR Treinta y Tres.

¿Qué habría que hacer para mejorar la participación en la MDR Treinta y Tres?
Comunicación. Estar más enterado. Ser más escuchado y así volverían los que dejaron de asistir (E1).
Promover que la gente gaste ese tiempo en ir a la MDR. La gente va si le conviene (E2). La gente, si no ve soluciones, como que no le gusta mucho participar a charlas y charlas, y no ven muchas soluciones ya empiezan a dejar y a dejar... (E2).
Que los asistentes sociales visiten a la gente, que conversen mano a mano (E2).
Visitar otras MDR en otros departamentos (E3).
Continuidad de temas de una sesión a la otra siguiente. Mucha información y nada más. Que sea una herramienta de consulta. Muchos vemos a la MDR como una herramienta pero todavía no la tomamos como tal (E5).
Cambiar las relaciones de poder (E5). Cuando hay una inquietud que la eleven más arriba (E7).
Los productores no creen que la capacitación sea buena para desarrollarse. Talleres para priorizar temas (E8).
La MDR Treinta y Tres no puede ser una conversación de boliche (E8).

En los territorios existen conflictos de poder⁽²⁹⁾ y se deben tomar en cuenta a la hora de reunirse. Dado que los territorios son socialmente contruidos, en la MDR Treinta y Tres también se dan, como en cualquier otro territorio, relaciones sociales y conflictos. Para dos entrevistados la solución es «cambiar la relación de poder» (E5), «que no llegue todo tan preparado por parte del MGAP» (E1). En este sentido, Arnstein discute el tema del poder y su redistribución para un real proceso de participación tal que la gente sea consciente de las acciones que realiza. Además, dicho autor menciona que la participación se logra según el grado de organización de la gente y de las actitudes, cambiar roles de técnicos tanto como de la comunidad⁽¹⁹⁾. Por su parte, Durston considera el poder cuando dice que el carácter clientelista del sistema es difícil de cambiar aun cuando una reforma provenga de un instructivo presidencial. Cuando se da el semiclientelismo se da la posibilidad de presentación de propuestas por parte de los clientes «un acuerdo de cambio hacia mayores niveles de control por parte de la clientela... Emerge cuando hay ventanas de oportunidad en que se conjuga la presencia de varias condiciones favorables: movimientos de base, elecciones democráticas y ascendencia de políticos progresistas»⁽³⁰⁾. Finalmente, Presno y de Carvalho consideran que para que la participación sea eficaz, la misma debe transformarse en poder⁽⁵⁾.

Cuando el E1 y E2 hablan de que la gente va si les conviene y si ven soluciones, dan cuenta de su necesidad de sentirse escuchados para mejorar la participación. Tanto Palma como Hopenhayn hablan de «participación sustantiva», uno, y «motivación fundamental», el otro, para significar que debe tomarse en cuenta lo que las personas sienten y perciben como necesidad⁽⁹⁾⁽¹⁰⁾. Cuando pueden tomar parte en las decisiones, las personas se consideran sujetos y no objetos.

Las propuestas de los productores para mejorar la participación en la MDR Treinta y Tres muestran que quieren que sea una herramienta de consulta, ser más escuchados, ver soluciones, conversar con asistentes sociales, cambiar las relaciones de poder; todo lo cual hace pensar si los productores son escuchados en este espacio en la forma en que debería darse. Chia y otros propo-



nen la idea de dispositivo de gobernanza: un conjunto de herramientas e instrumentos relacionados para, en este caso sí, elaborar visiones comunes y estrategias, porque los integrantes de la organización (en este caso, la MDR Treinta y Tres) se apropiarían del instrumento MDR (*instrument seizing*) para promover el desarrollo rural, dependiendo de sus ambiciones, cultura, de querer elaborar estrategias de desarrollo rural de futuro manifestando las relaciones de poder⁽²¹⁾. Pero dependerá de los integrantes de la MDR que el instrumento pase a dispositivo. Para lograr esta apropiación del instrumento y transformarlo deben percibir que pueden hacerlo. Como dicen estos autores: «... la participación no se decreta, se construye en un juego sutil con respecto a las normas y las instituciones existentes y de coproducción de nuevas innovaciones organizacionales»⁽²¹⁾.

Por último, sobre la posibilidad de contar con un facilitador para acompañar y aprovechar cada sesión de la MDR Treinta y Tres (cuadro 9), todos los integrantes coinciden en la necesidad de contar con personas que convoquen y acompañen el proceso.

Cuadro 9. Opiniones sobre la propuesta de introducir la figura de un facilitador o moderador en la MDR Treinta y Tres

<p><i>¿Cómo ve la propuesta de introducir un facilitador que acompañe cada sesión de la MDR Treinta y Tres?</i></p>
<p>A mí me parece que es bueno. Estaría buenísimo. Ayudaría mucho. La gente no sabe cómo presentar propuestas y en algunos casos tampoco sabe qué hace la MDR. Cada organización no se comunica bien sobre lo que pasa en la MDR. A veces uno como productor no tiene la facilidad de expresarse (E1).</p>
<p>Un asistente social que hiciera visitas, conversara con la gente, nos aflojara un poco, que empezara a conocer a la gente que va. Que la gente vaya preparada, sin miedo. Ver la transformación de la gente es lo más lindo que hay (E2).</p>
<p>Un grupo de gente que trabaje con las organizaciones para mejorar la MDR. Capaz que salen cosas que hoy no lo podemos hacer, o de repente actuar más allá del Ministerio (E3).</p>

Si no ve soluciones, a la gente no le gusta mucho participar de charlas y charlas (E6).

Para mí habría que hacer un experimento para ver si es un problema cultural de la zona. No veo grupos que tengan empuje (E9).

A los talleres concurre poca gente, hallan larga la cosa y no van. ¡Pa! Dos charlas y tenía que escribir mucho (E10).

«No saben cómo presentar propuestas», «no saben qué hace la MDR», «no tienen facilidad de expresarse», «un asistente social que nos afloje», «que la gente vaya preparada y sin miedo», «un grupo de gente que trabaje con las organizaciones para mejorar la MDR», «ver si es un problema cultural», «hallan larga la cosa y no van», «ver la transformación de la gente es lo más lindo que hay». Todas estas afirmaciones nos hacen pensar en lo que María Teresa Sirvent llama «la demanda social como la forma de expresar necesidades y reivindicaciones». La autora también relaciona la participación real y no engañosa con los procesos educativos... (material recopilado de un borrador no publicado de M.T. Sirvent (*private collection; unreferenced*)). En el caso de la MDR Treinta y Tres, el proceso educativo para la participación ¿podría llevarlo adelante un facilitador?

4. Conclusiones

El objetivo de este trabajo era analizar la participación de los productores en las MDR a través de la visión que ellos tienen de las mismas y de lo que significa la participación. Utilizamos un enfoque comprensivo que nos permitió hacer una primera aproximación a lo que significa la participación y sobre todo cómo se traduce en las prácticas de los actores en la MDR.

Los resultados obtenidos permiten afirmar que los productores y sus organizaciones aún no reconocen plenamente en las MDR un espacio real de participación para la promoción efectiva del desarrollo rural.

Es necesario buscar mecanismos para promover que los productores disfruten de cada sesión de la MDR, satisfaciendo las necesidades que men-



cionan y/o perciben: opinar y ser escuchados, fortalecer sus organizaciones, que la reunión les deje cosas positivas, estar conectados con los demás, entre otras consideraciones. Cuando llega el momento de tomar decisiones en la MDR Treinta y Tres, mencionan que levantan la mano, buscan soluciones y «van más arriba», pero los productores se refieren a «otros», ellos no se animan a opinar, muchos proyectos vienen acordados, a veces, decide la autoridad.

En cuanto a las iniciativas, los entrevistados mencionan que no saben plantearlas, que «no se animan», que falta tiempo para hacer propuestas, que quedan esperando con «las ganas de decir...». El desarrollo supone que los productores se involucren en un proceso de participación, que este sea protagonista y no un instrumento, que libere potencialidades escondidas o inhibidas, y conduzca a la autorrealización de las personas. La MDR Treinta y Tres podría ponerse como objetivo detectar habilidades de participación y desplegar esas habilidades.

No alcanza con decretar un espacio, es necesaria la capacitación de productores, funcionarios y técnicos en temas de participación. Es importante la actitud de funcionarios, productores y técnicos. Debe estar claro para todos y explícito el objetivo que persigue la MDR Treinta y Tres.

Los entrevistados también perciben que la MDR Treinta y Tres puede llegar a ser un dispositivo para hacer propuestas y diseñar estrategias de desarrollo. Son conscientes, entonces, de que podría existir una participación real y que podrían llegar a lograr otros objetivos mediante dicha participación real. Del estudio surge la propuesta de contar con un facilitador que apoye la participación en las sesiones de la MDR Treinta y Tres, lo que la mayoría de los entrevistados considera como positivo. Algunos también plantean que hay que capacitar con metodologías adecuadas a los productores y promover que las organizaciones asistan a la MDR Treinta y Tres.

Esto conduce a que, además de atender al «qué» de la MDR, debe atenderse con énfasis el «cómo». Se propone, por un lado, promover la capacitación para la participación de los productores y sus organizaciones, que la misma sea auténtica y no

simbólica. Por otro lado, incluir la figura de un facilitador o moderador en las reuniones puede ayudar a que quien detenta el poder en el instrumento «permita» esa participación. Ambos aspectos apuntan a convertir este instrumento de las MDR en un dispositivo de desarrollo rural.

Sería interesante, para continuar esta investigación, ver la evolución de la participación en la MDR Treinta y Tres. Si la gente participa más y por qué. ¿Aprendieron a intervenir, se organizaron, hicieron proposiciones, etc.? Otros aspectos, la problemática de la actitud y la confianza, los conflictos territoriales y de poder requieren indagaciones más específicas para poder ser comprendidos, primero, y abordados desde la acción política, después.

Agradecimientos

A los productores que integran la MDR Treinta y Tres, por su buena disposición a facilitar este estudio, que pretende aportar a la mejora de dicho espacio. A Virginia Rossi, por su orientación durante la investigación.

Contribución de los autores

El autor es el único contribuyente al contenido.

Referencias

1. Riella A, Mascheroni P. Desarrollo Rural Territorial: una aproximación para el análisis de la experiencia de las mesas de desarrollo rural en Uruguay. In: Riella A, editor. El Uruguay desde la sociología X. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales; 2012. p. 233 -59.
2. Frugoni R. La inclusión del desarrollo rural en las políticas públicas agropecuarias: un proceso imprescindible en marcha. In: Anuario 2008. Montevideo: MGAP; 2008. p. 243-60.
3. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, PUR (UY). Informe de cierre. Vol. 1, Evaluación de resultados y percepciones de los involucrados. Montevideo: MGAP; 2011. 135p.



4. Albicette MM. Sistematización y evaluación del proceso de una experiencia de investigación participativa [master's thesis]. Montevideo (UY): Universidad de la República, Facultad de Agronomía; 2011. 177p.
5. Presno N. Participação e poder: os desafios da extensão rural para o desenvolvimento e a inclusão social. Poster sesión presented at: VII Congreso Latinoamericano de Sociología Rural; 2006 Nov 20-24; Quito, Ecuador.
6. Cimadevilla G. Dialéctica de la participación. In: Thornton R, Cimadevilla G, editors. Usos y abusos del participare. Buenos Aires: INTA; 2010. p. 55-66.
7. Arroyo Gonçalves CM. La participación como parte de las estrategias de intervención. In: Thornton R, Cimadevilla G, editors. Usos y abusos del participare. Buenos Aires: INTA; 2010. p. 107-22.
8. Montero M. Introducción a la psicología comunitaria: desarrollo, conceptos y procesos. Buenos Aires: Paidós; 2005. 320p.
- 9 Palma D. La participación y la construcción de ciudadanía. Santiago de Chile: Universidad AR-CIS; 1998. 48p.
10. Hopenhayn M. La participación y sus motivos. *Acción crítica*. 1988;24:13-28.
11. Alegre M, Carro S, Echeverriborda L, Ferrín M, Ingold M, Long C, Riet J, Paparamborda I. Sistematización final del Programa de Formación de Actores Locales para el Desarrollo Rural en el departamento de Treinta y Tres. In: Moraes A, Oreggioni W, Picos G, editors. Formación para el desarrollo Rural: experiencias desde Extensión Universitaria en la construcción de nuevas estrategias. Montevideo: Extensión; 2008. p. 129-63.
12. Rodríguez N. Dificultades en la coordinación y cooperación interinstitucional como traba de los procesos de los procesos de desarrollo rural con enfoque territorial [master's thesis]. Montevideo (UY): Universidad de la República, Facultad de Agronomía; 2008. 89p.
13. Cazzuli F, Ferreira E, de Hegedüs P, Tommasino H, Bertolini J, Brunel M, Duarte P, Fernández A, Rodríguez H, Sayes J, Seijo G. Metodología de trabajo y funcionamiento de la Mesa de Desarrollo de Laureles-Cañas (Tacuarembó): un estudio de caso. *Rev estud coop*. 2011;16(2):42-61.
14. Frank N, Quintero J. Análisis preliminar sobre el papel de extensión universitaria en las políticas públicas que promueven ámbitos de participación orientados al desarrollo rural. La Unidad de Extensión de Cerro Largo y la Mesa de Desarrollo Rural. In: Moraes A, Oreggioni W, Picos G, editors. Formación para el desarrollo Rural: experiencias desde Extensión Universitaria en la construcción de nuevas estrategias. Montevideo: Extensión; 2008. p. 179-87.
15. Mañan O, Martínez A, Oyhançabal G, Weisz B. Construyendo institucionalidad para el desarrollo rural: el caso de la sub-mesa del Santoral. En: Moraes A, Oreggioni W, Picos G, editors. Formación para el desarrollo Rural: experiencias desde Extensión Universitaria en la construcción de nuevas estrategias. Montevideo: Extensión; 2008. p. 44-69.
16. González M. Políticas de desarrollo rural en Uruguay: mesas de desarrollo rural, actores y territorio [master's thesis]. Montevideo (UY): Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales; 2012. 187p.
17. Contrato de prestamo para el programa nacional de apoyo al pequeño productor agropecuario [Internet]. 2001 [cited 2020 Mar 25]. Available from: <https://bit.ly/2zZ7fnq>.
18. República Oriental del Uruguay, Poder Legislativo. Descentralización y coordinación de políticas agropecuarias con base departamental. Ley N° 18.126 [Internet]. 2007 [cited 2020 Mar 10]. Available from: <https://bit.ly/2LLVfZp>.
19. Arnstein SR. A Ladder of Citizen Participation. *JAPA*. 1969;35(4):216-24.
20. Torres N. La participación en las comunidades rurales: abriendo espacios para la participación desde la escuela. *Revista Educare*. 2007;12(NE):115-9.
21. Chia E, Rey-Valette H, Michel L, Souldard C, Nougaredes B, Mathé S, Barbe S, Maurel P, Jarrige F, Guihéneuf P. Proposición metodológica



para el análisis de la gobernanza territorial a partir de una experiencia francesa. *Rev geogr Valpso*. 2016;53:23-46.

22. Figueroa R, Chia E. Gobernanza territorial, conflictos y aprendizajes. *Rev geogr Valpso*. 2016;53:1-6.

23. Vitry Ch, Chia E. Contextualisation d'un instrument et apprentissages pour l'action collective. *Management & Avenir*. 2016;1(83):121-41.

24. Lardon S, Chia E, Rey-Valette H. Introduction: dispositifs et outils de gouvernance territoriale. *Norois*. 2008;209:7-13.

25. Vassallo M. Desarrollo rural: teorías, enfoques y problemas nacionales. Montevideo: Facultad de Agronomía; 2001. 175p.

26. FIDA. Proyecto Uruguay Rural: Evaluación de los Resultados de un Proyecto. Rome: [publisher unknown]; 2013. 27p. Report No.: 3182-UY.

27. Batthyány K, Cabrera M. Metodología de la Investigación en Ciencias Sociales: apuntes para un curso inicial. Montevideo: Universidad de la República; 2011. 96p.

28. Gohn M da G. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana. In: Torres Ribeiro AC, editor. *Repensando la experiencia urbana de América Latina: cuestiones, conceptos y valores*. Buenos Aires: CLACSO; 2000. p. 175-204.

29. Fernandes BM. Sobre la tipología de los Territorios [Internet]. [place unknown]: [publisher unknown]; 2010 [cited 2020 Mar 10]. 20 p. Available from: <https://bit.ly/2ZoNhNO>.

30. Durston J. Superación de la pobreza, Capital social y Clientelismo. In: Arriagada I, editor. *Aprender de la experiencia: El capital social en la superación de la pobreza*. Santiago de Chile: CEPAL; 2005. p. 47-57.



Material Suplementario

Cuadro I. Contribución de investigaciones realizadas a nivel nacional para la elaboración de categorías de análisis para el presente estudio

Autores	Principales contribuciones al presente estudio	Categorías de análisis que sugiere cada trabajo
Alegre y otros ⁽¹¹⁾ , Treinta y Tres	<p>Cuando se pretenden abordajes participativos se deben identificar las tensiones producto de la historia de interacciones entre actores del territorio con diversidad de roles y de perspectivas. Estas tensiones son las que explican la situación en que se encuentra el territorio.</p> <p>Para estos abordajes participativos, se requieren acuerdos explícitamente establecidos y evaluar constantemente según los objetivos entre los que debe estar el potenciar los procesos participativos.</p> <p>Se requiere también, para estas intervenciones, formación en metodologías con enfoques participativos, para operativizar las reuniones de la MDR, formación de los productores y formación de los funcionarios del MGAP, presencia de un técnico facilitador.</p>	<p>a) motivación y formación para la participación</p> <p>d) funcionamiento de la MDR</p>
Frank y Quintero ⁽¹⁴⁾ , Cerro Largo	<p>Estos espacios de participación de los actores locales, como las MDR, implican por un lado la posibilidad de contribuir a la real participación de estos, pero corriendo el riesgo de legitimar un espacio que no los contemple.</p>	<p>d) funcionamiento de la MDR</p>
Rodríguez ⁽¹²⁾ , Tacuarembó, Salto, Artigas, Cerro Largo, San José, Canelones, Rocha, Rivera y Durazno	<p>Destaca la importancia de la coordinación interinstitucional para el desarrollo rural y las dificultades que presenta en los procesos de desarrollo rural en el país, afectando la construcción de capital social. Si bien se ha avanzado en la construcción de capital social con la instalación de las Mesas, la coordinación entre instituciones no ha avanzado lo suficiente.</p> <p>La definición clara de objetivos y su difusión podría facilitar el diálogo institucional.</p> <p>También destaca la importancia de la actitud personal y la confianza, además de la existencia de voluntad política, entre los participantes de los procesos de desarrollo.</p>	<p>a) motivación y formación para la participación</p> <p>b) incidencia en la toma de decisiones</p> <p>d) funcionamiento de la MDR</p>



<p>Mañan y otros⁽¹⁵⁾, Canelones</p>	<p>Si bien en la nueva institucionalidad se estimula la participación, se cuestiona la autonomía organizativa y se genera una dependencia de la acción estatal y de sus apoyos financieros.</p> <p>Entre las instituciones que participan de las MDR hay diferencias en: compromiso, involucramiento, trayectoria en el medio rural y las visiones sobre el desarrollo rural. «Esto deviene en un escenario complejo que expresa una tensión entre quienes definen las políticas macroeconómicas, quienes operacionalizan las políticas específicas para el sector, quienes manejan los recursos y aquellos con anclaje territorial». Las organizaciones llegan a esta nueva institucionalidad con expectativas y frustraciones de experiencias pasadas y esto genera problemas en la comunicación.</p> <p>«Algunos problemas identificados son: el exceso de información comparado con la escasa discusión de las políticas de desarrollo; la tensión entre los temas sectoriales y territoriales; problemas metodológicos para operativizar las reuniones de la mesa; la burocracia estatal, y el alcance real de la MDR.»</p> <p>«El desafío está en la descentralización del poder real, permitiendo que los actores locales contribuyan en la planeación estratégica de su destino.»</p> <p>«El desafío es impulsar políticas de desarrollo rural participativo, sustentado en organizaciones sociales fuertes con capacidad de autogestión y decisión propia sin dependencia de la acción estatal y de sus apoyos financieros...»</p>	<p>a) motivación y formación para la participación d) funcionamiento de la MDR</p>
<p>Cazzuli y otros⁽¹³⁾, Tacuarembó</p>	<p>Acordar objetivos: sobre qué significa desarrollo para todas las partes; qué significa participación para todas las partes; estimulación de la participación; discutir las políticas del MGAP; fortalecimiento de las organizaciones.</p> <p>No existe una metodología preestablecida en la MDR para el trabajo de canalizar demandas, construir un espacio de participación y que en definitiva la herramienta MDR sea una herramienta válida.</p>	<p>a) motivación y formación para la participación d) funcionamiento de la MDR</p>



	<p>Detectan problemas de representatividad de los delegados de las organizaciones. Proponen apoyo técnico continuo por parte de técnicos del área social para mejorar la comunicación entre «representantes y representados» de los grupos de productores u organizaciones de productores.</p> <p>Detectan también problemas de asistencia de ciertos actores del territorio a las MDR.</p>	
<p>González⁽¹⁶⁾, San José y Cerro Largo</p>	<p>Se observan funciones informativas de las MDR, control de políticas públicas y espacios de presión. No se han requerido decisiones de esas MDR, pero sí se ha mejorado en lo que tiene que ver con el acceso a la información.</p> <p>Hay actores del territorio que no participan de las MDR.</p> <p>En cuanto a la participación: «en qué medida el espacio está siendo habilitado a tomar decisiones relevantes para los actores sociales del medio rural y cuáles son las condiciones creadas para una efectiva participación, especialmente de los actores sociales más débiles» (p. 165)</p>	<p>b) incidencia en la toma de decisiones</p> <p>c) posibilidad de plantear iniciativas</p>
<p>Riella y Mascheroni⁽¹⁾, San José, Salto, Canelones y Cerro Largo</p>	<p>Falta capacitación para el trabajo territorial, no solo en el MGAP, sino también en las instituciones que participan en las MDR.</p> <p>Habría que unificar la visión sobre el desarrollo rural y también unificar la visión que se tenga sobre la acción en las MDR.</p> <p>También falta capacitación de los «técnicos que participan en las MDR en aspectos conceptuales y operacionales comunes sobre la intervención para el desarrollo rural en los territorios».</p> <p>La perspectiva de desarrollo se ve cuestionada por la no participación de actores no dedicados a las tareas agropecuarias.</p>	<p>a) motivación y formación para la participación</p> <p>d) funcionamiento de la MDR</p>