



**Universidad Nacional de La Plata**

**Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales**

**Red Internacional de Investigación AGRITERRIS**

**Sede La Plata**

***Seminario sobre Políticas Públicas 2017***

***Red AgriTRRIS***

16 de agosto de 2017

Departamento de Desarrollo Rural  
Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales  
Universidad Nacional de La Plata

**Universidad Nacional de La Plata**  
**Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales**

**Red Internacional de Investigación AGRITERRIS**  
**Sede La Plata**

*Seminario sobre Políticas Públicas 2017*  
*Red AgriTRRIS*

**Coordinadores**

**Mg. MV Diego A. Boyezuk**

**Ing. Agr. Guillermo M. Hang**

Ion Taibo, Lilian Anabelle

Seminario de políticas públicas 2017 : Red AGRITERRIS : Departamento de Desarrollo Rural, Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales, Universidad Nacional de La Plata / Lilian Anabelle Ion Taibo ; Elisa Rodriguez Ruvira ; Carlos de la Peña ; coordinación general de Guillermo Hang ; Diego Boyezuk. - 1a ed. - La Plata : Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales, 2017.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-950-34-1672-3

1. Políticas Públicas. 2. Desarrollo. I. Rodriguez Ruvira, Elisa II. Peña, Carlos de la III. Hang, Guillermo , coord. IV. Boyezuk, Diego, coord. V. Título.  
CDD 320.6

ISBN 978-950-34-1672-3



**Universidad Nacional de La Plata**  
**Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales**

**Decana**

Dra. Sandra Sharry

**Vicedecana**

Ing. Agr. Irene Velarde

**Secretario académico**

Dr. Cristian Weber

**Secretario de supervisión administrativa**

Ing. Ftal. Pablo Yapura

**Secretaria de relaciones interinstitucionales**

Claudia Kebat

**Secretaria de investigaciones científicas y vinculación tecnológica**

Dra. Mariana Marasas

**Secretaria de asuntos estudiantiles**

Ing. Agr. María Laura Bravo

**Directora de asuntos estudiantiles**

Ing. Agr. Lorena Mendicino

**Secretario de Extensión**

Ing. Agr. Juan José Garat

**Prosecretaria de extensión para productores familiares**

Ing. Agr. Laura Terminiello

**Prosecretaria de desarrollo comunitario y social**

Ing. Agr. María Eugenia Vela

**Director del Departamento de Desarrollo**

Ing. Agr. Guillermo M. Hang

# Índice

<b>Introducción</b>	<b>p. 5</b>
<b>El Proyecto Uruguay rural y su anclaje territorial en el Departamento de Rivera, en el período 2005 - 2010</b>	<b>p. 9</b>
<i>Lilián Anabelle Ion Taibo</i>	
<b>Implementación de la política de desarrollo rural en Rocha</b>	<b>p. 18</b>
<i>Elisa Rodríguez Ruvira</i>	
<b>Entre jangadas, naranjas y eucaliptos. Trayectoria y dinámica socio-técnica de la actividad forestal en el noreste de Entre Ríos, desde los inicios hasta comienzos del siglo XXI</b>	<b>p. 26</b>
<i>Carlos de la Peña</i>	
<b>Consideraciones finales</b>	<b>p. 38</b>

## **Introducción**

El análisis de políticas públicas puede entenderse como un conjunto diverso de metodologías y técnicas cuya utilización tiene como propósito introducir mayor racionalidad y transparencia en el funcionamiento del Estado y en sus procesos decisorios a través de una exploración más rigurosa de su sentido, de sus objetivos, del contexto de operación, de sus requerimientos y de sus impactos (Martínez Nogueira, 1995). El concepto ha ido evolucionando a través del tiempo, pudiéndose percibir en ese movimiento temporal de las distintas formas estatales, la expresión de una redefinición permanente de los límites establecidos entre el Estado y la Sociedad (Abal Medina, 2012). Durante las últimas décadas ha sido una temática ineludible en los debates académicos de las ciencias sociales. En Latinoamérica esta ocurrencia no es casual y se produce en un contexto de permanentes cambios sociales, culturales, políticos y económicos. Su correlato en áreas rurales ha modificado de manera significativa el entorno de la agricultura. Allí, para Albaladejo (2017) la copresencia de diferentes modelos de desarrollo, entendida no como un estado de transición de un territorio a otro, sino como estados dinámicos de equilibrio, incompletos e inacabados, plantea un proceso de territorialización incompleta, un escenario en continua disputa, un pacto territorial en el cual el análisis de las políticas públicas, como instrumentos de intervención del Estado, juega un rol protagónico.

La presente publicación compila los resúmenes expandidos resultantes de la presentación y defensa de tres trabajos finales de Tesis de la Carrera de Magister en Procesos Locales de Innovación y Desarrollo Rural que se dieron en el marco del Seminario de Políticas Públicas de la Red de Investigación Internacional AgriteRRis Sede La Plata, Departamento de Desarrollo Rural, Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales de la Universidad Nacional de La Plata. Los mismos dan cuenta de contribuciones teóricas, metodológicas e instrumentales realizadas al campo de las políticas públicas vinculadas particularmente al desarrollo rural y la innovación a partir de estudios de caso en la República Oriental del Uruguay y en Argentina.

## **Red de Investigación Internacional AgriteRRis: un dispositivo internacional de investigación y formación**

Esta organización se origina a través de una historia de cooperación de más de veintidós años de Francia con Argentina y Brasil, particularmente Amazonia, que recién se formalizó en 2007 entre tres instituciones francesas como el INRA, la Universidad de Toulouse Le Mirail y Montpellier SupAgro y cuatro instituciones argentinas las Universidades Nacionales de La Plata, Mar del Plata y del Sur, y el INTA. En la actualidad son diez las instituciones copartícipes de la Red habiéndose incorporado formalmente a partir del 2012 la Universidad Federal de Pará (UFPA) Brasil, el CIRAD (La Recherche Agronomique pour le Développement) desde el 2013 y posteriormente el IRD (Institut de Recherche pour le Développement). Es de destacar que estas instituciones tienen antecedentes de

cooperación, al menos bilateral, de más de 30 años, entre otros con la formación en Maestría y doctorado a partir de los años 1980 - 1990 de un número importante de estudiantes o profesionales argentinos y brasileños, que hoy representan los cuadros del dispositivo AgriteRRis. Los objetivos de esta Red de Investigación Internacional son la generación de sinergias entre las acciones llevadas adelante por las diferentes instituciones firmantes y desarrollar la colaboración con otros equipos de investigación; poner en funcionamiento programas de investigación comunes; la formación sobre temáticas de desarrollo rural local y los procesos de innovación (Maestría PLIDER); el intercambio de investigadores y estudiantes y la animación científica, a través de la organización de eventos nacionales, regionales e internacionales.

### **Política pública: su emergencia en AgriteRRis**

Desde sus comienzos en 2007 como dispositivo internacional de investigación y formación sobre el desarrollo territorial en las áreas rurales el Laboratorio AGRITERRIS, hoy Red II AgriteRRis, ha trabajado de manera implícita en aspectos vinculados al campo de las políticas públicas agropecuarias. Su programa, en una primera fase, centró sus acciones en tres grandes áreas temáticas: 1) el desarrollo territorial y las dinámicas de los territorios rurales y periurbanos; 2) los sistemas y las transformaciones territoriales y 3) los sistemas agroalimentarios localizados. En este escenario planteado, el campo de las políticas públicas, si bien fue identificado y valorado como una cuestión clave en las investigaciones territoriales, se consideró por entonces como contextual, debido a lo dificultoso de su abordaje por carecerse de capacidades o competencias específicas para su estudio. No obstante y aún sin haberlo hecho figurar en el programa general, muchos fueron los avances realizados sobre políticas públicas en el sector rural durante este primer período de AGRITERRIS. En este sentido fueron fundamentales los aportes realizados por la Maestría en Procesos Locales de Innovación y Desarrollo Rural (PLIDER) que, como principal dispositivo de investigación y formación del laboratorio, ha tomado en muchos casos como objeto central de estudio a las políticas públicas, el análisis de sus fases, el diseño, formulación y evaluación, los roles de los agentes y las instituciones, las redes de políticas y en algunos casos, los mandatos y su correlato en los diversos terrenos de estudio. Este hecho, de haberse convertido en un campo muy prolífico de producción científica, derivó posteriormente en la emergencia de nuevos intereses de investigación en el tema.

A partir del año 2014, ante la reformulación de su agenda, AgriteRRis contempla un nuevo eje temático cuyas intervenciones hacen centro en el campo de las políticas públicas para el sector agropecuario, entre otros. En efecto estas políticas públicas en general y su análisis en particular como objetos de estudio son de suma relevancia en la actualidad de la Red. Este eje pretende desarrollar conocimientos sobre políticas públicas agropecuarias y de innovación dadas a nivel nacional y sub-nacional, en diálogo con los aportes teóricos y metodológicos sobre la temática, con una visión histórica y prospectiva, y en el marco del análisis de la copresencia de modelos de desarrollo y de la

preocupación por el anclaje e impacto de estas políticas en el territorio. En este sentido se espera que los resultados de estos trabajos puedan contribuir al análisis y evaluación de políticas públicas y sus complejos procesos vinculados a la gobernabilidad de los sistemas y a los diversos modelos de desarrollo, generando conocimiento sobre procesos concretos dados en Francia, Argentina y Brasil sobre políticas posibles en el marco de los distintos contextos y sobre conceptos y metodologías pertinentes para la comprensión de las problemáticas ligadas a las políticas.

Resulta fundamental para la Red AgriteRRis profundizar y consolidar el conocimiento integral de las políticas públicas del sector que se han puesto en marcha en los distintos contextos en los cuales la Red desarrolla sus trabajos de campo, tanto desde sus marcos teóricos, como metodológicos e instrumentales, con el propósito de desentramar aquellas cuestiones que puedan resultar de interés y apropiadas a las distintas realidades, en el entendimiento de las diferencias existentes en la relación Estado-Sociedad, tanto desde la formulación y continuidad en las acciones de las políticas públicas, como en los direccionamientos políticos cambiantes en procesos históricos de nuestros países. Esto último tiene un significado trascendente para la consideración de lo que acontece en un país como Argentina, por los enormes condicionamientos que generan los cambios políticos contextuales. Esta situación no pareciera tener la misma magnitud y tampoco periodicidad en las economías de los países miembros de la Red AgriteRRis, lo cual torna conveniente, en cada estudio, partir del contexto político-económico en los que se desarrollan las investigaciones.

### **Seminario sobre Políticas Públicas**

El día 16 de agosto de 2017 en la Sede La Plata de la Red de Investigación Internacional AGRITERRIS, Departamento de Desarrollo Rural de la Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales de la Universidad Nacional de La Plata, se llevó a cabo el Seminario sobre Políticas Públicas en el que se asistió a la presentación plenaria de las defensas de tres trabajos finales, tres Tesis de la cohorte 2010 de la Maestría en Procesos Locales de Innovación y Desarrollo Rural (PLIDER) que han contribuido con su investigación al campo de las políticas públicas.

El objetivo del "Seminario sobre Políticas Públicas" de la Red AGRITERRIS Sede La Plata es presentar los resultados de estos trabajos finales desarrollados por los maestrandos a lo largo de todo su proceso de formación de posgrado, al mismo tiempo dar cuenta de los aportes originales realizados a la problemática y también reflexionar acerca del rol actual de los agentes de desarrollo y las capacidades necesarias o requeridas en ellos frente a la formulación e implementación de políticas públicas. En la parte final de este documento, se toman en consideración las devoluciones realizadas por los evaluadores de todos los trabajos con el propósito de rescatar aquellos aportes relevantes que enriquecieron el espacio de intercambio, para concluir en una reflexión sobre los futuros caminos por desandar.

## **Contenido**

El primer resumen de Tesis de Maestría se titula "El Proyecto Uruguay Rural y su anclaje territorial en el Departamento de Rivera, en el período 2005 - 2010." Fue desarrollado por la Magister y Licenciada en Sociología Lilián Anabelle Ion Taibo con la dirección del Doctor Pedro Carricart (UNLP). El Comité Evaluador estuvo conformado por el Doctor William Santos de Assis (UFPA, Brasil), el Doctor Roberto Bustos Cara (UNS) y el Magister Gustavo Larrañaga (UNLP).

La segunda presentación lleva como título "Implementación de la política de desarrollo rural en Rocha" cuya autora es la Magister y Licenciada en Trabajo Social Elisa Rodríguez Ruvira, acompañada por el Magister Gustavo Larrañaga (UNLP) como Director. El trabajo fue evaluado por la Magister Ana María Boccichio (UBA), el Doctor Roberto Bustos Cara (UNS) y el Doctor Pedro Carricart (UNLP).

Por último se presenta el resumen de Tesis "Entre Jangadas, Naranjas y Eucaliptos. Trayectoria y Dinámica Socio-técnica de la Actividad Forestal en el Noreste de Entre Ríos, desde los inicios hasta comienzos del siglo XXI", desarrollada por el Magister e Ingeniero Forestal Carlos de la Peña. La Directora del trabajo fue la Doctora Susana Brieva (UNMP) con la codirección de la Magister Liliana Iriarte (UNMP). Fueron sus evaluadores la Doctora Patricia Propersi (UNRC), la Magister Ana María Acuña (UNMP) y el Ingeniero Agrónomo Daniel Scatturice (UNLP).

## **El Proyecto Uruguay rural y su anclaje territorial en el Departamento de Rivera, en el período 2005 - 2010**

*Lilián Anabelle Ion Taibo*

### Introducción

La investigación se planteó como finalidad analizar las políticas públicas del Proyecto Uruguay Rural del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (PUR) y sus impactos en los procesos organizativos de los pequeños productores familiares, asalariados y pobladores rurales del departamento de Rivera, durante el período 2005-2010.

La valorización de la producción familiar y de los asalariados rurales en las políticas públicas a partir del año 2005 es un punto de inflexión en el desarrollo rural. El PUR se propuso el apoyo socio organizacional a las organizaciones de base de productores familiares, asalariados rurales y de pobladores rurales y al fortalecimiento de los vínculos entre las organizaciones. El objetivo era consolidar un proceso de descentralización participativo y representativo y promover organizaciones de base fortalecidas. Pretendió contribuir a desarrollar el ejercicio de la ciudadanía en las poblaciones rurales más excluidas, en dos niveles. A nivel micro-social, en la contribución hacia una perspectiva de derechos -conocimiento, exigencia y goce de derechos-. A nivel macro social; en la promoción de organizaciones de base fortalecidas, con capacidad reivindicativa de los sectores con menor poder económico y simbólico, y con capacidad de diálogo y negociación con los sectores públicos y privados.

El norte uruguayo es una región del territorio nacional con escasa trayectoria organizativa de los pequeños productores familiares; en ese sentido se diferencia de otras zonas del país. El departamento de Rivera se ubica a unos 500 kms de Montevideo (capital nacional). Esa distancia implica condicionamientos en un país urbanizado y centralista como Uruguay. En la ejecución de las políticas del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, se registran instrumentos descentralizados como las Mesas de Desarrollo Rural y metodologías participativas en la implementación y toma de decisiones del Proyecto Uruguay Rural. En consecuencia, se estimula el desarraigo de prácticas clientelares y se promueve la construcción colectiva, metodología que significa un desafío de envergadura para la instrumentación de las políticas en esta zona del país

La investigación abordó la implementación y los resultados de las políticas del PUR, a través de la indagación en tres experiencias organizativas. A fin de considerar las diferentes realidades y particularidades territoriales y trayectoria organizativa, las organizaciones seleccionadas fueron: la

Asociación de Pequeños Productores Familiares (APPFam), la Comisión Regional Apícola (COMIRA) y la Comisión Vecinal Arroyo Blanco<sup>1</sup>.

Desde el inicio del trabajo con el Proyecto Uruguay Rural, las tres organizaciones sociales rurales estudiadas, mantuvieron el objetivo del fortalecimiento organizacional. Si bien en el proceso esto se fue logrando, factores externos e internos a las organizaciones contribuyeron en la continuidad del funcionamiento de la APPFam, en la disolución de la COMIRA y en la interrupción de la actividad de la Comisión Vecinal Arroyo Blanco.

## Metodología

En Uruguay, existen escasos antecedentes de estudios que se hayan planteado como objetivo indagar las políticas públicas que promovieron la organización de los productores familiares. Dado que no hay conocimiento sistematizado y que se conoce poco sobre el tema, la presente tuvo el carácter de investigación exploratoria y se desarrolló mediante la realización de un estudio de caso. Este no proporciona conclusiones generales sobre los resultados de la implementación del PUR sino que pretende indagar específicamente cuáles fueron los resultados de una política pública en el territorio uruguayo seleccionado, el departamento de Rivera.

En el proceso de investigación se utilizaron fuentes de datos primarias y secundarias. La técnica de recolección de datos utilizada en este trabajo para el relevamiento de información primaria fue la entrevista semiestructurada. Se orientó a captar la complejidad del fenómeno estudiado y su contexto con la mayor profundidad posible. Para el caso de datos secundarios, se realizó la revisión bibliográfica, sistematización y análisis de variadas fuentes<sup>2</sup>.

La propuesta metodológica consistió en enmarcar el trabajo desde una perspectiva histórica y en utilizar técnicas cualitativas para el relevamiento, análisis e interpretación de la información, en la etapa previa y posterior al hito del año 2005, con el objetivo de describir las políticas orientadas al desarrollo rural, a la promoción de procesos organizativos y prácticas participativas de los sectores más vulnerables del medio rural, explorar las políticas del PUR y su implementación y resultados en Rivera, entre otros.

Ante la multiplicidad de dimensiones que atraviesan a cualquier organización social -económica, social, cultural, política-, la investigación pretendió indagar los aportes, limitaciones e impactos de una política pública, en la dimensión organizacional, sin atravesar las relaciones intra organizaciones ni las relaciones en los espacios de diálogo social y de políticas correspondientes a las Mesas de

---

1 La Asociación de Pequeños Productores Familiares - APPFam, es una organización de base que se creó a partir de grupos de productores que tenían antecedentes de trabajo con el PUR, previo al año 2005. La COMIRA, representaba una organización de segundo grado que se creó a partir de grupos apícolas, solo algunos de ellos tenían antecedentes de trabajo con el PUR. En ambos casos, la organización estaba integrada por productores familiares, por semi proletarizados y por asalariados rurales, con énfasis en distintos rubros de producción. Por su parte, la Comisión Vecinal de Arroyo Blanco se conformaba, en su mayoría, por mujeres rurales dedicadas principalmente a tareas domésticas, cuyos esposos eran asalariados rurales o pequeños productores familiares.

2 Censos Agropecuarios, Censos de Población, Viviendas y Hogares, Encuestas Continúas de Hogares, Consultorías, Libros, Publicaciones e Informes Institucionales, páginas web, entre otros.

Desarrollo Rural, aunque sí se reconoce que ésta herramienta cumplió un rol central en el fortalecimiento de las organizaciones.

En la dimensión organizacional para dar cuenta del tipo de organización y el nivel de fortaleza organizativa de las entidades estudiadas se utilizaron los siguientes indicadores: trayectoria organizativa, representatividad de la organización con respecto a sus asociados, estructura organizativa con personería jurídica, funcionamiento de la organización, participación intra organización, participación en espacios externos a la organización, acuerdos de trabajo con organismos estatales u otros organismos públicos y con organizaciones sociales y el empoderamiento de los integrantes de la organización.

## Resultados

El enfoque asumido posiciona el análisis en la perspectiva del institucionalismo centrado en los actores. Zurbriggen (2008), señala que en ese marco se presenta una perspectiva relacional entre el agente y la estructura que trasciende las visiones socio - céntricas y estado - céntricas. Implica capturar la compleja interacción entre los actores (organizaciones) y la institución (PUR) en el proceso de diseño e implementación de las políticas públicas.

En el escenario de las políticas públicas surgidas a partir del año 2005 y en el anclaje territorial de las políticas del PUR en Rivera, se inició un proceso de acción local de desarrollo que, mediante el impulso dado a la organización de los pequeños productores familiares, asalariados y pobladores rurales, vinculó a la política con el territorio. La política del PUR contribuyó a constituir un acto fundante en la creación de nuevas relaciones sociales individuales y colectivas. El territorio rural se renovó socialmente y se territorializaron organizaciones que no estaban presentes en la construcción social previa, como es el caso de la APPFam, la COMIRA y la Comisión Vecinal Arroyo Blanco. Las organizaciones sociales surgidas fueron el resultado de la compleja interacción entre los actores - organizaciones- y la institución PUR.

En los resultados obtenidos en las tres organizaciones, los principales objetivos y actividades de las organizaciones se definieron en un proceso interactivo con las políticas públicas. Si bien, se inició con el PUR, en el proceso se incorporaron otras instituciones gubernamentales de carácter nacional y departamental, organizaciones sociales y empresas privadas. Sin embargo, esto no significa que las organizaciones sociales se hayan generado a imagen y semejanza de las políticas públicas. La APPFam, la COMIRA y la Comisión Vecinal Arroyo Blanco presentaron particularidades e improntas propias del contexto social y cultural en donde surgieron y, durante el proceso transitado, aprendieron y ejercitaron la toma de decisiones con independencia de la política pública.

Cruz (2001), concibe el surgimiento de la acción colectiva como el proceso por el cual las personas realizan esfuerzos conjuntos dirigidos a influir en la distribución de poder y distingue diversas formas

-participación política, movilización o protesta- que los grupos emprenden para adquirir poder o para responder a los conflictos planteados entre ellos. La forma de la acción colectiva en las organizaciones sociales en Rivera fue la participación política; los contenidos y las particularidades de la participación fueron definidos por los sentidos de la acción en cada una de las organizaciones; los medios y la relación con el ambiente se dio a través de la participación de la organizaciones en los ámbitos institucionalizados -Mesas, Encuentros, Seminarios, entre otros- y demás espacios propiciados por ellas -culturales, recreativos, productivos-.

Desde la perspectiva de Benzaquen; Gianetti (2008), la participación interna y externa de la APPFam, de la COMIRA y de la Comisión Vecinal, representó a '*personas en situación de ciudadanía*' que se involucraron e incidieron en la toma de decisiones, a la vez que construyeron propuestas de resolución a sus problemas. En la conceptualización que realizan los autores sobre la participación, en las formas e instrumentos internos y externos a las organizaciones, en las de Rivera no se observó participación poco genuina, que hubiera implicado la obligación de hacer lo que otros quieren, en este caso el PUR-. En los inicios la participación en las organizaciones fue decorativa, sus integrantes estuvieron presentes sin saber por qué ni para qué estaban. A medida que fueron construyendo el sentido de pertenencia -la gente sintió que formó parte-, en el intercambio de ideas, conocimientos y visiones -que tuvo parte- y el poder tomar decisiones junto con otros -que tomó parte-, se construyó una participación verdadera y un actor colectivo que aprendió en la práctica, a intervenir y participar.

Manzanal (2003b), considera que la participación organizada es el principal instrumento que los sectores de menores recursos tienen para transformar su propia realidad y su calidad de vida y, por tanto, aumentar su participación en la distribución del ingreso. Esa participación organizada, continúa la autora, se alcanza transitando un proceso que avanza y se fortalece en la práctica concreta. En ese sentido, la participación de las organizaciones en las políticas públicas del PUR transitó por distintos niveles -información, consulta, toma de decisiones- y que robusteció su posicionamiento y por ende sus demandas, aunque no logró alcanzar el cuerpo de decisión que dirige la cosa pública.

En el territorio rural de Rivera, caracterizado por la escasa trayectoria organizativa de los pequeños productores familiares y en un escenario de desmovilización social de la población objetivo de las políticas del PUR, desarraigar prácticas clientelares, apostar a construcciones colectivas y promover propuestas de organización para la acción fue un desafío de envergadura. Para Manzanal (2003a), las organizaciones son personas que operan conjuntamente para alcanzar determinados objetivos (consensuados o no), incentivadas por la idea de que es posible lograr mayores beneficios de esa forma que de mantenerse aisladas. Con relación al surgimiento y a la trayectoria de la APPFam, la COMIRA y la Comisión Vecinal Arroyo Blanco, se distingue, en sus propuestas iniciales y durante el proceso, una concepción amplia sobre el desarrollo rural, aunque con énfasis diferente en el foco de interés relevante para cada organización, con similitudes en la participación intra y extra a la organización. La práctica de la participación organizada construyó una nueva cultura política en Rivera, que trastocó las prácticas clientelares y caudillescas.

## Conclusiones

En el año 2005, el nuevo escenario político en Uruguay permitió plantear la reorientación del Proyecto Uruguay Rural del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. En el contexto del país, la constelación de actores vinculados a las organizaciones sociales de los sectores invisibilizados del medio rural era casi inexistente, al igual que sus relaciones. En el transcurso de la nueva etapa, los cambios conceptuales y metodológicos implementados en el PUR y en el perfil de los recursos técnicos, fueron condición indispensable para alcanzar los objetivos establecidos y contribuyeron a incluir y posicionar el tema de la pobreza rural y a visibilizar organizadamente a los sectores excluidos del medio rural en la agenda política y social de Uruguay y de Rivera.

Los cambios generados modificaron las trayectorias de los productores familiares, asalariados y pobladores rurales en relación al ejercicio de sus derechos. Los sectores más excluidos de los territorios rurales fueron integrados a la vida ciudadana mediante el protagonismo activo en la cogestión y decisión de instrumentos de política pública, en la creación y participación de las organizaciones en espacios de diálogo social de carácter departamental, regional y nacional y el fortalecimiento de su poder de negociación, que se reflejó en los diversos acuerdos interinstitucionales celebrados con instituciones estatales, organizaciones sociales y empresas privadas.

En el marco de las políticas del PUR, la definición multidimensional del desarrollo rural y el accionar para la concreción de los objetivos establecidos, acompañaron todo el proceso de implementación del Proyecto durante el período analizado en Rivera. La práctica de la participación en las organizaciones, validó la estrategia de la organización para demandar su condición de sujetos de derechos de las políticas públicas y la participación en los ámbitos externos a las organizaciones. Tales características alteraron imaginarios sociales construidos por décadas en la promoción de estrategias individuales para la solución a las diversas problemáticas.

La política del PUR promovió la organización y su fortalecimiento a través de actividades internas y externas a las organizaciones. La reivindicación en términos políticos en los objetivos de las organizaciones y en sus integrantes, en general no fue asumida como tal. Por el contrario, las acciones y reivindicaciones se dirigieron a acceder a herramientas para mejorar la calidad de vida y no se centraron en disputar cambios de carácter estructural en la distribución de la riqueza y del poder.

En el anclaje territorial de la política, la incidencia en los cambios en el accionar de los productores fue un proceso de aprendizaje, reflexión y acción de la participación social mediante la práctica concreta a la interna y a lo externo de la organización. Se construyó un sujeto activo que demandó soluciones y generó cambios en la dimensión cultural y simbólica, al valorizar y construir en la acción una identidad asociada a la producción familiar que los apartó de la denominación genérica productor y los posicionó en la estructura social como productor familiar.

Entre las principales limitaciones del Proyecto Uruguay Rural que incidieron en la no continuidad o en la no profundización de los procesos organizativos, se observó en el relacionamiento de los

objetivos de las políticas del PUR y su ajuste a los plazos de ejecución de un Proyecto. Los tiempos institucionales y los tiempos de los procesos sociales para generar organización en territorios rurales sin gran trayectoria organizativa son diferentes. En proyectos acotados temporalmente, muchas veces se apresuran los procesos sociales para canalizar resultados en el corto plazo y eso va en detrimento de los logros que se plantean alcanzar en términos de sostenibilidad de las organizaciones.

En base a los conocimientos obtenidos en la investigación, se puede señalar, como aprendizaje para la implementación de políticas públicas que propongan promover procesos organizativos en sectores sociales con escasa trayectoria previa de organización social, que dicho objetivo, en el corto plazo, amerita el direccionamiento a la promoción de la construcción o reconstrucción organizativa del entramado social y a la generación de impactos en la calidad de vida de los sujetos destinatarios. Para profundizar con el desarrollo rural en los territorios rurales, avanzar en la participación y en el fortalecimiento de las organizaciones, se requiere abordar, problematizar y transitar una serie de etapas de carácter progresivo. Para ello, se deben generar logros tangibles que despierten interés y necesidad de participación, ser respetuosos de las culturas locales y no presentar esquemas pre elaborados para la intervención, impulsar procesos que permitan a los integrantes de las organizaciones elevar su autoestima, reflexionar sobre sus necesidades y derechos para autoperibirse como sujetos de derechos, trabajar el por qué, el para qué y ejercitar la participación, entre otros. Se hace necesario diseñar e implementar políticas públicas que fortalezcan las prácticas de la participación y la decisión a la interna de las organizaciones y en los dispositivos externos de política pública.

En las políticas de desarrollo rural orientadas a sectores sociales que no presentan antecedentes y experiencias de participación, es central el protagonismo, al igual que los acompañamientos externos que permitan congregarse a los destinatarios de las políticas, sintetizar, problematizar, decidir y co gestionar instrumentos de la política pública. Además del acompañamiento social, se requiere de la continuidad, integración y congruencia de las políticas públicas y de metodologías de intervención acordes a la ruralidad. El fortalecimiento organizativo requiere de una continuidad de las políticas que trascienda proyectos acotados en el tiempo, así como de instrumentos que estimulen a la participación, expresión y decisión de los involucrados en las políticas.

La APPFam continuó funcionando una vez concluida la intervención del PUR. Esto pondría en entredicho las posiciones que sostienen que la dinámica organizacional se torna un tanto dependiente de la intervención y que un eventual retiro del Estado y de su apoyo financiero pondría en juego los procesos organizativos. La COMIRA quedó trunca, en parte, por las inconsistencias institucionales y las decisiones internas en la organización. La Comisión Vecinal alcanzó el objetivo planteado.

La presencia de factores externos condicionó la dinámica y el desarrollo productivo de los territorios rurales. Sin embargo, la construcción y permanencia de la APPFam en el entramado social rural es una expresión de resistencia y de representación de actores colectivos territorializados que en el accionar propician la permanencia de los pequeños productores familiares en el territorio rural.

## Bibliografía

- ABRAMAVOY, R. (2006). Para una teoría de los estudios territoriales. En Desarrollo Rural. Organizaciones, instituciones y territorios. G. Neiman, M. Lattuada & M. Manzanal (compiladores). 1ra Ed. Buenos Aires, Fund. Centro Integral Comunicación, Cultura y Sociedad - CICCUS. pp. 51-70.
- BENZAQUEN, Adriana; GIANETTI, Soledad. 2008. Cultura Senda. Ideas y herramientas para el trabajo asociado y en red. Edición 2008. Impresión: Metro de Caracas. Disponible en <http://www.movimiento.org/profiles/blogs/cultura-senda-ideas-y>. Último acceso: Mayo 2016. 55 pp.
- BUSTOS CARA, R. (2002c). Teoría de la acción territorial. Actores y sujetos entre la estructura y la acción. Respuestas teórico-metodológicas de la Geografía ante las recientes espacialidades. Bahía Blanca. Ediuns. 17 pp.
- CITTADINI, R. (1997). Algunas reflexiones en torno al programa cambio rural. Los grupos vistos en su inserción en la realidad socio productiva. Revista Visión Rural Nro 23, Balcarce, Argentina. pp. 23-30.
- CORAGGIO, J. L. (1987). Poder local y poder popular. Versión revisada de la ponencia del mismo título presentada al Seminario Europeo - Latinoamericano sobre Desarrollo Local, realizado en Montevideo del 23 al 26 de noviembre de 1987. En Cuadernos de CLAEH 45 - 46. Descentralización y desarrollo local. Análisis - experiencias - propuestas. Revista Uruguaya de Ciencias Sociales. Editada por CLAEH - 2ª Serie, Año 13, 1988/1-2. pp. 101-120.
- CRUZ, R. (2001). Conflictividad Social y Acción Colectiva: Una lectura cultural. Publicado en Carmen Frías Corredor y Miguel Ángel Ruiz Carnicer, coords.: Nuevas tendencias historiográficas e historia local en España. Actas del II Congreso de Historia Local de Aragón. Huesca, Instituto de Estudios Altoaragoneses, 2001, pp. 175-189. Disponible en [http://sindominio.net/unomada/gms/IMG/pdf/Rafael\\_Cruz-Conflictividad\\_y\\_accion\\_colectiva.pdf](http://sindominio.net/unomada/gms/IMG/pdf/Rafael_Cruz-Conflictividad_y_accion_colectiva.pdf). Último acceso: Mayo 2016.
- DE HEGEDUS, P.; VASALLO, M. (2005). Sistematización de experiencias de desarrollo rural con enfoque territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. IICA. Montevideo, Uruguay. 463 pp.
- DE KOSTKA FERNÁNDEZ, E. (2004). Políticas públicas. Universidad Complutense de Madrid. Disponible en [http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/P/politicas\\_publicas\\_b.htm](http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/P/politicas_publicas_b.htm). Último acceso: Agosto 2016.
- ENTRENA, F. (2010). Dinámicas de los territorios locales en las presentes circunstancias de la globalización. Estudios Sociológicos XXVIII: 84, 2010. Disponible en <http://digibug.ugr.es/bitstream/10481/20238/1/Dinamicas%20territorios%20locales.pdf>. Último acceso: Mayo 2016. 38 pp.
- FERNANDES, B. (2006). Cuestión Agraria: conflictualidad y desarrollo territorial. Disponible en <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Q1rP19->

[mzvYJ:web.ua.es/en/giecryal/documentos/documentos839/docs/bmfunesp-2.pdf+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=ar](http://mzvYJ:web.ua.es/en/giecryal/documentos/documentos839/docs/bmfunesp-2.pdf+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=ar). Último acceso: Mayo 2016. 39 pp.

LINCK, T. (2006). La economía y la política de la apropiación de los territorios. En *Globalización, Desarrollo y Territorios Menos Favorecidos*. Compilador: Alberto Riella. Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo, Uruguay. pp. 107-143.

MANZANAL, M. (2003a). Instituciones y gestión del desarrollo rural en Argentina (experiencias y enseñanzas). En *Realidad Económica 197*, IADE, Buenos Aires. 25 pp.

MANZANAL, M. (2003b). Instituciones, territorio y desarrollo local-rural (consideraciones teóricas metodológicas). En *Procesos territoriales en Argentina y Brasil*. R. Bertonecello & A. F. Alessandri (compiladores). Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires. pp. 165-182.

MARTINEZ NOGUEIRA, R. (1995). Análisis de las políticas públicas. Trabajo preparado para el Instituto Nacional de Administración pública. Argentina. 48 pp.

MELUCCI, A. (1999). Acción colectiva, vida cotidiana y democracia. Centro de Estudios Sociológicos; El Colegio de México. Capítulo 1. Teoría de la acción colectiva. pp. 25-54.

O'DONNELL, G. (1994). Democracia delegativa. Publicado originalmente como *Delegative Democracy*, *Journal of Democracy*, Vol. 5, N°1, January 1994: 55-69. © 1994 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press. Disponible en

[http://www.google.com.ar/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwi\\_oaUt4DNAhUFGx4KHVEjBSIQFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.plataformademocratica.org%2FPublicacoes%2F11566.pdf&usq=AFQjCNFBjehxOvixMdDs\\_d8fpnzaTx8e1A](http://www.google.com.ar/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwi_oaUt4DNAhUFGx4KHVEjBSIQFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.plataformademocratica.org%2FPublicacoes%2F11566.pdf&usq=AFQjCNFBjehxOvixMdDs_d8fpnzaTx8e1A). Último acceso: Mayo 2016. 23 pp.

OSZLAK, O. (2009). Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico. En *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*. Volumen II, CIPPEC y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación. Buenos Aires. 27 pp.

OSZLAK, O.; O'DONNELL, G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Publicado por el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Documento G.E. CLACSO/N°4. 40 pp.

PIÑEIRO, D. (1994). Los tipos sociales agrarios y la racionalidad productiva. Un ensayo de interpretación. Serie Documentos Técnicos de Apoyo. Convenio CEDESUR - CISS. Montevideo. Uruguay. 11 pp.

PUR - MGAP - FIDA. (2011). Proyecto Uruguay Rural: Aportes a la construcción del desarrollo rural. Síntesis de resultados y lecciones aprendidas. PUR, DGDR, MGAP. Montevideo, Uruguay. 127 pp.

- SCHNEIDER, S. (2004). A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 6, n. 11, jan/jun 2004. pp. 88-125.
- SCHNEIDER, S.; PEYRÉ, I. (2006). Territorio y enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales. En *Desarrollo Rural. Organizaciones, Instituciones y Territorio*. M. MANZANAL, G. NEIMAN, Guillermo & M. LATTUADA, Mario. (compiladores) Buenos Aires: Ed. Ciccus. pp. 71-102.
- SOLER ROCA, M. (2008). Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre Formación de Formadores para el Desarrollo Rural. Tacuarembó, Montevideo - Tacuarembó - Uruguay Uruguay. pp. 17-40.
- SOLER ROCA, M. (2011). Lanzamiento del Segundo Seminario Internacional Formación de Formadores para el Desarrollo Rural. Paraninfo de la Universidad de la República, 22 de julio de 2011. Uruguay. 14 pp.
- VADELL, A. (2006). Proyecto Uruguay Rural. En OPYPA -MGAP, Anuario 2006. Uruguay. 7 pp.
- VADELL, A.; ION, L.; GONSALVES, G. (2012). Las Mesas de Desarrollo Rural implementadas por el Proyecto Uruguay Rural, Ponencia presentada en el 1er. Congreso de Ciencias Sociales Agrarias, Departamento de Ciencias Sociales, Facultad de Agronomía, Universidad de la República, 16 y 17 de agosto 2012. 13 pp.
- VASALLO, M. (2001). *Desarrollo Rural. Teorías, enfoques y problemas nacionales*. Facultad de Agronomía, Departamento de Ciencias Sociales. Montevideo. 176 pp.
- ZELLER, N. (2007). Marco conceptual metodológico para el estudio de las Políticas Públicas. 44 Políticas públicas. Subsecretaría de la Gestión Pública. Instituto Nacional de la Administración Pública. Jefatura de Gabinete de Ministros. Argentina. 29 pp.
- ZURBRIGGEN, C. (2008). El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. *Revista de Ciencia Política*, año/vol. 26, número 001. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe. Universidad Autónoma del Estado de México. pp. 67-83.

## **Implementación de la política de desarrollo rural en Rocha**

*Elisa Rodríguez Ruvira*

### Introducción

Para aproximarnos a la comprensión de los cambios en las políticas de desarrollo en el marco del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (en adelante MGAP), es necesario hacer referencia a los diferentes programas y proyectos que se instrumentaron hace un par de décadas atrás.

Algunos eran proyectos con enfoque de desarrollo agropecuario, consistían en la aplicación de ciertas tecnologías para levantar restricciones vinculadas a los problemas técnicos de la producción. (Vasallo; 2001:8).

Estos proyectos junto a otros<sup>3</sup> respondían al modelo de modernización del sector para lograr competitividad internacional y promover las exportaciones, se implementaban medidas en base a una fuerte lógica empresarial, promoviendo la incorporación de tecnologías para estar acorde a la competencia externa. Los sectores más beneficiados eran aquellos que pudieran ser más eficientes a nivel productivo, con mayores oportunidades, excluyendo a los más pequeños.

Algunos de los programas se continuaron implementando a partir de 2005, no obstante a partir del cambio de orientación política del gobierno - se da una reorientación de sus objetivos, desde una nueva visión de desarrollo, ya no solo desde una dimensión productivista sino también integrando la dimensión social y ambiental.

### Proyecto Uruguay Rural - Antecedentes

Es el programa que impulsa el proceso de institucionalización de las acciones en desarrollo, con una nueva reorientación en sus objetivos, ampliando su intervención, creando y fortaleciendo organizaciones.

Surge de un convenio entre el Estado Uruguayo y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (en adelante Fida) en el año 2001 y su objetivo era la reducción de la pobreza rural.

Gran parte de su población objetivo eran los productores familiares, donde la principal mano de obra empleada es familiar, donde la mayor dedicación es la actividad agropecuaria, y el ingreso principal proviene del predio; familias rurales sin tierra: tanto asalariados permanente como temporales; y

---

<sup>3</sup> Para ampliar información sobre estos programas en: De Hegedüs, P, Vasallo, M. Informe elaborado para IICA y FIDA MERCOSUR. "Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó." Montevideo, UDELAR, 2005. Pág. 126, 127.

familias donde la actividad agropecuaria es solo una parte de sus fuentes de ingreso; necesitan de otras fuentes de ingresos extra prediales y residen mayoritariamente en la explotación<sup>4</sup>.

El proyecto crea las Mesas de Desarrollo Rural departamentales, en las cuales se preveía la participación de instituciones con injerencia rural y de la sociedad civil. Este ámbito funcionaba para validar la ejecución de los recursos para cada departamento o región.

A partir de las acciones de este programa se da una mayor integración de productores familiares a las organizaciones, tanto en la renovación de socios como en la reivindicación de algunos temas del sector.

También aparecieron grupos creados a partir de los proyectos, ya que se priorizaron los apoyos en las acciones colectivas frente a las individuales.

## Metodología

El presente trabajo de investigación se lleva a cabo desde un abordaje de estudio de caso.

Los objetivos de este trabajo están dirigidos a analizar la implementación de la política de desarrollo rural y de las Mesas de Desarrollo Rural en el departamento de Rocha a partir del cambio de gobierno nacional en el año 2005. Para el cumplimiento de los objetivos se utilizaron diversas técnicas de recolección de datos, que pueden agruparse en dos categorías: fuentes primarias y fuentes secundarias. Las fuentes primarias consistieron en entrevistas y observación participante. (Sabino; 1992:115)

Las entrevistas realizadas fueron exploratorias y semi-estructuradas o como las denomina Sabino (1992:125) guiadas o por pautas.

Se consideró importante tener las visiones de personas con diferentes orientaciones políticas, que estuvieron en los diferentes niveles que hacen al proceso de construcción de la política: nivel central o nacional vinculado al diseño; y local relacionado a la implementación en Rocha.

Otras de las técnicas instrumentadas para cumplir con los objetivos fueron la participación y observación en dos reuniones de Mesas de Desarrollo.

El objetivo fue observar la configuración del espacio Mesas de Desarrollo Rural: actores presentes, intereses y posicionamiento de unos frente a otros. Se realizó en dos instancias, una reunión ordinaria y otra en la que se avalaron proyectos. A través de la observación y participación en estas reuniones se profundizó en los momentos "hitos", caso de los avales a proyectos y se pudo caracterizar el tipo de participación y representatividad de quienes votaban

Como forma de complementar la información obtenida a través de las fuentes primarias se procedió a la búsqueda de registros escritos, algunos ya procesados por otros investigadores, análisis de materiales y otros documentos correspondientes a fuentes secundarias. (Sabino; 1992:131).

---

<sup>4</sup> Manual de Operaciones y Reglamentos Operativos. "Proyecto Uruguay Rural" 26/10/01. Pág. 12.

## Resultados

### *1. Construcción de la política pública a partir del 2005*

El gobierno del Frente Amplio cuando asume en el 2005 se propuso implementar una política de Desarrollo Rural en el sector agropecuario con énfasis en la producción familiar. Las nuevas autoridades del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (en adelante MGAP) que heredaron los programas: Uruguay Rural<sup>5</sup>, Ganadero<sup>6</sup> y Producción Responsable<sup>7</sup>, establecieron una reorientación de los mismos.

Además se reformula el rol de las Mesas de Desarrollo Rural, pasando de un ámbito sujeto a la ejecución de recursos de un programa a un ámbito con mayor alcance en lo que refiere a la apertura a otro tipo de demandas, no necesariamente de orden productivo. El objetivo era crear un espacio que pudiera incluir acciones en materia de desarrollo rural, no solo agropecuario.

Se direccionan los apoyos hacia los productores pequeños y a los asalariados rurales, con un nuevo enfoque de asistencia técnica, además de la productiva se incorporan técnicos del área social para llevar a cabo un abordaje integral.

#### *1.1 Nueva Institucionalidad: Dirección General de Desarrollo Rural y Política de descentralización agropecuaria*

Dentro de los lineamientos estratégicos de la política agropecuaria se procuraba la institucionalización de las acciones de desarrollo que venían siendo instrumentadas a través de los programas, desde otra forma de concebir el desarrollo.

Para ello, se crea a través de ley<sup>8</sup> de presupuesto nacional en el 2005 la Dirección General de Desarrollo rural como nueva unidad ejecutora dentro del Mgap.

Cuando se institucionaliza la Dirección de Desarrollo se continúa trabajando a nivel presupuestal en base a programas y proyectos de endeudamiento. Si bien se continúa con la línea de apoyo a la producción familiar se incorporan también como destinatarios de los proyectos a los productores medianos.

En esta postura que se explicita en la definición de la población objetivo de la DGDR, es importante ver cómo se manifiestan las diferentes visiones sobre el cómo "hacer desarrollo" por parte de los actores institucionales, y los forcejeos de correlaciones de fuerzas a la interna del partido de gobierno. Así es expuesto en el trabajo de Ponce de Leon (2008) donde se presenta la coexistencia de visiones

---

<sup>5</sup> Financiado por Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola ( FIDA)

<sup>6</sup> Banco Interamericano de Desarrollo ( BID)

<sup>7</sup> Banco Mundial ( BM)

<sup>8</sup> Ley 17930, art 161. <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=17930&Anchor=>. Ultimo acceso: Diciembre 2015.

de Desarrollo, una en minoría, más hacia la izquierda<sup>9</sup> que jerarquiza la producción familiar y los emprendimientos de carácter asociativo. Otra que predomina, la visión "agro inteligente" que toma los postulados de la nueva Cepal, que plantea la incorporación de mayor valor agregado a la producción, se le asigna un rol fundamental a todo el sector agropecuario como dinamizador de la economía, junto a la participación de todos los actores de la cadena de producción. (Ibid.2008:40)

Podría decirse que la Dirección de Desarrollo Rural nació en medio de la disputa de visiones, y eso no fue resuelto en su estructura. Si bien las acciones se desarrollan bajo una misma organización, se financian por diversos organismos. Los equipos se fueron conformando en su mayoría por técnicos que venían de los tres programas y si bien posibilitó en algunos casos la integración de algunas lógicas de trabajo, en otros se reprodujo el "saber hacer" de cada uno. En aquellos lugares donde existía por parte de los técnicos locales, el convencimiento de trabajar en conjunto y se compartían los lineamientos políticos para que los programas bajaran en forma articulada, se logró construir sinergias, más allá del diseño de cada programa.

Otro de las estrategias conjuntas fue implementar una política la descentralización agropecuaria que generara las condiciones para articular las diferentes políticas del sector.

En el 2007 se crea el Consejo Agropecuario Nacional (CAN), los Consejos Agropecuarios Departamentales (CAD), las Mesas de Desarrollo Rural (MDR) en el marco de la ley 18126<sup>10</sup>, y la función de director departamental<sup>11</sup>.

Esto es un hecho significativo, ya que las Mesas se institucionalizan, dejan de estar en la órbita de un programa, pasan a formar parte de la estructura del Ministerio.

## *2. Evolución histórica de la Implementación de las MDRs en Rocha*

A los efectos de analizar el proceso de funcionamiento y transformación de las Mesas en tiempo y espacio, es importante diferenciar periodos<sup>12</sup> y momentos. El primero refiere a las Mesas del programa Uruguay Rural previo al 2005, luego se hace una caracterización de dos momentos, dentro del periodo cuando cambia la administración, y finalmente se analiza la etapa de las Mesas en el segundo gobierno del Frente Amplio.

### *2.1. Agenda de las MDRs: una construcción a partir de las asimetrías entre institucionalidad pública y organizaciones de la sociedad civil agropecuaria.*

---

<sup>9</sup> Gran parte de esta visión se sustenta en los aportes de la Cepal de la década del 60 y de la teoría de la dependencia. ( Ponce de Leon; 2008:39)

<sup>10</sup> "Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias con base departamental".

<sup>11</sup> Esta tarea solo podía llevarse a cabo por los que eran funcionarios, excluyéndose otras figuras contractuales. Se hizo un llamado interno con el espíritu de integrar a los funcionarios en este proceso.

<sup>12</sup> Se refiere a momentos o ciclos por los que pasaron las Mesas, no se pretende hacer una división lineal en el tiempo, de inicio y fin de una etapa. Por una cuestión práctica se hace un recorte, como mecanismo de aproximación a la realidad y jerarquizar visiones de los diferentes actores sobre la política pública, sus prácticas e intereses.

La conducción y la participación de algunos actores institucionales determinan en parte el rumbo de temas en la agenda. Esto quizás dé cuenta de la postura pasiva que se asume por parte de las organizaciones de productores, donde es un espacio sostenido en gran parte desde las instituciones públicas.

Según los intereses de quien conduzca, se da un sesgo hacia determinados temas, que tiene que ver con las competencias, la afinidad y/o sensibilidad por ciertos temas y no otros.

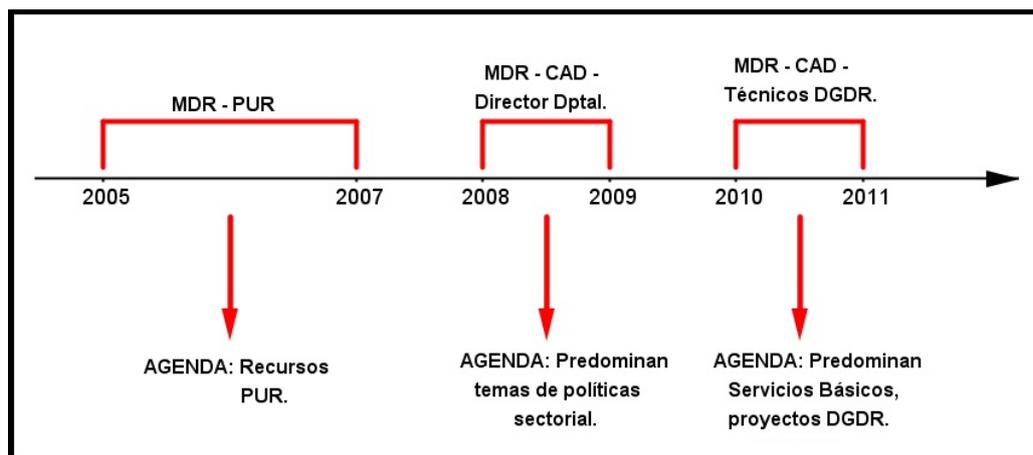


Figura N° 1. Evolución de la agenda de la MDR según conducción.

En el primer periodo de cambio de gobierno, se integraban mayoritariamente por grupos Uruguay Rural, que surgían para el acceso a subsidios o financiamiento del proyecto, además en esta etapa se comenzaba a trabajar con pescadores artesanales.

En el segundo momento aparecen con mayor fuerza los temas vinculados a las políticas públicas sectoriales: política de colonización, sanidad, trazabilidad animal. Esto de alguna manera habilitaba la articulación con los servicios del MGAP. En la integración aparece el Consejo Agropecuario que también marca el rumbo de la agenda.

En el segundo gobierno cambia la conducción, la Mesa pasa un tiempo sin convocarse y luego se le asigna la tarea a un técnico de un programa. Este cambio incide también en el funcionamiento del espacio, se da la disminución del número de Mesas en acuerdo con las instituciones del Consejo.

Se mantienen con énfasis los temas vinculados al acceso a servicios básicos. De alguna manera el ámbito funcionaba como "ventanilla" para hacer trámites y acercar demandas por parte de aquellos sectores que estaban más alejados del centralismo de las instituciones públicas y con menos recursos económicos.

En cuanto al tipo de abordaje, según la información obtenida de las actas, si bien son mayoritariamente informativos y de gestión de solicitudes ante diferentes instituciones, aparecen los

primeros indicios de un mayor control social de los proyectos, por ejemplo ante la consulta de algunos actores sobre los mecanismos de evaluación.

Se da la primera experiencia de gestión de aval social sobre subsidios para la producción, mecanismo por el cual se inicia un proceso que posibilita un nivel de decisión, y de asunción de un rol más resolutivo por parte de la Mesa.

## Conclusiones

El producto del trabajo de campo confirmó las hipótesis planteadas. Con respecto a la primera, las estrategias organizacionales previas al cambio de gobierno en 2005 dificultan la implementación de la nueva política. A través de los testimonios de las entrevistas y del análisis de información secundaria, se confirmó que los antecedentes en materia de políticas públicas de modelos de intervención de programas y proyectos en décadas anteriores al cambio de gobierno, afectaron la implementación de las estrategias de desarrollo. Es decir, se promovieron diferentes acciones con un abordaje integral de la producción familiar pero desde instrumentos o herramientas independientes.

Lo mismo se dio con el resto de las políticas del MGAP, puntualmente con lo que representa la política de fiscalización o control sanitario, que tiene mayor jerarquía con respecto a otras en la identidad de esta Institución. Esta característica fue una limitante a nivel organizacional cuando se creó una nueva institucionalidad con un enfoque más integral de "Desarrollo", basado en una nueva estrategia de extensión rural y no tanto de contralor.

No obstante, se considera que estas limitantes no fueron determinantes en la implementación, pero sí moldearon las estrategias de intervención a diferentes niveles. Estas cuestiones son las que se confirman en las siguientes hipótesis: la segunda plantea que las MDRs no funcionan como ámbito de coordinación formal. Sin embargo, es posible algún tipo de coordinación a través de otros mecanismos, como vínculos personales u otras redes previas a la creación de estos espacios.

La tercera hipótesis plantea que para una gran mayoría de los grupos y organizaciones que integran la MDR, este es el único espacio para formalizar sus demandas.

Una de las características predominantes que presentan estas organizaciones, particularmente las más pequeñas o con problemas de exclusión, es que mantienen cierta dependencia de la existencia de proyectos para que puedan sostenerse como colectivo. Además, en su gran mayoría visualizan a la Mesa como el único espacio válido para canalizar diversas demandas, y de las cuales en su gran mayoría no son las vinculadas a problemas tecnológicos, sino al acceso a servicios básicos.

La última hipótesis refiere a la escasa organización de los grupos de la Mesa para incidir en la implementación de la política. En la exposición de los resultados se analizó el proceso de evaluación de proyectos donde se generó estímulos o condiciones para que las organizaciones pudieran participar ejerciendo un rol de control social. Sin embargo, se vio que aparecieron desafíos para generar algún

nivel de participación por parte de las organizaciones, ante la falta de un procedimiento claro y un protocolo de actuación al respecto, los mismos fueron diseñados a nivel local.

En este proceso de instrumentar el aval, quedó de manifiesto el rol que juegan los técnicos locales en promover y garantizar mecanismos de participación lo más representativo posible. Un hallazgo con respecto a este tema, es la necesidad de focalizar en la formación de los delegados de las organizaciones para que asuman esa responsabilidad.

Paralelamente, sería necesario el fortalecimiento de roles de los delegados en las MDRs en lo que refiere a la tarea de representación en este espacio y en mejorar la comunicación e intercambio de información entre la organización y la Mesa.

En este sentido, sería esperable que ese proceso sea liderado desde la política pública. Una de las opciones puede ser a través de la mejora de las competencias técnicas de quienes están liderando la construcción de estos ámbitos, que se garantice la representación de intereses con una lógica de distribución y equidad, y que se lleve a cabo la tarea de seguimiento sostenido de las organizaciones.

#### Bibliografía

ASTORI, D.; PEREZ ARRARTE, C.; GOYETCHE, L.; ALONSO, J. (1982). La agricultura familiar uruguaya. Orígenes y situación actual. Fundación Cultura Universitaria. Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo. Uruguay. 120 pp.

BOURDIEU, P. (2001). Poder, Derecho y Clases Sociales. Segunda Edición. 223 pp. Disponible en: [file:///C:/Users/ER/Downloads/pierre-bourdieu-poder-derecho-y-clases-sociales\\_1.pdf](file:///C:/Users/ER/Downloads/pierre-bourdieu-poder-derecho-y-clases-sociales_1.pdf) . Consultado el día 9/7/2016.

BOURDIEU P. y WACQUANT L (2008). Una Invitación a la sociología reflexiva. 2ª ed.- Buenos Aires: Siglo XXI Editores. 416 pp.

CROZIER, M. y FRIEDBERG, E. (1990). El actor y el sistema. Alianza Editorial Mexicana. Primera Edición en México- DF. 35-250 pp.

DE HEGEDÜS, P. y VASALLO, M. (2005). Informe elaborado para IICA y Fida Mercosur. "Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó" Montevideo. Udelar .pp. 73-142.

INTINI, M.( 2004). Luzes e Sombras. Negociação e diálogo no sul e sudeste do Estado do Pará: um estudo sobre as políticas públicas para reforma agrária e agricultura familiar. Tesis de Maestría Universidad Nacional de Pará. Pará, Brasil. pp. 210

KYMLICKA, W. y NORMAN, W. (1997). El retorno del ciudadano. Una revisión producción reciente en teoría de la ciudadanía. Revista *Ágora* (7), pp. 5- 42. En línea disponible en <http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/kymlick.pdf> consultado el día 29/7/ 2016.

- LONG, N. (2007). Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor. México: Centro de Investigaciones y estudios superiores en antropología social: El colegio de San Luis. pp. 21- 182
- MARTINEZ NOGUEIRA, R. (1995). "Análisis de Políticas Públicas". Trabajo preparado para el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Pdf. 48 pp.
- PASQUIER, A. (2014). La Participación de los actores locales en iniciativas de Desarrollo Rural. Desigualdad y negociación del poder en las interacciones cotidianas. Tesis para optar al grado de Doctor en Ciencia Social con especialidad en Sociología. El colegio de México. México DF. 328 pp.
- PONCE DE LEON, A. (2008). Visiones de Desarrollo en el actual gobierno del FA. Monografía Final. Licenciatura en Ciencia Política. Universidad de la Republica. Uruguay. 48 pp.
- SABINO, C. (1992). El proceso de Investigación Social. Ed. Panapo. Caracas. 216 pp.
- SOLORZANO, M. F. (2013). Representaciones Sociales del Desarrollo en el conflicto socio ambiental en Wikuta. Tesis de Maestría. Maestría en Ciencias Sociales con orientación en Desarrollo Sustentable. Universidad Autónoma de Nuevo León. México. pp 291.
- VASALLO, M. (2001). Teoría, Enfoques y problemas Nacionales. Facultad de Agronomía. Departamento de Ciencias Sociales. Universidad de la Republica. pp. 173
- VENEZIANO, A. (2012). Los dos paradigmas de la descentralización. PAMPA, 1(8), 163-192.
- ZURBRIGGEN, C. (2006). El institucionalismo centrado en los actores: Una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. Revista de Ciencias Políticas. Volumen 26, N°1. 67-83

## **Entre jangadas, naranjas y eucaliptos. Trayectoria y dinámica socio-técnica de la actividad forestal en el noreste de Entre Ríos, desde los inicios hasta comienzos del siglo XXI**

*Carlos de la Peña*

### Introducción

La actividad forestal junto con la citricultura constituyen las principales actividades productivas de la región del noreste de la provincia de Entre Ríos. En esta provincia la actividad forestal comenzó a principios del siglo XX, en base al aserrado y comercialización de la madera nativa que llegaba a través del río Uruguay, desde el sur de Brasil y la selva Misionera. En Argentina el agotamiento de las especies maderables sumado al modelo de acumulación basado en la sustitución de importaciones implementado en la década de 1930, impulsaron las primeras plantaciones comerciales con especies de rápido crecimiento, comenzando en la región del Delta de Paraná con sauces y álamos (Salicáceas), y en los años siguientes se expandieron a otras zonas de la Mesopotamia con especies de Eucaliptos y Pinos.

En la provincia de Entre Ríos las plantaciones forestales destinadas a la explotación comercial de la madera comenzaron en los inicios de la década del 50, con eucaliptos para ser utilizados en la elaboración de cajones y envases para la actividad citrícola. Desde entonces, a lo largo del tiempo en la dinámica socio-técnica del sistema forestal ocurrieron un conjunto de cambios y convergencias en las políticas económicas y forestales y en las condiciones socio-productivas y tecno-económicas en las que se desarrolla la actividad, como así también en la producción y generación de innovaciones y cambio tecnológico de las instituciones científico técnicas en este campo del conocimiento, que dieron lugar a la actual configuración del sistema forestal en la región.

Las repercusiones de los cambios en la política forestal y de la política tecnológica en la actividad forestal fueron abordados desde diferentes disciplinas y enfoques teóricos, que de acuerdo a su tradición cognitiva se focalizaron en algún aspecto particular del fenómeno, ya sea este económico, político, social, o tecnológico. Como resultado estos análisis en su mayoría resultaron sesgados, de carácter parcial, y no lograron captar la heterogeneidad y complejidad de los procesos de construcción social de la política pública e innovación y cambio tecnológico que caracterizaron al desarrollo de la actividad forestal desde comienzos del siglo XX en los departamentos de Federación, Concordia y Colón. En general, en los estudios referidos a la temática han primado los modelos lineales y una concepción en términos de determinismo tecnológico a través de los estudios económicos del cambio tecnológico.

En este trabajo, se parte de una perspectiva diferente, que entiende dichos procesos como fenómenos complejos que abarcan múltiples dimensiones y que son construidos socialmente. Dado que se

entiende a la tecnología como un proceso social interactivo y de carácter sistémico que requiere para su comprensión de conceptos que permitan dar cuenta tanto de la dinámica como de las relaciones entre elementos heterogéneos que caracterizan dicho proceso, en la elaboración del marco analítico que guía esta investigación se integran conceptos de distintas vertientes teóricas, particularmente aquellos pertenecientes al análisis socio-técnico como la sociología de la tecnología, economía del cambio tecnológico y la construcción social de políticas públicas. En el abordaje socio-técnico, los artefactos y los sistemas no son meros derivados de la evolución tecnológica (determinismo tecnológico) o simples consecuencias de los cambios económicos, políticos, culturales (determinismo social), sino que se consideran el resultado de una dinámica de procesos de construcción socio-técnica (Thomas, 2008).

Como punto de partida en esta investigación se plantearon un conjunto de preguntas acerca de: ¿Cómo y cuáles han sido las formas particulares que adquirió a lo largo del tiempo la actividad foresto-industrial, ¿Quiénes fueron los actores sociales relevantes en la actividad foresto-industrial?, ¿Qué procesos socio-técnicos contribuyeron al desarrollo de la actividad foresto-industrial en la región?, ¿Quiénes los lideraron?, ¿Por qué?, ¿Cuál fue el rol de las Instituciones de Ciencia y Técnica (INTA, Universidades, entre otras.) en la generación e incorporación de tecnologías?, ¿Qué objetivos y alcances tuvieron las políticas forestales nacionales y provinciales? y ¿Cómo influyeron las diferentes políticas forestales en el desarrollo de la actividad y a su vez, en el desarrollo territorial de la región? ¿Por qué?

Para responder a estas cuestiones en el marco de los Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología (ESCyT), el trabajo se plantea como Objetivo General: De-construir y reconstruir la dinámica socio-técnica de la actividad foresto-industrial en el nordeste de la provincia de Entre Ríos, desde sus inicios en la década del 50 hasta principios del siglo XXI.

## Metodología

Para alcanzar el objetivo de de-construir y reconstruir la dinámica socio-técnica de la actividad foresto-industrial desde sus inicios, el primer paso consistió en recopilar, sistematizar y analizar de la producción académica y técnica disponible de organismos públicos y privados nacionales y provinciales, relacionados a la actividad, como así también publicaciones en diarios, revistas y diferentes documentos de divulgación. A partir de esta técnica se lograron captar los cambios socioeconómicos y del devenir histórico del fenómeno analizado, en el caso que por el tiempo transcurrido no se pudo obtener el testimonio directo de los actores.

La recopilación de datos existentes incluyó además, por una parte, la recopilación de documentación que proviene de instituciones y organismos públicos y privados, tales como leyes, estatutos y reglamentos, y procesos-verbales, que otorgan el marco regulatorio de la actividad, y por otra, la

recopilación de datos estadísticos referentes a variables económicas y sectoriales que permitieron correlacionar (comparar) las tendencias de mercado y la dinámica socio-técnica.

Al mismo tiempo se generó información primaria a través de entrevistas exploratorias a técnicos e investigadores de INTA y a referentes de la actividad, a fin construir una primera aproximación a las interrelaciones existentes en el proceso. En las entrevistas se indagó en un sentido amplio sobre la experiencia y labor de los entrevistados en el sistema forestal, la historia de la actividad en la región, desde sus inicios hasta la actualidad, y se identificaron los referentes en los aspectos referidos a la construcción social de la política forestal, tecnologías utilizadas en plantaciones forestales, industria del aserrado y usos de la madera, características de las diferentes instituciones científico-técnicas y de control a lo largo del tiempo y el papel de las mismas en el desarrollo de la actividad forestal.

En segundo lugar, se realizaron entrevistas focalizadas a informantes clave, previamente identificados, pertenecientes a instituciones oficiales o empresas, investigadores, funcionarios de instituciones públicas de regulación y control de la actividad y a organizaciones representativas de la actividad, donde se profundizaron cuestiones referidas a los procesos tecnológicos y quienes los lideraron, el papel de las Instituciones de Ciencia y Técnica (INTA, Universidades, etc.) en la generación y uso de tecnologías, los objetivos y alcances de las políticas forestales nacionales y provinciales, y su influencia en el desarrollo de la actividad en la región.

Se recurrió también a la técnica de observación participante, ya sea tanto desde el contexto de terreno (por vinculación directa a productores y aserraderos), como también por la asistencia a distintos foros relacionados a la actividad forestal, donde se participó como técnico de INTA.

Esta información se sistematizó en diferentes ejes, que en principio se clasificaron en: caracterización y cambios de la producción primaria (a campo) y secundaria (industria), identificación y caracterización de actores tecnológicos, y las diferentes políticas y marco regulatorio de la actividad forestal nacional y provincial.

El análisis y sistematización de la información secundaria seleccionada se comparó con la información generada en terreno. Este procedimiento tuvo por objeto captar los cambios socioeconómicos y el devenir histórico del fenómeno analizado, hecho que otorga validez y confiabilidad a la información obtenida. Esta operación permitió además alcanzar, por una parte un análisis de creciente agregación teórica y por otra, avanzar en diversos niveles de complejidad de la dinámica socio-técnica de la actividad.

Por último, se realizó un análisis integrador de los procesos de co-construcción de las políticas, instituciones y procesos tecnológicos estudiados en la dinámica socio-técnica de la actividad forestal del nordeste de la provincia de Entre Ríos.

## Resultados

En este período de aproximadamente 150 años se identificaron tres artefactos a los que los diferentes Grupos Sociales Relevantes en la actividad otorgaron funcionamiento a lo largo del tiempo: la madera nativa, la madera de Eucaliptos y la madera de Pinos.

El primer artefacto es la "madera nativa", alrededor de la cual se conforma la primera alianza socio-técnica por un espacio de más de 100 años, hasta su casi total desaparición a comienzos de los años 1970.

El artefacto "madera de Eucaliptos" es introducido en la región de manera gradual en la década de 1930, y cobra relevancia a comienzos de 1950, con el inicio de las plantaciones comerciales para abastecer la demanda de cajones para la citricultura. En la década de 1960, prácticamente se paralizan las plantaciones de eucaliptos en la región, pero se produce el aprovechamiento de las plantaciones que entran en edad de corta<sup>13</sup> realizadas durante la década anterior. Desde los años 70 hasta la actualidad, esta madera coordina y alinea la configuración de las diferentes alianzas socio-técnicas conformadas a través del tiempo.

El artefacto "madera de Pinos" ingresa en la región a comienzos de la década del 60 bajo un fuerte impulso del Estado, a través de las Políticas de Incentivos a los Bosques Cultivados y de los Organismos de Ciencia y Técnica presentes en el país. Este artefacto coordina la alianza durante esos años en la región del nordeste entrerriano, hasta la década del 70 donde pierde protagonismo en las sucesivas alianzas socio-técnicas que se conformaron hasta la actualidad, aunque continúa presente en la región, dado que hay productores que realizan plantaciones, e industrias que trabajan y comercializan esta madera.

En el trabajo de investigación se analizan los cambios en el significado y atribución de sentido que los diferentes grupos sociales relevantes otorgaron a estos tres artefactos a lo largo del tiempo: madera nativa, de eucaliptos y de pino, que dieron lugar a la actual configuración del sistema forestal en la región, enfatizando en los aspectos referidos al marco legal e instrumentos de política forestal, características socio-productivas y tecno-económicas y acción de las instituciones científico-técnicas en la generación e incorporación de innovaciones y cambio tecnológico.

Estos diferentes elementos heterogéneos fueron configurando y reconfigurando las diferentes alianzas que se fueron conformando a lo largo de la trayectoria socio-técnica de la actividad forestal en el noreste de Entre Ríos, desde inicios del siglo XX hasta comienzos del siglo XXI, que dieron lugar a que actualmente esta región cuente con una superficie de plantaciones de 127.709 hectáreas .

A su vez, según varios estudios (Díaz y Tesón, 2002; Bardomás y Díaz, 2007; CEDEFI, 2013), estas plantaciones están distribuidas de manera muy heterogénea entre 500-600 productores y predominantemente en explotaciones de tamaño medio (de 100 a 500 hectáreas) y grande (de más de

---

<sup>13</sup> En esos años las plantaciones de Eucaliptos se consideraban en turno de corta a partir de los 8 años de edad, dado que para la elaboración de los envases para la citricultura, no se requerían rollos de gran diámetro.

500) en los departamentos de Colón y Concordia, y en unidades más pequeñas (algo menos de la mitad tienen hasta 50 hectáreas y algo más de un cuarto entre 50 y 100) en Federación.

Esta superficie de bosques implantados permitió el desarrollo en la región noreste de Entre Ríos de un polo Foresto-Industrial conformado en su mayoría por PYMES, que según el relevamiento realizado por Vergara y Mastrandrea (2010), en los 3 departamentos funcionan 214 industrias, de las cuales 202 son aserraderos, 10 empresas de remanufactura y 2 productoras de chip de madera, y se ocupan aproximadamente 2460 operarios permanentes. De acuerdo a la producción de pies de madera anuales, de los aserraderos el 55% es pequeño, el 30% es chico, el 8% es mediano y el 7% es grande. Además de las dos fábricas de tableros instaladas desde mediados de la década del 90.

Dada la importancia en la configuración y reconfiguración de las diferentes alianzas socio-técnicas, en la figura (1) se reconstruye también la trayectoria de las diferentes normativas y herramientas de promoción de las plantaciones forestales en la Política Forestal Nacional, y las distintas Instituciones y dependencias del estado encargadas de su ejecución y aplicación, y las Instituciones de CyT públicas y privadas que tuvieron relevancia desde los inicios de la actividad forestal en la región hasta la actualidad.

## Conclusiones

Del análisis del proceso de construcción / reconstrucción de la dinámica socio - técnica de la actividad forestal en el noreste de la provincia de Entre Ríos, desde sus inicios a principios del siglo XX hasta los comienzos del siglo XXI, se desprenden un conjunto de consideraciones y reflexiones finales, respecto a los grupos sociales relevantes que lideraron en cada período la actividad foresto-industrial, los procesos tecnológicos que contribuyeron al desarrollo de la misma en la región, el papel de las instituciones públicas de innovación y desarrollo (I&D) en la producción científico-tecnológica en esta área de conocimiento, los objetivos y alcances de las políticas forestales (nacionales y provinciales), así como la influencia de las diferentes políticas forestales en el desarrollo de la actividad y a su vez, en el desarrollo territorial de la región.

A lo largo del período analizado se identificaron seis alianzas socio-técnicas que se configuraron en torno a tres artefactos: madera nativa, madera de eucaliptos y madera de pinos, a los cuales los diferentes GSR, a partir de las relaciones problema-solución planteadas les fueron otorgando condiciones de funcionamiento/no-funcionamiento. A su vez las alianzas fueron espacios de manifestación de poder y de negociación, donde circularon elementos heterogéneos como conocimientos y prácticas, el río Uruguay, capital, semillas, leyes y normativas, trabajadores (hacheros, migrantes y locales), cítricos y envases, celulosa, postes, tablas y tirantes, etc.

En la primera alianza socio-técnica, los aserraderos e industriales de Federación y Concordia, que elaboraban y comercializaban la madera en los mercados de consumo (usuarios), le asignaron

funcionamiento al artefacto madera nativa que llegaba en las jangadas mediante el río Uruguay, que ejerció la capacidad de alinear y coordinar la circulación y asignación de funcionamiento dentro de la alianza y permitió el anclaje territorial de la misma en la ciudad de Federación

A principios de la década de 1950, nuevos GSR como los primeros contratistas y empresas citrícolas se alinearon y coordinaron a los productores e inversores, aserraderos y al Estado, en torno a la asignación y construcción de funcionamiento de las plantaciones con madera de Eucaliptos, conformando la configuración de la segunda alianza, con anclaje territorial en los alrededores de Concordia, en función del desarrollo de la actividad citrícola de la región.

En este sentido, la estabilización de esta alianza se produjo en los últimos años de la década del 50, cuando los aserraderos empezaron a elaborar los envases para la citricultura con madera de Eucaliptos. A partir de ese momento alinearon y coordinaron el funcionamiento de la alianza, junto a los productores e inversores que comercializaban esa madera, que en este caso formaban parte de la actividad citrícola, y por su relevancia en el sistema productivo local detentaban mayor capacidad y poder de negociación

A comienzos de la década del 60, se produce la desestabilización de la segunda alianza y la configuración de una tercera alianza socio-técnica en base a la madera de Pinos y Eucaliptos, que durante estos años disputan desde la perspectiva socio-técnica, la centralidad en la dinámica problema-solución dentro de la alianza. En la Tercera Alianza socio-técnica, la mayor parte de los productores e inversores, contratistas, organismos de Política Forestal e instituciones de CyT le asignaron mayor funcionamiento a la madera de pinos por sobre la madera de Eucaliptos, que mantuvo su funcionamiento merced a los aserraderos que abastecían la demanda de cajones para la citricultura, y por los productores más grandes, particularmente Pindapoy.

En los años 70 se produjo la desestabilización de la tercera alianza, dada la baja aceptación de los productores e inversores a realizar plantaciones con madera de Pino, y se configura una cuarta alianza socio-técnica a partir que los GSR, alineados y coordinados por los aserraderos e industriales significaron a la madera de Eucaliptos para distintos usos. Es así, que en la segunda mitad de esa década, diferentes elementos humanos y no humanos, confluyeron y aumentaron la asignación de sentido y construcción de funcionamiento a la madera de eucaliptos configurando una cuarta alianza socio-técnica en torno a la madera de eucaliptos como artefacto principal, y la madera de pinos como secundario, dando sustento material, intelectual e ideológico a la primera gran expansión y la consolidación de la actividad forestal en los departamentos de Concordia, Colón y Federación, que alcanzó los departamentos del sur de Corrientes con el ingreso de nuevos productores e inversores (grandes, medianos y chicos).

Durante la década de 1980 se produjeron una serie de cambios, a partir de la emergencia de nuevos elementos heterogéneos, como nuevas normativas, procesos de apertura y cierre del mercado de exportación de rollos de Eucaliptos, apertura y cierre de importación de madera aserrada, aumento del consumo de madera para celulosa, fortalecimiento de las articulaciones entre instituciones públicas y

pública - privada en la generación de I&D, y el comienzo del proceso de privatización del uso del conocimiento científico - técnico. Estos elementos en conjunto afectaron las relaciones problema-solución y el funcionamiento / no funcionamiento de la cuarta alianza socio-técnica, cambiando la conformación de la misma y reconfigurando una quinta alianza socio-técnica, donde la actividad forestal se caracterizó por mantenerse prácticamente estancada, y en torno al artefacto madera de Eucaliptos.

Durante gran parte de la década de 1980, los aserraderos e industriales mantuvieron la capacidad de alinear y coordinar la dinámica de la alianza, dado que controlaban la circulación y atribución de sentido del artefacto madera de Eucalipto, en base a la escasa demanda del mercado interno, y por su posición de principal demandante de madera en rollo, subordinaba a los productores e inversores mediante precios bajos, convirtiendo a las inversiones en plantaciones forestales en una alternativa poco atractiva.

A partir de los cambios ocurridos en una serie de elementos heterogéneos a finales de los 80 y comienzos de los 90, como la reforma estructural, desregulación de la economía y achique del Estado, la desaparición de instituciones oficiales (IFONA), apertura comercial, y estabilidad cambiaria, y políticas forestales, sumado a la llegada de grandes productores e inversores externos a la región, se produjo la desarticulación y reconfiguración de una nueva alianza socio-técnica. En la sexta alianza socio-técnica los productores e inversores grandes y aserraderos e industriales, alinearon y coordinaron la dinámica de la alianza, subordinando al resto de los productores e inversores y a los aserraderos e industriales medianos y chicos a través del control en el mercado de la oferta y demanda de madera de eucaliptos. La alianza socio-técnica configurada en la década de 1990 es más compleja y heterogénea que la anterior, no solo por la llegada de inversores externos, sino también por el ingreso a la actividad de nuevos productores e inversores medianos y chicos, que provenían de otras actividades, como la citricultura. A su vez, en este período se instalaron en la región gran cantidad de industrias de aserrado, que acompañaron los ciclos de crecimiento/recesión del mercado interno que se consolidó como el principal usuario, en la asignación de funcionamiento de la madera de eucaliptos.

En cuanto al destino y uso de la madera, a lo largo del tiempo los diferentes GSR le asignaron distintos usos, intensificando y expandiendo la oferta forestal nacional y regional, transformando al nordeste entrerriano en una de las cuencas forestales con mayor desarrollo en plantaciones de "Eucaliptos y Pinos" de Argentina.

Este proceso fue acompañado por la ampliación de la frontera forestal, ya sea a través de la incorporación de nuevas tierras a la actividad, el desplazamiento de actividades consideradas marginales -como la ganadería de cría-, o que directamente estaban sin uso productivo. El desplazamiento de la ganadería de cría hacia zonas consideradas más adecuadas dio lugar a un fuerte proceso de expansión de las plantaciones comerciales hacia los departamentos de Colón y Federación,

que alcanzó -aunque en menor medida- a los departamentos del sur de la costa del río Uruguay, Concepción del Uruguay y Gualeguaychú.

Al proceso de consolidación de la actividad forestal en la región y de ampliación de la frontera forestal contribuyó el diseño e implementación de políticas públicas con el objetivo de lograr el autoabastecimiento de productos forestales. A través de cambios en la estructura organizacional de las instituciones de regulación y control de la actividad y la aplicación de mecanismos e instrumentos de promoción, el Estado favoreció la conformación de las diferentes alianzas socio-técnicas identificadas, aportando el marco legal que otorgaba condición de funcionamiento a las mismas. Así, el Estado participó en la primera alianza, sentando el marco legal, político e institucional que permitió la utilización de prácticas capitalistas y la apropiación de los recursos forestales nativos de Misiones por parte de privados. En la Política forestal y las Instituciones Públicas, se produce un quiebre a partir del año 1948 con la promulgación de la Ley 13.273 y la creación de la Administración Nacional de Bosques (ANB) en el marco del modelo de Sustitución de Importaciones, con el fomento de plantaciones comerciales mediante las herramientas de créditos blandos. Posteriormente, las herramientas privilegiadas en el impulso a la actividad se basaron casi exclusivamente en herramientas crediticias y de desgravación o exención impositiva, que fueron usados (con mayor o menor énfasis) por los hacedores de políticas en todos los períodos analizados. A comienzo de la década de los 90 en el marco de la reforma estructural, desregulación de la economía y achique del Estado, desaparición del IFONA, se produjo un nuevo vuelco en la Política Forestal - con la suspensión de las herramientas de incentivos, e implementación de nuevas herramientas (RPPF y la Ley 25.080)- de corte neoliberal y financiados por organismos internacionales, que permitió delinear las características tecno-económicas de la actividad forestal primaria en el país y la región, favoreciendo el ingreso de capitales externos de inversión en el sistema foresto-industrial de la región. En la producción de conocimiento científico-técnico que permitieran acompañar el proceso de expansión de la producción forestal jugaron desde los inicios un papel destacado los emprendedores locales que introdujeron las primeras simientes que permitieron la forestación de amplias áreas de la región. Al principio la mayor parte de las instituciones públicas de CyT se encontraban abocadas a otras producciones regionales (principalmente la citricultura) y no privilegiaron la forestación en sus actividades de I&D, destinando escasos recursos materiales y humanos a su desarrollo.

Los principales problemas científico-técnicos que enfrentaban las instituciones de CyT de la región, estaban asociados por una parte a la escasez de recursos humanos dedicados a investigación y extensión, particularmente en los temas de plantación y manejo (Silvicultura), y a los usos de la madera, y por otro a la calidad del material genético utilizado en las plantaciones. La escasez de recursos humanos abocados a la actividad forestal en las instituciones públicas de CyT signó la mayor parte del período estudiado, situación que se agravó con la década de 1990. Las actividades de I&D de estas instituciones se centraron en resolver los problemas de manejo, mejoramiento genético y calidad de las plantaciones, privilegiando, en diferentes momentos de su trayectoria, de acuerdo a las

directivas institucionales o de política nacional, alguna de las especies, primero pinos y después eucaliptos. Desde la década de 1980, acorde a los postulados y tendencias en la producción de conocimiento científico-tecnológico en otras áreas, en esta actividad se llevaron adelante procesos de articulación interinstitucional, entre instituciones públicas y de vinculación público-privada que tendieron a dar respuestas a problemáticas regionales del sistema foresto-industrial del nordeste entrerriano. Por otro lado al igual que en otras actividades agrícolas, durante la década del 90 se asiste a un progresivo proceso privatización del conocimiento científico-tecnológico en la actividad forestal, favorecido en parte por los procesos de reforma del Estado. Prueba de ello es la conformación de instituciones de CyT privadas, como el Centro de Investigaciones y Experiencias Forestales (CIEF), financiado por fondos privados aportados por alrededor de 12 de las mayores empresas foresto-industriales más importantes del país, que buscan financiar investigaciones que respondan a sus intereses. Esta decisión de manejar los procesos de desarrollo científico-tecnológico en recursos genéticos, indica el valor e importancia estratégica otorgada al conocimiento científico-técnico y al cambio tecnológico e innovación por las empresas celulósicas instaladas en la región.

Hasta 1990, en el sistema foresto-industrial tuvo lugar el desarrollo particular de una dinámica problema-solución que dio cuenta de la necesidad de producir y utilizar tecnología con los recursos disponibles ligados a la producción citrícola y agrícola tradicional de la zona, más que maquinarias y prácticas específicas de una producción forestal, como había sucedido en otras regiones y países. Esta situación particular dio lugar a procesos de adecuación socio-técnica que posibilitaban el funcionamiento de la madera de Eucalipto, y configuraban un estilo dominado por la resignificación de tecnologías orientando la endogeneización de capacidades tecno-productivas con escasa o nula participación de los Organismos públicos de CyT. Estos procesos permitieron a su vez la generación de capacidades y aprendizajes, particularmente aprender haciendo y por el uso.

A partir de esa época, con el ingreso de capitales externos y plantas industriales que invirtieron en la actividad forestal en la región, los procesos y recomendaciones de incorporación de tecnología provienen mayoritariamente de estas empresas multinacionales, que son acompañados en gran medida por los técnicos de las instituciones públicas.

Por último, cabe reflexionar sobre algunas particularidades que caracterizaron al proceso de desarrollo de la actividad forestal en la región desde sus inicios hasta comienzos del siglo XXI.

Por un lado se puede concluir que el estilo socio-técnico de generación y uso de tecnologías característico de la actividad forestal en la región, hasta los años 90, en gran parte estuvo signado por procesos de adecuación socio-técnica que posibilitaron el funcionamiento de los artefactos, y configuraron un estilo dominado por la resignificación de tecnologías, que orientaron a la endogeneización de capacidades tecno-productivas, presentaron dinámicas problema-solución volcadas al uso de las tecnologías disponibles, más que las necesarias, y prácticamente con una muy poca participación de las instituciones de CyT. Como muchas de las prácticas y tecnologías utilizadas en la citricultura y la agricultura que fueron resignificadas a las forestaciones.

Por otro lado, desde el plano político-institucional teniendo en cuenta la concepción relativista de los procesos socio-técnicos, puede afirmarse que el Estado, a través de los diferentes gobiernos, ingresó la cuestión forestal en agenda y mediante los procesos de política (económica y forestal) planificó diferentes estrategias de desarrollo de país, que delinearon los rasgos del desarrollo de la actividad foresto-industrial en la región.

Como reflexión final, en el plano cognitivo, cabe destacar el aporte del abordaje socio-técnico de un proceso de desarrollo, dado que aporta comprensión a procesos y elementos que muchas veces quedan invisibilizados en las investigaciones bajo otros marcos analíticos que enfatizan en algún aspecto particular del mismo, a la vez que permite evidenciar como herramienta de análisis la importancia de la reversibilidad de los procesos ante los cambios de las condiciones, cuestiones que son importantes a tener en cuenta por quienes son los responsables de planificar, delinear e instrumentar las políticas públicas forestales y las de I&D.

## Bibliografía

ALBURQUERQUE DAVID, M. B. de; BRUSTLEIN, V.; WANIEZ, P. (2000). Perspectivas y restricciones al desarrollo sustentable de la producción forestal en América Latina. Serie Desarrollo Productivo N° 85. CEPAL. Santiago de Chile. 56 pp.

ARROW, K. J. (1962). The Economic Implications of Learning by Doing. *Review of Economic Studies*, Vol. XXIX, No. 80, pp. 155-173.

BARDOMAS, S. y DIAZ, D. (2007). El trabajo en la actividad forestal en la provincia de Entre Ríos. V Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. 7-9 de noviembre de 2007. [En línea], [http://www.inta.gov.ar/concordia/info/documentos/.../Bardomas\\_Diaz.pdf](http://www.inta.gov.ar/concordia/info/documentos/.../Bardomas_Diaz.pdf)

BARDOMÁS, S. y DÍAZ, D. (2014). Trabajadores migrantes temporarios en la actividad forestal de la provincia de Entre Ríos. *Mercados de trabajo. Instituciones y trayectorias en distintos escenarios migratorios*. Ed. CICCUS, Buenos Aires. pp. 139 - 162

BRIEVA, S. (2006). Dinámica socio-técnica de la producción agrícola en países periféricos: configuración y reconfiguración tecnológica en la producción de semillas de trigo y soja en Argentina, desde 1970 a la actualidad. Tesis Doctoral. Programa de Doctorado en Ciencias Sociales. FLACSO Argentina.

BRIEVA, S. y THOMAS, H. (2008). Complementariedades y puentes inter-teóricos entre la economía del cambio tecnológico y la sociología de la tecnología. Un aporte a partir del análisis de la dinámica socio-técnica de la producción agrícola argentina. VII Jornadas Latinoamericanas de Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología (ESOCITE). Río de Janeiro, Brasil. [En línea], <http://www.necso.ufjf.br/esocite2008/trabalhos/36000.doc>.

BRUNN, H. y HUKKINEN, J. (2003). Cruzando fronteras: un diálogo entre tres formas de comprender el cambio tecnológico. En THOMAS, H. y BUCH, A. (Comp.) Actos, actores y artefactos. Sociología de la tecnología. Universidad Nacional de Quilmes Editorial. Bernal, 2008.

BURKART, R.; GARCIA FERNANDEZ, J. y RIEGELHAUPT, E. (1996). Estado Actual del Uso y la Conservación de los Bosques Nativos en Argentina. Diagnóstico preparado por Fundación para la Conservación de las Especies y el Medio Ambiente (FUCEMA). UICN. pp.72.

CARDOSO, F. y FALETTO, E. (1970). Dependencia y Desarrollo en América Latina. Siglo XXI, México.

CARPINETI, L. A.; GLADE, F.; JE MARCO, M. A. (1995). Manual para productores de eucaliptos de la Mesopotamia argentina. Subsecretaría de Producción Agropecuaria y Mercados, Buenos Aires (Argentina) Estación Experimental Agropecuaria Concordia Argentina.

COZZO, D. (1967) La Argentina Forestal. Editorial Universitaria de Buenos Aires. Buenos Aires.

COZZO, D. (1983) El desarrollo de la forestación ante la demanda creciente del autoabastecimiento en maderas y derivados del mercado argentino. V Congreso Forestal Argentino. La Pampa. 17-22 de octubre de 1983. Tomo III. Relatorio, Actas y trabajos técnicos. pp. 32-34

DENEGRI, G. y AGUERRE, M. (2005). Objetivos del Fomento Forestal. Replanteo para el siglo XXI a la luz de la experiencia del siglo XX. Actas Congreso Forestal 2005. Corrientes. pp. 10

FAO (1982). United Nations. Les Eucalyptus dans les reboisements. FAO. Roma.

FURTADO, C. (1965). Desarrollo y Subdesarrollo. Eudeba. Buenos Aires.

FURTADO, C. (1987) Teoría y Política del Desarrollo Económico. Siglo XXI. México.

GARRASINO, L. (1969). Panorama Forestal Argentino. Actas Primer Congreso Forestal Argentino. pp. 441-462. Buenos Aires, Argentina.

GOLONBEK, C. (2008). Banca de Desarrollo en Argentina: Breve Historia y Agenda para el Debate. Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina. Documento de trabajo N° 21, Septiembre de 2008.

HUGHES, T. P. (1983). Networks of Power: Electrification in Western Society, 1880-1930. Johns Hopkins University Press, Baltimore, USA.

INTA (1973). Diagnóstico regional del Sector Agropecuario de la provincia de Entre Ríos. (Primera aproximación) Octubre, 1973. Servicio de Informaciones de la EEA Concepción del Uruguay. Febrero, 1974.

LINS RIBEIRO, G. (2005) . Poder, redes e ideología en el campo del desarrollo. Serie Antropología 383. Brasilia. Brasil.

LUNDEVALL, B. (1992). National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning. Pinter. Londres.

MARCO, M. A. (2012). La EEA Concordia y sus antecedentes forestales. Jornadas de Actualización Técnica Mejoramiento Genético de Pinos y Eucaliptos Subtropicales. 1ª ed. EEA Concordia: Ediciones INTA, 100 p. ISBN 978-987-679-144-1

- MARTIN, R. (1972). Fondo Forestal Nacional (ARGENTINA). Actas del Séptimo Congreso Forestal Mundial, Volumen IV: 5556-5565. Buenos Aires, Argentina.
- PINCH, T. y BIJKER, W. (1987). La construcción social de hechos y de artefactos: o acerca de cómo la sociología de la ciencia y la sociología de la tecnología pueden beneficiarse mutuamente. En THOMAS, H. y BUCH, A. (Comp.) Actos, actores y artefactos. Sociología de la tecnología. Universidad Nacional de Quilmes. Bernal. 2008.
- PORTER, M. (1998). Clusters and the New Economics of Competition. Harvard Business Review. Reprint 98609. pp. 77-90.
- PREBISCH, R. (1981). Capitalismo periférico: crisis y transformación. Fondo de Cultura Económica. México.
- RAPOPORT, M. (2011). Una revisión histórica de la inflación argentina y de sus causas. En Aportes de la Economía Política en el Bicentenario. Vázquez Blanco y Franchina (comp.), Ed. Prometeo. Buenos Aires. pp. 135-165. ISBN, 978-987-574-475-2
- ROSENBERG, N. (1982). Inside the Black Box. Technology and Economics. Cambridge, Cambridge University Press.
- SANCHEZ ACOSTA, M. y Vera, L. (2005). Situación foresto-industrial de Argentina al 2005. Ejemplo de una cadena forestal. IPEF. Serie Técnica nº 35, pp 23-44, [En línea], <http://www.ipef.br/publicacoes/stecnica/nr35/cap03.pdf>.
- SAGPyA Forestal (1999). Años de Implementación del Régimen de Promoción de Plantaciones Forestales (RPPF). En: Revista SAGPyA Forestal. Nº 13. Argentina.
- SCHIAVONI, G.; BARDOMAS, S. y ALBERTI, A. (2012). La ruta a Concordia. Migración y ciclos laborales de trabajadores forestales misioneros. Jornadas del V GERD (Grupo de Estudios Rurales y de Desarrollo). UNAM, Posadas. [En línea], <http://goo.gl/OwQTBg>.
- SERAFIM, M. y DIAZ, R. (2010): Construção Social da Tecnologia e Análise de Política. Revista REDES Vol.16, Nº31, Buenos Aires.
- STIGLITZ, J.E. (1988) Learning to learn, localized learning and technology progress. En DASGUPTA, P. y STONEMAN, P. (Eds.). Economic Policy and Technological Development. Cambridge University Press. pp. 125-153
- STIGLITZ, J. (2002). El malestar en la globalización. Taurus, Madrid.
- SUNKEL, O. y PAZ, P. (1970). El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del subdesarrollo. Siglo XXI. México.
- THOMAS, H., VERSINO, M.; LALOUF, A. (2006). Trayectorias socio-técnicas, estilos de innovación y cambio tecnológico, resignificación de tecnologías y conocimientos genéricos en países subdesarrollados. VI Jornadas latinoamericanas de Estudios Sociales de la Ciencia y la tecnología (ESOCITE).

THOMAS, H. (2008) Estructuras cerradas versus procesos dinámicos. En THOMAS, H. y BUCH, A. (Comp.) Actos, actores y artefactos. Sociología de la tecnología. Universidad Nacional de Quilmes Editorial. Bernal.

VALTRIANI, A. (2008). Modelos de desarrollo forestal, sus conflictos y perspectivas en el sector de micro PyMEs forestales. Estudio de caso en la región noroeste y centro de la provincia del Chubut. Tesis Doctoral. [http://www.econ.uba.ar/www/servicios/Biblioteca/bibliotecadigital/bd/tesis\\_doc/valtriani.pdf](http://www.econ.uba.ar/www/servicios/Biblioteca/bibliotecadigital/bd/tesis_doc/valtriani.pdf).

VERA, L. y BIASIZO, J. (2009). Los agronegocios en el complejo forestal del nordeste de Entre Ríos, fines de los 50 a la actualidad. V Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales, Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.

WILDAVSKY, A. (1979) Speaking truth the power: The art and craft of policy análisis. Boston.

### **Consideraciones finales**

El Seminario sobre políticas públicas desarrollado en la Sede La Plata de la Red Internacional de Investigación AgriteRRis, fue pensado como un espacio de sociabilización de saberes, un ámbito donde el análisis y la reflexión propendan a la construcción colectiva del conocimiento y a la consolidación de la política pública como campo de investigación-acción, particularmente dentro de la Red. Por tal motivo, resulta relevante rescatar aquellas consideraciones vertidas por los diferentes evaluadores en cada una de las exposiciones que fueron presentadas a lo largo del evento. Estas intervenciones, que de manera espontánea en todos los casos siguieron claros lineamientos, pueden ser agrupadas para su mejor entendimiento en tres dimensiones de análisis.

La primera de ellas reúne de manera general aquellas consideraciones realizadas por los evaluadores en torno a los aportes conceptuales que los diferentes trabajos hacen a la temática. Cabe destacar sobre este punto la complejidad de su abordaje ya que diferentes autores coinciden en que la noción de política pública tiene un marcado carácter polisémico por tratarse de conceptos que registran visiones y enfoque múltiples (Martínez Nogueira, 1995; De Kotska Fernandez, 2004) y en muchos casos el intento de definir las políticas públicas en una frase o párrafo, de algún modo restringe la posibilidad de análisis, pues las diversas definiciones obedecen a distintas formas de ver el mundo. En este sentido se ha ponderado que esa complejidad conceptual se ha conjugado con la sencillez y claridad en cada uno de los trabajos, no encontrándose vacíos y destacándose un notable esfuerzo por hacer dialogar la realidad con lo conceptual, haciendo jugar la empírea y la discusión con el objeto de teorizar la realidad a estudiar. Fueron coincidentes las apreciaciones al manifestar que la información sustanciada en los trabajos es realmente valiosa, que agrega conocimiento al campo del desarrollo de políticas públicas, contribuyendo a su análisis y al de sus dinámicas en los países de Latino América.

Se sostiene que los marcos teóricos movilizados no se auto-limitan y en ellos la participación, las políticas públicas, el territorio y las organizaciones intentan permanentemente un diálogo interdisciplinario con el que logran abordar la complejidad. Esta articulación de los actores con los autores ha permitido en los diferentes trabajos importantes contribuciones conceptuales a la acción colectiva.

La segunda dimensión da cuenta de los aportes metodológicos. Los diferentes autores de los trabajos presentados, con sus diferencias y especificidades, optaron por el estudio de caso como estrategia o diseño de investigación, entendiendo al mismo como la elección de un objeto de estudio; siendo el interés en el objeto lo que lo define y no el método que se utiliza. Desde esta óptica cualquier unidad de análisis puede convertirse en ese objeto “el caso”, siendo una unidad individual como colectiva delimitada en tiempo y espacio (Neiman y Quaranta, 2006). Por lo tanto se concentra en “el caso” toda la atención investigativa, orientada a un análisis minucioso y profundo de sus significados con la intención de comprenderlo en su especificidad. Las diferentes intervenciones de los evaluadores rescataron a los contextos irrepetibles y la historicidad como un proceso que va marcando a fuego la realidad, otorgándole a cada uno de los trabajos una condición única que les confiere una singularidad relevante. En este sentido, allí aparecen la historia y los actores, las instituciones y organizaciones, los programas y los proyectos como instrumentos con sus trayectorias tanto en el plano nacional, provincial o departamental y local haciendo posible visibilizar el proceso de traducción de una política pública en su ciclo de acción. Yendo a lo particular, los dos trabajos de tesis cuyo contexto fueron los departamentos de Rocha y Rivera en la República Oriental del Uruguay centraron su investigación en el análisis de la implementación y resultados de la política pública vinculadas al desarrollo rural, a la creación y puesta en marcha de mesas de desarrollo rural como también aquellos instrumentos que desde el Proyecto Uruguay Rural a partir del año 2005 promovieron diferentes experiencias organizativas, es decir que hicieron centro en la acción pública desde lo local. En este sentido hay un notable trabajo en el reconocimiento del funcionamiento del andamiaje interno del aparato estatal y sus influencias en la aplicación de las políticas públicas en los territorios. Asimismo se destacó la importancia que estos estudios tienen a nivel latinoamericano, entendiendo que en los diferentes países del continente se implementan cotidianamente políticas públicas similares, cuyas singularidades territoriales representan la impronta de los contextos históricos vividos. También en las consideraciones de estos dos trabajos se ha rescatado el espacio y sus afinidades personales, las visiones compartidas por los actores del terreno en las que el agente de desarrollo como mediador juega un rol importante en cultivarlas y en valorizar las experiencias de cada uno de los actores que intervienen en las diferentes organizaciones y mesas de desarrollo. Se ponderó la mirada de estos ámbitos como espacios de información, control social y manejo de recursos. A lo largo de estos trabajos se hace un análisis crítico del proceso de descentralización de las políticas públicas y la consecuente cesión de poder que de alguna manera pone en riesgo la autonomía. Un análisis crítico que aborda las mesas de desarrollo, entendiéndolas como instrumentos que hacen visible lo invisible,

pero también como una demanda social y como espacio institucionalizado. Sobre esto último se hace referencia a la importancia dada en los trabajos a la cuestión de la representación, de la participación o aval social como garante de legitimidad de las mesas frente al peligro de la burocratización de estos espacios.

En cuanto al trabajo de tesis desarrollado en la provincia de Entre Ríos, desde el enfoque socio-técnico da cuenta del juego que se establece entre los actores y la tecnología desde la historicidad del lugar de trabajo y plantea de manera fundacional un mapa del entramado de la actividad forestal, en el que se hacen visibles claramente los actores e instituciones, las políticas públicas nacionales y provinciales, los artefactos, vínculos, tensiones y disputas.

Por su parte la última dimensión enmarca de manera reflexiva breves consideraciones de los evaluadores en relación al rol de los posgrados en la formación de los agentes de desarrollo, en particular la Maestría en Procesos Locales de Innovación y desarrollo Rural (PLIDER) y a la vez se interpela consecuentemente a los autores sobre sus percepciones y apropiaciones conceptuales, metodológicas e instrumentales en el devenir del proceso de construcción del trabajo de tesis, haciendo centro en las nuevas capacidades y posibles transformaciones de las propias prácticas profesionales.

La Maestría en Procesos Locales de Innovación y desarrollo Rural (PLIDER) a través de estos trabajos de tesis logra su objetivo de contribuir a una formación académica para una visión crítica que brinda herramientas operacionales para moverse dentro de las transformaciones de los territorios rurales facilitando la articulación entre la acción colectiva y la acción pública, particularmente si se tiene en cuenta la formación de grado de estos agentes, en la que en muchos casos ha primado lo disciplinar a la mirada interdisciplinaria, poniendo ciertos límites a las capacidades críticas y reflexivas de los agentes frente a la complejidad de los territorios. Estos trabajos localizados en tiempo y espacio pero con un bagaje histórico a cuestas, integran contenidos y arrojan luz sobre algo. En este sentido hay una valoración manifiesta por parte de todos los evaluadores de la maestría PLIDER como herramienta o dispositivo de investigación-acción-formación, sosteniendo como bandera la necesidad de esta mirada interdisciplinaria. Esto ha hecho mella en el devenir de la construcción tanto teórica como metodológica e instrumental de cada una de los trabajos, notándose una transformación cualitativa entre los proyectos de tesis y los trabajos finales de tesis. En este sentido y haciendo centro en la temática del Seminario, el entender y apropiarse de la interdisciplinaria desde lo conceptual es relevante en la formación de los agentes de desarrollo, sobre todo si se considera que a lo largo del diseño de las políticas públicas se justifica, promueve y valora desde las instituciones públicas las contribuciones de los equipos interdisciplinarios; no obstante, a la hora de la implementación de las políticas públicas en la realidad de los diferentes territorios, diversos factores, entre ellos cuestiones presupuestarias, conspiran con anclaje de estos equipos, por lo cual, allí en el polvo, solo están los agentes de desarrollo, estos sean agrónomos,

veterinarios, profesionales de las ciencias sociales, entre otros, poniendo en juego sus capacidades y competencias más allá de su formación técnica.

Coinciden los evaluadores en rescatar el alto grado de abstracción de los trabajos que conjugan una mirada crítica y rigurosa sobre la realidad con una profunda responsabilidad que denota el involucramiento social de los agentes en el terreno. No obstante este comportamiento militante, por momentos condicionó, en el devenir de los trabajos, la objetividad en el proceso investigativo poniendo en crisis las prácticas de los agentes, experiencia que motivó la reflexión y el análisis de las competencias y su readecuación para poder acompañar los procesos, toda una interpelación a los propios autores como agentes de desarrollo.

## **Bibliografía**

- ABAL MEDINA, J. M. (2012) “El Estado”, en Abal Medina, Manuel y Cao, Horacio (comps.), Manual de la Nueva Administración Pública. Editorial Ariel, Buenos Aires, Argentina.
- ALBLADEJO Ch. (2017) “Coexistencia en el territorio de diferentes modelos de desarrollo agropecuario: la teoría de los pactos territoriales aplicada al caso argentino”. En Nieto, D. y Palacios, P. Carricart, P., Albaladejo, Ch. y Fiuza, A. L. (Coord.). Actas del Seminario Internacional Transformaciones territoriales y la actividad agropecuaria: Tendencias globales y emergentes locales. (2016, La Plata). Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. ISBN 978-950-34-1590-0 (Trabajos, comunicaciones y conferencias; 31). Recuperado de <http://libros.fahce.unlp.edu.ar/index.php/libros/catalog/book/96>
- MARTINEZ NOGUEIRA, R. (1995) “Análisis de políticas públicas”. Instituto Nacional de Administración Pública. 48 p.
- NEIMAN, G.; QUARANTA, G. (2006) “ Los estudios de caso en la investigación sociológica”. En Gialndino, Vasilalachis (comp.). Estrategias reinvestigación cualitativa. Buenos Aires. Gedisa. ISBN 84-9784-173-5