

MESAS DE DESARROLLO RURAL EN URUGUAY: HERRAMIENTAS DEL DESARROLLO RURAL TERRITORIAL¹

Mariana Brunel Bentos Pereira

Maestranda en Desarrollo Rural Sustentable
Programa de Posgrados de la Facultad de Agronomía
Universidad de la República, Uruguay
Técnica de la Dirección General de Desarrollo Rural
Ministerio Ganadería Agricultura y Pesca
brunel@montevideo.com.uy

INTRODUCCION

Uruguay es un país organizado administrativamente en 19 Departamentos, en cada uno de los cuales funciona al menos una Mesa de Desarrollo Rural (MDR). Estas Mesas son coordinadas por un Consejo Agropecuario Departamental presidido por un funcionario técnico del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP)². El siguiente artículo analiza las Mesas de Desarrollo Rural como ámbitos de concertación de las clases sociales en el marco del desarrollo territorial rural.

Los cometidos de la MDR son promover participación en instrumentación de políticas sectoriales, detectar demandas e inquietudes, canalizar proyectos de desarrollo, promover articulaciones y coordinaciones de sector público y privado representativo de las cadenas productivas.

Por el alcance de estos cometidos podemos decir que el enfoque que predomina es el enfoque del Desarrollo Territorial Rural (DTR).

EL ENFOQUE DEL DESARROLLO TERRITORIAL RURAL

De acuerdo a la propuesta de Bernardo Mançano Fernandes (2009), se pueden distinguir dos modelos de desarrollo: el de los agronegocios y el del campesinado. El primero, el de los agronegocios, se desarrolla a partir del monocultivo a gran escala, usando para ello agrotóxicos y

¹ Trabajo presentado como criterio de evaluación final del curso “Territorios y conflictividad de modelos de desarrollo: la cuestión agraria actual”, dictado por el profesor Bernardo Mançano Fernandes en el Programa de Posgrados de la Facultad de Agronomía, Maestría en Ciencias Agrarias y Diploma y Maestría en Desarrollo Rural Sustentable, 2012. Artículo producido en el marco del Proyecto CAPES 014/2011 – UNESP/UEDELAR, Questão Agrária e Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil e Uruguai.

² En mayo del año 2007 en base a la ley N° 18.126 de descentralización y coordinación de políticas agropecuarias con base departamental, se crea el Consejo Agropecuario que dependerá del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP). El mismo está integrado por los siguientes órganos: Consejo Agropecuario Nacional, Consejos Agropecuarios Departamentales y Mesas de Desarrollo Rural. Dentro de los cometidos del Consejo Agropecuario está contribuir a la descentralización del MGAP, articular políticas agropecuarias nacionales con las departamentales, promover mayor involucramiento de la sociedad agropecuaria en la definición e instrumentación de las políticas del sector y orientar el accionar de las instituciones vinculadas. El Consejo Agropecuario Departamental está integrado por un representante del MGAP (presidente), representante de persona pública no estatal de mayor incidencia en el departamento, representante del INC, dos representantes de la intendencia. Sus cometidos son difundir e informar acerca de las políticas del MGAP y de las personas públicas no estatales, colaborar para maximizar eficiencia de los servicios del MGAP, identificar y promover proyectos de interés, identificar y orientar a nuevos grupos de productores, evaluar desarrollo y cumplimiento de las políticas agropecuarias, coordinar con la intendencia la aplicación de sus proyectos. Las Mesas de Desarrollo Rural (MDR) están integradas por el Consejo Agropecuario Departamental, un representante de cada una de las cooperativas, un representante de cada una de las organizaciones gremiales, un representante de la comisión de agro de Junta Departamental, y personas invitadas por el consejo que representen o no a organizaciones (por decreto reglamentario posterior a la ley debido al bajo nivel de organización encontrado).

semillas transgénicas, dependiendo primordialmente de trabajo asalariado y alta mecanización. Determinando un paisaje homogéneo del monocultivo, caracterizado por poca población, con su superficie ocupada por cultivos, la mercancía es la expresión del territorio (FERNANDES, 2009).

El modelo del campesinado está basado en la biodiversidad, múltiples cultivos en pequeña escala, sin utilizar agrotóxicos. Depende primordialmente del trabajo familiar. El paisaje se caracteriza por la gran presencia de personas porque es en este donde construyen su existencia, producen mercancías, culturas, infraestructura social, entre otros. Es un paisaje heterogéneo. (FERNANDES, 2009). Estos dos territorios compiten entre sí, porque para expandirse uno necesita destruir al otro (FERNANDES, 2009).

Estos dos modelos de desarrollo generan dos paradigmas el Capitalismo Agrario y el de la Cuestión Agraria (FERNANDES (2008), citado por MARTIRENA, 2011).

PARADIGMA DEL CAPITALISMO AGRARIO

Para este paradigma el espacio de análisis es la sociedad capitalista, y las posibilidades de desarrollo se basan en la capacidad de convertirse en unidades del sistema, como es el caso de la agricultura familiar. Dentro de este paradigma el límite de su ideología es cuando la discusión implica objetar el capitalismo. La ocupación de tierras se considera un atraso porque se sale de la lógica del capital, se trata de realizar la integración de los campesinos a la lógica del capital mediante diversas formas de compra de tierra.

Desde el Paradigma del Capitalismo Agrario, las críticas al capitalismo no traspasan los límites del sistema. Las perspectivas de desarrollo territorial rural son comprendidas a partir de modelos del modo de producción capitalista. Las perspectivas de modernización son para alcanzar modelos de sistemas para las empresas, mercados, tecnologías y otras políticas, teniendo como referencia las reproducciones de relaciones capitalistas. Se analizan y crean procedimientos metodológicos para clasificar las desigualdades sociales pero no se utilizan conceptos o procedimientos para estudiar los conflictos generados por los enfrentamientos de las clases sociales. Esto hace que el concepto de territorio desde el Paradigma Capitalismo Agrario es mucho más próximo al concepto de espacio y de región, principalmente por la ausencia del análisis sobre las contradicciones y los conflictos (FERNANDES, 2009).

En el marco de este paradigma, Schejtman y Berdegú (2004) definen el DTR como un proceso de transformación productiva e institucional de un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural. La transformación productiva tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente a la economía del territorio con mercados dinámicos, lo que supone cambios en los patrones de empleo y producción de un espacio rural determinado. El desarrollo institucional tiene como objetivo estimular la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos relevantes, así como modificar las reglas formales e informales que reproducen la exclusión de los pobres en los procesos y los beneficios de la transformación productiva (SCHEJTMAN Y BERDEGUÉ, 2004).

PARADIGMA DE LA CUESTIÓN AGRARIA

Para este paradigma el campesino es un sujeto subalterno que resiste al capital, manifestando la conflictualidad en el desarrollo de la agricultura, como movimiento de destrucción y recreación de las relaciones sociales. Para la cuestión agraria el enfrentamiento en el capitalismo es posible (FERNANDES, 2008).

Según Fernandes (2009), para el Paradigma de la Cuestión Agraria las críticas al capitalismo superan los límites del sistema. Las perspectivas del DTR son comprendidas a partir de críticas a los modelos del modo de producción capitalista. Los estudios realizados desde el Paradigma de la Cuestión Agraria utilizan como referencia las contradicciones y los conflictos entre las relaciones capitalistas y las relaciones no capitalistas. La perspectiva de modernización procura crear modelos alternativos de organizaciones, mercados, tecnologías, y otras políticas para la superación de la reproducción de las relaciones capitalistas. Esto puede ser una desventaja del modelo porque, a diferencia del Capitalismo Agrario que acompaña al movimiento de su sistema, este debe reinventarlo, profundizar las críticas al sistema que intensifica las desigualdades sociales y estudiar los conceptos generados por el enfrentamiento entre las clases sociales. El concepto de territorio del Paradigma de la Cuestión Agraria tiene mayor relevancia y dimensión política de enfrentamiento de clases, distinguiéndose de los conceptos de espacio y región.

En el marco de este paradigma, Jorge R. Montenegro (2008) destaca varios aspectos de la definición de DTR de Schejtman y Berdegue (2004): además del objetivo de reducción de la pobreza, la confianza en la competitividad y en el mercado como ámbito propicio para el desarrollo rural. También resalta el consenso “entre los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos relevantes”, es decir, el consenso entre grupos sociales diferentes, superando sus diferencias y buscando el desarrollo común por encima de los intereses particulares. Agrega el autor,

Pensar que es generalizable la idea de un medio rural flexible, pluriactivo y capaz de encontrar su nicho en el mercado global, un medio rural en que las instituciones de diferentes ámbitos administrativos se dispongan a conversar o un medio rural compactado entorno del bien común, corresponde a una visión simplista de la realidad. Asimismo pensar en un medio rural integrado en mercados dinámicos es el único camino para su desarrollo, supone una visión profundamente dicotómica: el mercado o la pobreza. Por último, pensar que los conflictos estructurales anclados en la dominación capitalista, étnica, etc, pueden olvidarse y substituirse, en un pase de magia, por una cooperación entre todos los grupos que habitan un territorio, no es más que una especulación del consenso que no se sustenta en ninguna base real. (MONTENEGRO, 2008, p. 249).

La conflictualidad generada por el capital en su proceso de territorialización, destruye y recrea el campesinado, excluyéndolo, subordinándolo, concentrando tierra, aumentando las desigualdades. La conflictualidad generada por el campesinado en su proceso de territorialización destruye y recrea el capital, resocializándose en su formación autónoma, disminuyendo las

desigualdades, desconcentrando tierra. Esa conflictualidad promueve modelos distintos de desarrollo (FERNANDES, 2008).

EL TERRITORIO EN DEBATE

Según el paradigma de la Cuestión Agraria, el territorio es una relación de poder que precisa ser debatida constantemente. Desarrollo y territorio son conceptos multidimensionales, el espacio es una totalidad. El territorio es un todo y el mismo es parte de la realidad. Las dimensiones están formadas por las condiciones construidas por los sujetos en sus prácticas sociales en relación con la naturaleza y entre sí. Milton Santos, de acuerdo con Fernandes (2009), define al espacio como un conjunto de sistemas de objetos y sistemas de acciones, que forman el espacio de modo inseparable, solidario y contradictorio. En esta definición están contempladas la naturaleza y la sociedad (FERNANDES, 2009).

Al analizar los espacios no podemos separar los sistemas, los objetos, y las acciones que se complementan con el movimiento de la vida, en que las relaciones sociales producen los espacios y los espacios a su vez producen las relaciones sociales. Este movimiento continuo es un proceso de producción de espacios y de territorios (FERNANDES, 2009).

Partimos del principio que el territorio es una construcción a partir del espacio geográfico, y que el espacio es anterior al territorio. Las transformaciones en el espacio acontecen por las relaciones sociales en el proceso de producción del espacio (FERNANDES, 2009).

Las relaciones y clases sociales producen diferentes territorios y espacios que se reproducen en los escenarios que son de permanente conflictualidad. El concepto de territorio contiene como principios: soberanía, totalidad, multidimensionalidad, pluriescalaridad, intencionalidad y conflictualidad. La soberanía es un principio de la noción de territorio, pero antes de ser un principio es una necesidad humana para la libertad. La pluriescalaridad es un principio básico para la comprensión de las distintas escalas de los territorios. La intencionalidad propone diferentes lecturas para una realidad, generando conflictualidades materializadas por las disputas en la interpretación de los hechos. La conflictualidad es el proceso de enfrentamiento permanente en las interpretaciones que objetivan las permanencias y/o superaciones sociales, grupos sociales, instituciones, espacios y territorios (FERNANDES, 2008; 2009).

Las contradicciones producidas por las relaciones sociales, crean espacios y territorios heterogéneos, generando conflictualidades. El centro del conflicto es la disputa por los modelos de desarrollo, en el que los territorios están marcados por la exclusión de las políticas neoliberales, productoras de desigualdades, amenazando la consolidación de la democracia.

LAS MESAS DE DESARROLLO RURAL

Las MDR fueron concebidas para promover la participación de los pobladores rurales en la instrumentación de políticas, para detectar demandas e inquietudes, promover articulación y

coordinación del sector público y privado. En función de sus cometidos, ubicamos esta herramienta en el enfoque de DTR.

Desde el Programa Uruguay Rural del MGAP se visualizan a las MDR,

[...] como espacios amplios de participación, enfatizando en el involucramiento de organizaciones sociales excluidas históricamente de la definición de las políticas. Se pretende la participación del mayor número de beneficiarios posible, favoreciendo la integración de éstos en organizaciones representativas y consolidadas. Esperamos que en las Mesas participen representantes de grupos y organizaciones de productores rurales representativas en su departamento y/o localidad, asalariados y ex-asalariados del medio rural, cooperativas y sociedades de fomento rural. (URUGUAY - PUR, 2012, s/p)

En esta cita queda claro que lo que se busca con las MDR es promover la participación de todos los actores locales y agentes externos que afectan el desarrollo rural del territorio, lugar donde se daría esa interacción y concertación entre los actores locales del territorio mencionado en la definición de Schejtman y Berdegue (2004).

Pensar en la MDR como un ámbito donde se logre la participación de todos los actores locales organizados y externos relevantes para que logren consenso supone que los conflictos estructurales pueden olvidarse y va a primar una cooperación entre todos los grupos que habitan el territorio, pensando en el bien común. Desde el Paradigma del Capitalismo Agrario esto sería posible por su visión simplista de la realidad.

Analizando las MDR en el marco del paradigma de la Cuestión Agraria, este acuerdo entre los diferentes grupos sociales no se logrará porque la conflictualidad es una propiedad del territorio y porque las relaciones sociales están en permanente conflicto. El desarrollo se refiere no solo al crecimiento económico y al mejoramiento de las condiciones materiales de vida, sino también al crecimiento de los sujetos como individuos y seres sociales.

Para esto es importante el fortalecimiento organizacional de grupos sociales históricamente excluidos como son los asalariados rurales, productores familiares y pobladores rurales, como una de las principales herramientas para el aumento de la capacidad de negociación de estos con el Estado y con otros actores económicos y sociales. Implica, asimismo, la generación y consolidación de colectivos sociales con objetivos comunes de transformación social que apunten a la generación de nuevas relaciones sociales de producción y distribución de poder. El generar procesos de cambio en una sociedad implica la construcción de sujetos colectivos y organizados, movilizados por intereses en común, consientes del lugar desigual que ocupan en el actual modelo de desarrollo.

El fortalecimiento de las organizaciones sociales representativas de la actividad agropecuaria y de los pobladores rurales, permite que las MDR, como instancias locales, mejoren la identificación, establecimiento de prioridades y ejecución de actividades de desarrollo rural, estando integradas por todos los interesados. Las MDR serían una herramienta para el desarrollo rural territorial donde se daría la negociación de los diferentes intereses para lograr un fin común.

CONSIDERACIONES FINALES

Las MDR son un espacio amplio de participación, que busca el involucramiento de las organizaciones sociales, favoreciendo la integración de los diferentes actores locales a organizaciones representativas y consolidadas.

Para lograr desarrollo rural territorial es necesario mejorar el nivel de organización de los pobladores rurales, esto se logra apoyando en la formación de nuevos grupos u organizaciones y fortaleciendo las existentes. También se debe desarrollar y fortalecer los vínculos entre las organizaciones y los actores locales y con las instituciones públicas y privadas.

La idea de MDR como ámbito de concertación entre actores locales y externos, como espacios amplios de participación, priorizando el involucramiento de organizaciones sociales excluidas, puede estar basada en el paradigma del Capitalismo Agrario pero lo que busca es incluir a todos los grupos sociales para que a pesar de sus conflictos puedan discutir sus diferentes modelos de desarrollo y crear modelos alternativos que generen nuevas relaciones sociales y distribución de poder. El generar procesos de cambio en una sociedad implica la construcción de sujetos colectivos y organizados, movilizadores por intereses en común, conscientes del lugar desigual que ocupan en el actual modelo de desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

FERNANDES, Bernardo Mançano. **Los dos campos de la cuestión agraria: campesinado y agronegocio.** Disponible en: <http://www2.fct.unesp.br/nera/artigodomes/campesinato_e_agronegocio.pdf>. Acceso en: 12 abr. 2012

FERNANDES, Bernardo Mançano. **Cuestión Agraria: conflictividad y desarrollo territorial.** Inédito, 2008.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Territorio, teoría y política. En: **Las configuraciones de los territorios rurales en el siglo XXI.** Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2009.

FERNANDES, B. M. Acerca de la tipología de los territorios. In: WALLENIUS, Carlos A. Rodríguez (Coor.). **Defensa comunitaria del Territorio en la zona central de México.** Enfoques teóricos y análisis de experiencias. Xochimilco; Juan Pablos Editores, 2010.

MARTIRENA, Gregorio. **Territorios y Desarrollo rural en América Latina: una herramienta entre dos paradigmas el microcrédito rural.** Disponible en: <<http://www2.fct.unesp.br/nera/artigodomes>>. Acceso en: 12 abr. 2012.

MONTENEGRO, Jorge. Los límites del consenso – La propuesta de desarrollo territorial rural en América Latina. En: FERNANDES, Bernardo Mançano. (Org). **Campesinato e agronegocio na América Latina: a questão agrária atual.** São Paulo: Expressão Popular, 2008.

SCHEJTMAN, A; BERDEGUÉ, J. A. **Desarrollo Territorial Rural.** Chile: RIMISP, 2004.

URUGUAY, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. **Programa Uruguay Rural.** Disponible en: <<http://www.mgap.gub.uy/URural/inicio.html>>. Acceso en: 12 abr. 2012.