

## Coordinación interinstitucional para construir capital social que favorezca procesos de desarrollo rural

Rodríguez, Norberto<sup>1</sup>, Vassallo, Miguel

<sup>1</sup>Universidad de la República. Facultad de Agronomía. Departamento de Ciencias Sociales. Avda. Garzón 780. Tel (005982) 3585492- 3556056. Montevideo, Uruguay. Correo electrónico: norrod@fagro.edu.uy.

Recibido: 30/10/09 Aceptado: 10/8/10

### Resumen

El presente trabajo resume la investigación dirigida a corroborar la falta de coordinación entre las instituciones y organizaciones vinculadas al desarrollo rural en el país, y conocer las causas de la misma. Se espera, de esta forma, aportar a una mayor eficiencia en los procesos de Desarrollo Rural.

La investigación se llevó a cabo a partir del análisis del funcionamiento de las mesas de desarrollo del Proyecto Uruguay Rural y de las opiniones de los presidentes de los Consejos Agropecuarios Departamentales creados por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

En Uruguay ha sido históricamente difícil lograr que las distintas organizaciones e instituciones relacionadas al agro coordinen sus acciones, lo que consideramos un aspecto esencial especialmente para aquellas que propenden al desarrollo rural. Esta falta de coordinación se constituye en una traba a la construcción de un Capital Social que daría mayor dinámica a los procesos de Desarrollo.

La coordinación de acciones entre las organizaciones vinculadas al Desarrollo Rural, permitiría construir Capital Social y disminuir lo que la Nueva Economía Institucional denomina costos de transacción. De esta forma, se podría realizar una utilización más eficiente de los recursos generalmente escasos y generar reales procesos de Desarrollo Rural. Por lo tanto, es necesario fortalecer la articulación interinstitucional para lograr sinergias que favorezcan las acciones de Desarrollo Rural Territorial.

Palabras clave: desarrollo rural, economía institucional, capital social

### Summary

## Interinstitutional Coordination for Constructing Social Capital that Will Benefit the Processes of Rural Development

This paper summarizes research to substantiate the lack of coordination between institutions and organizations linked to rural development in the country, and learn the causes of it, to try to help overcome them in order to provide greater efficiency to the processes of Rural Development.

The investigation was based on the analysis of the performance of coordinating bodies of Uruguay Rural Development Project, plus the views of the chairmen of the Departmental Agricultural Councils established by the Ministry of Agriculture.

In Uruguay, it has historically been difficult to get the various organizations and institutions related to agriculture coordinate their actions, what we consider an essential aspect especially for those organizations which promote rural development. This lack of coordination constitutes an obstacle to building the social capital which would give greater impetus to development processes.

The coordination of actions between the organizations linked to rural development would build social capital, and would reduce what the New Institutional Economics call «transaction costs.» Thus, it could make more efficient use of resources generally scarce and generate real rural development processes. Therefore, it is necessary to strengthen inter-institutional coordination to achieve synergies that promote actions Territorial Rural Development.

**Key words:** rural development, institutional economy, share capital

## Introducción

El siguiente trabajo resume los aspectos principales de la tesis de maestría en Ciencias Agrarias opción Desarrollo Rural Sustentable, realizada por el Ing. Agr. Norberto Rodríguez con la dirección del Ing. Agr. (PhD) Miguel Vassallo en la Facultad de Agronomía de la Universidad de la República Oriental del Uruguay.

### Aspectos generales

El sector agropecuario ha vivido un crecimiento económico histórico, pero ello no ha sido suficiente para consolidar un proceso de desarrollo. Para lograrlo, es necesario que este crecimiento económico se vea reflejado en acciones de desarrollo incluyentes, que permitan mejorar las condiciones de vida de la población rural más desposeída.

Múltiples han sido los trabajos que atendieron esta problemática en los últimos años. Entre ellos se encuentra el estudio sobre pobreza rural realizado por FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola)-Equipos Consultores en 1992. En este estudio se determinaba que el 42 % de los hogares de asalariados rurales y un 43% de los hogares de pequeños productores se ubicaban por debajo de la línea de pobreza. En el año 2000 el trabajo realizado por OPYPA-MGAP (Oficina de Planeamiento y políticas Agropecuarias- Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca), determina que un 55 % de los hogares en el área rural tiene al menos una Necesidad Básica Insatisfecha. El trabajo de Vigorito y Melgar en el año 2002 también hace importantes aportes al respecto, demostrando, una vez más, debilidades sociales fuertes. Por lo tanto, el desarrollo rural en el Uruguay de hoy es un tema notoriamente vigente, dado que un vasto sector de la población rural vive en condiciones de pobreza.

Esta situación continúa siendo una realidad a pesar de que no han sido pocos los recursos destinados a intentar superar esta problemática. Un sinnúmero de proyectos públicos como Programa Nacional de Apoyo a la Producción Agropecuaria (Pronapa) Programa Nacional de Desarrollo de Pequeños y Medianos Ganaderos (Pronadega) Junta Nacional de la Granja (Junagra) Movimiento de Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre (MEVIR), Intendencias, etc. y de esfuerzos privados (cooperativas, ONG's, gremiales, etc.) se han instrumentado en el país con el fin de mejorar las condiciones de vida de los habitantes del medio rural, sin lograr cambios sustanciales en forma sostenida. Se entiende que la pobreza rural continúa siendo una realidad si tomamos en cuenta un reciente trabajo que expresa : «la pobreza rural aumenta entre el año 1999 y el año 2007 (de 17,8 % a 26 %). La pobreza rural seguramente ha estado correlacionada fuertemente con el ciclo económico, lo que determinó un fuerte aumento desde 1999 y un sostenido descenso desde el año 2003, aunque los niveles actuales superan los observados sobre finales de la pasada década». (Perera y Paolino, 2008)

Se considera que el enfoque con el que se ha trabajado ha sido una de las causas que no ha permitido alcanzar plenamente los fines propuestos. Fundamentalmente, se ha invertido en proyectos de Desarrollo Agropecuario, los cuales se centran en la productividad y en los aspectos tecnológicos internos de las unidades de producción, más que en proyectos de Desarrollo Rural. Estos últimos, incorporan además de los aspectos agro-económicos y los factores sociales, culturales y políticos que influyen en la producción agropecuaria, la preocupación por aspectos no necesariamente agrícolas tales como la salud pública, la educación, los servicios y las organizaciones sociales involucradas en el desarrollo local o regional. (Vassallo, 2001)

Pero además de tener en cuenta el problema de enfoque citado, creemos importante atender lo que manifiesta Sumpsi (2004) acerca de que «la intervención para promover el desarrollo rural no compete exclusivamente a los poderes públicos, sino que también la iniciativa privada y los actores sociales deben involucrarse y participar activamente de los procesos de desarrollo rural». De este concepto se desprende que el diseño de la arquitectura institucional es uno de los elementos claves del éxito o fracaso de las estrategias de Desarrollo Rural. Según el mismo autor, uno de los problemas principales de la estrategia de desarrollo rural de la Unión Europea, ha sido la deficiente coordinación entre las distintas administraciones que programan, definen medidas y ejecutan acciones comprendidas en estrategias de Desarrollo Rural.

La ausencia de coordinación de las organizaciones implicadas directa o indirectamente en el desarrollo rural, provocan confusión entre los beneficiarios de los diversos proyectos y programas que se implementan con ese fin. La financiación de estos proyectos y programas procede de distintos fondos, y es gestionada por distintas organizaciones públicas y privadas a nivel nacional, regional, e incluso local. Muchas veces, este hecho conduce a que los productores puedan dirigirse a distintas ventanillas para solicitar ayuda para una misma acción, lo que en no pocas oportunidades produce confusiones e implica el uso de mayor tiempo y recursos en la búsqueda de información. De esta forma, se aumenta lo que la Nueva Economía Institucional denomina «costos de transacción». La teoría de los costos de transacción fue definida por el premio nobel de Economía Ronald Coase (1960) dio origen a la Nueva Economía Institucional. Estos costos de transacción incluyen costos de información, costos de agencia, costos de evasión y oportunismo, costos derivados de la incertidumbre, costos de observancia de los derechos de propiedad y costos de acatamiento y detección de violaciones. Los costos de transacción se reducen con reglas de juego (instituciones) sólidas, y las organizaciones pueden modelar los procesos de cambio a través de su interacción con las instituciones (Parada, 2003). Si bien estos conceptos tienen una fuerte base en el desarrollo empresa-

rial, consideramos que tienen una importante aplicación al desarrollo de las organizaciones y la coordinación de las mismas para lograr procesos de desarrollo rural.

En el Uruguay particularmente, se considera que ha sido muy difícil lograr la concertación y cooperación de las distintas organizaciones y grupos en pos de aumentar el Capital Social y dar mayor dinámica a los procesos de Desarrollo Rural. Peor aún, quienes trabajan en proyectos de desarrollo rural muchas veces han sido testigos de un mal aprovechamiento de los recursos, debido a la superposición de acciones de diversas organizaciones en un mismo ámbito sin la mínima concertación.

Se entiende, y constituye una de nuestras hipótesis, que esta falta de coordinación y el consiguiente aumento de los costos de transacción, genera un importante problema para lograr llevar adelante procesos de Desarrollo Rural en el país. Por tanto, es necesario fortalecer la articulación interinstitucional para lograr sinergias que favorezcan las acciones de Desarrollo Rural Territorial. Según expresa Dani Rodrik (2004) «Las sociedades sanas cuentan con una gama de instituciones que hacen menos probable que ocurran inmensas fallas de coordinación. Esas fallas de coordinación llevan a que los grupos sociales no se pongan de acuerdo para lograr resultados que serían recíprocamente beneficiosos».

Este trabajo pretende contribuir al conocimiento de las causas de la escasa coordinación y articulación interinstitucional que se considera existe en el país, y que actúa según se asume, como freno a los procesos de Desarrollo Rural. A partir del conocimiento de esas causas, pretende contribuir a la búsqueda de alternativas para intentar superarlas.

A partir de marzo del 2005 comienza en el país una nueva etapa de diálogo entre las autoridades del MGAP y el FIDA, proponiéndose un re-direccionamiento del Proyecto Uruguay Rural con re-definición de objetivos para su acción en el medio rural uruguayo. Una de las principales líneas de trabajo que se marca en esta redefinición es la de «Descentralizar las acciones del proyecto consolidando Mesas de Desarrollo Rural en las regiones con mayor concentración de pobreza rural». (MGAP-Uruguay Rural 2005).

Las mesas, según define el proyecto, tienen el rol de integrar distintos sectores vinculados a la vida del medio rural. Su funcionamiento implica una visión integral de los problemas, elaboración de criterios comunes y acciones en el mismo sentido. Trabajan en base a una concepción de descentralización que no implica sólo compartir la gestión de los recursos, sino la comprensión unificada de los objetivos y un accionar coherente en el terreno.

Se asume a partir de lo expresado, que las mesas de Desarrollo creadas por el Proyecto Uruguay Rural del MGAP constituyen un intento válido para superar el problema de la falta de coordinación. Las mismas comprenden un esfuerzo por nuclear a las instituciones y organizaciones involucradas en el quehacer rural contribuyendo a generar Capital Social; siendo este uno de los elementos centrales para concretar el desarrollo. Se entiende que el análisis del funcionamiento de estas mesas puede contribuir a aportar en la comprensión de los problemas de coordinación y en la búsqueda de alternativas para superarla.

En un documento del año 2005 titulado «La descentralización en el MGAP» (OPYPA-MGAP, 2005), Julio Martínez, asesor del ministro de dicho organismo gubernamental, marcaba «la existencia de una notoria carencia de integración de las instituciones con la sociedad agropecuaria, y sobre todo, una marcada ausencia de articulación con los organismos públicos, que sin pertenecer al MGAP, están involucrados en el desarrollo rural».

También agregó que para revertir este proceso se planteaba llevar adelante una enérgica acción descentralizadora tomando como eje a los departamentos, concentrando en éstos los servicios y constituyendo una instancia fundamental de coordinación de toda la institucionalidad agropecuaria y la sociedad local.

Posteriormente, en mayo del 2007, y concretando esfuerzos del MGAP en el sentido marcado anteriormente, se promulgó la Ley 18.126 de Descentralización y coordinación de políticas agropecuarias con base departamental. Esta ley prevé la creación de Consejos Agropecuarios a nivel nacional y departamental, así como de Mesas de Desarrollo Rural departamentales. El artículo 12 de la ley refiere a los

cometidos de las Mesas, e indica que : «La mesa de Desarrollo Rural Departamental promoverá un mayor involucramiento y participación de la sociedad agropecuaria en la instrumentación de las políticas del sector....Asimismo promoverá una mayor articulación y coordinación de los sectores público y privado representativos de las cadenas productivas agropecuarias, orientados hacia la búsqueda de una mayor equidad, desarrollo local y a la preservación del medio ambiente». (Poder Legislativo, 2007)

Teniendo en cuenta los cometidos reseñados, el conocimiento acerca del funcionamiento de las mesas de Uruguay Rural y los problemas de coordinación interinstitucional relevados en esta investigación, se considera a la misma una contribución que puede ayudar a un mejor desempeño de los Consejos Agropecuarios y las Mesas de Desarrollo departamental que comenzaron a funcionar en el país a partir del 2007. Esta apreciación se basa en la consideración de que la construcción de Capital Social a nivel de los territorios es un elemento básico para la generación de procesos de Desarrollo que la creación de estos consejos apunta a consolidar.

#### Delimitación del problema de investigación

Como se manifiesta en la introducción, el Desarrollo Rural es un tema de gran importancia en el país, dado que una significativa proporción de la población rural vive en condiciones de pobreza. (Melgar y Vigorito, 2002)

Esta situación como fuera expresado, se da a pesar de que «el conjunto de recursos administrados con destino al desarrollo sectorial, visto a mediano plazo y en forma global, no ha sido escaso. Por el contrario, se podría decir que ha sido significativo» (De Hegedüs y Vassallo, 2005). Los proyectos y programas que se implementaron en el sector han sido múltiples; y podríamos hablar de recursos que superan largamente los cien millones de dólares desde la década del 90 en adelante. De todas formas se debe agregar, que no todos los proyectos tenían un enfoque de Desarrollo Rural, sino que la proporción de estos ha sido menor frente a los proyectos que estaban orientados por un enfoque de Desarrollo Agropecuario.

La mayoría de estos proyectos se entiende que no ha propiciado el mancomunar los esfuerzos de las instituciones y organizaciones que actúan en el medio, para lograr establecer procesos de Desarrollo Rural. Esta complementación de esfuerzos es muy importante si tomamos en cuenta lo manifestado por Amtmann (1994) respecto a que «Las personas y organizaciones requieren asociarse y unirse con otras para alcanzar objetivos comunes. En los países democráticos la ciencia de la asociación es la madre de todas las ciencias; el progreso de todo lo demás depende de sus progresos».

El éxito de las iniciativas locales dependerá de la posibilidad de que los actores ligados a la toma de decisiones, a técnicas particulares o a la acción concreta, protagonicen conjuntamente las acciones a favor del desarrollo (Amtmann, 1994).

En esta vía de acción conjunta, que se considera se ha implementado en la génesis de las mesas de Desarrollo, cabe citar el trabajo de Robert Putnam (1993) en el que analiza el grado de desarrollo en las regiones norte y sur de Italia. En dicho trabajo, el autor observa que en el norte se lograron mejores resultados, atribuye los mismos al mayor grado de asociacionismo de las organizaciones públicas y privadas en el norte, y asume este asociacionismo como un indicador del nivel de Capital Social que permite un mayor grado de desarrollo.

Este concepto hace referencia al conjunto de relaciones sociales propias de una sociedad, y, más concretamente, a los niveles que en esa sociedad existen de confianza, los cuales pueden mejorar la eficiencia de una sociedad al facilitar las acciones coordinadas.

Al identificar el Capital Social como uno de los aspectos más afectados por la descoordinación, no se hace con la visión tradicional de este capital que tiene una influencia político-reivindicativa fuerte. Sin embargo, no se le resta importancia a esta visión. Interesa la promoción del Capital Social, en tanto su importancia en la construcción de alternativas económicas que potencien procesos de desarrollo en forma sostenible.

Asimismo De Hegedüs y Vassallo (2005) al referirse al capital social, expresan que este va más allá, por ejemplo, del cooperativismo agrario formalmen-

te constituido. Afirman que: «implica desarrollar y fortalecer a las organizaciones primarias y las conexiones entre estas y agentes locales, departamentales o nacionales con capacidad de movilizar el entramado social, con vistas a la acumulación y reproducción ampliada, a los efectos de generar trabajo e ingresos en forma equitativa, respetuosa del medio ambiente y con perspectiva de género». Estas conexiones y la capacidad de movilización aportan en forma importante a la disminución de los costos de transacción, y favorecen el desarrollo al contribuir a la construcción de Capital Social.

Para la construcción de este Capital Social es necesario que toda la institucionalidad local que se crea, basada en la confianza y los valores, tenga también una fuerte interrelación con la institucionalidad no local. De otra forma el Capital Social se ve muy restringido, y termina en estructuras que se repiten para captar fondos centrales.

Atendiendo a las afirmaciones anteriores, se asume que es necesario profundizar en las causas de la descoordinación entre las organizaciones y los colectivos que estén relacionadas con el Desarrollo Rural en el país. Por lo tanto, a partir de la problemática descrita, algunas de las preguntas que se pretende responder son: ¿Existe efectivamente descoordinación?, ¿cuáles son las causas de la falta de coordinación y cooperación interinstitucional y grupal en el país?, ¿es la falta de coordinación un freno para el desarrollo rural?

## Hipótesis y objetivos

### *Hipótesis*

Existe en el sector una importante desarticulación y falta de coordinación interinstitucional, que conduce a una duplicación de esfuerzos y consecuentemente una utilización ineficiente de recursos. A ello se suman los múltiples y contradictorios conceptos de desarrollo, metodologías e instrumentos de trabajo utilizados por las distintas organizaciones e instituciones que están presentes simultáneamente en el territorio con fines de promover desarrollo.

A pesar de esfuerzos como las mesas de Desarrollo Rural del proyecto Uruguay Rural, prima un celo muy marcado de las competencias y los intereses



institucionales particulares, lo que dificulta la coordinación entre las organizaciones.

Se asume como imprescindible superar los celos institucionales, unificar conceptos, y coordinar metodologías e instrumentos entre las distintas entidades que actúan en el territorio, para poder lograr procesos de Desarrollo Rural con enfoque territorial, que contribuyan a superar el problema de la pobreza rural.

Nuestra primera hipótesis por lo tanto, es que existe falta de coordinación interinstitucional en los procesos y acciones tendientes a lograr desarrollo rural en el país.

A partir de esta primera hipótesis, surge una segunda, totalmente ligada a la anterior: la falta de coordinación interinstitucional enlentece los avances en los procesos de desarrollo.

Una tercera hipótesis es que la dificultad para avanzar en forma sostenida se produce porque la falta de coordinación dificulta la acumulación de Capital Social y, de esta forma, no se disminuyen lo que la Nueva Economía Institucional denomina costos de transacción.

#### *Objetivo general*

El objetivo general que persigue el trabajo es aportar elementos que contribuyan a implementar procesos de Desarrollo Rural con enfoque Territorial en el Uruguay, mediante el estudio de factores que, como la descoordinación entre organizaciones, pueden limitar la acumulación de Capital Social.

#### *Objetivos específicos*

Para lograr alcanzar el objetivo general se plantean los siguientes objetivos específicos:

- a) Analizar el funcionamiento de las Mesas de Desarrollo del Proyecto Uruguay Rural, entendiendo su rol de integración de los grupos e instituciones vinculadas a la vida del medio rural, y su elaboración de acciones y criterios comunes, como un intento de superación del problema de la falta de coordinación interinstitucional.
- b) Contribuir a la determinación de las causas que limitan la coordinación y cooperación interinstitucional en los procesos de desarrollo, como aporte al mejor funcionamiento de la

instancias previstas para la coordinación interinstitucional como los consejos agropecuarios.

- c) Evaluar los efectos de la falta de coordinación, en lo que respecta al capital social, como un aspecto fundamental para lograr desarrollo rural con Enfoque Territorial.
- d) Analizar vías e instrumentos que contribuyan a superar la falta de coordinación, para poder aumentar el capital social.

#### *Resultados esperados*

En lo que refiere a los resultados del trabajo, se pretende en una primera instancia, constatar la escasa coordinación y articulación interinstitucional que consideramos existe en el país y que actúa como freno a los procesos de Desarrollo Rural.

A partir de la constatación antedicha, se intenta aportar a la comprensión de algunos de los motivos que llevan a no lograr esta articulación, y proponer alternativas para intentar superar estas trabas. Se asume que la superación de las mismas aportará al mejor funcionamiento de las mesas de desarrollo de Uruguay Rural que aún persisten, y sobre todo de nuevas instancias como los Consejos Agropecuarios y las mesas de desarrollo departamental.

## **Metodología**

### *Estrategia*

Nos basamos en el entendido que la coordinación entre las organizaciones que promueven el desarrollo rural en un territorio contribuye a aumentar el capital social. Tenemos en cuenta además, que la Nueva Economía Institucional señala al Capital Social como una variable explicativa del crecimiento económico; y a partir de éste, del desarrollo, al favorecer la confianza y cooperación entre los ciudadanos.

Las Mesas de Desarrollo de Uruguay Rural que se instalaron en diversos departamentos y que hoy han dando lugar a las mesas de desarrollo departamentales, integraban en teoría a todas las organizaciones que se relacionan con el problema. Las mismas constituyen un valioso intento para lograr coordinar las acciones tendientes al logro de este objeti-

vo en el ámbito territorial, y se convierten en el principal, y a veces único, organismo de coordinación de acciones a nivel regional.

#### Método

En ciencias sociales, los métodos de investigación suelen dividirse en dos grupos: los cuantitativos y los cualitativos. Los primeros, se definen por su carácter numérico y por dar prioridad al análisis de la distribución, repetición, generalización o predicción de los hechos sociales. Los segundos, ponen énfasis en la visión de los actores y en el análisis contextual en el que se desarrolla, centrándose en el significado de las relaciones sociales. (Vela Peón, 2004). La metodología seguida para lograr alcanzar el cumplimiento de los objetivos planteados en este trabajo, contiene aspectos de ambos métodos.

A fin de corroborar las hipótesis planteadas y cumplir con los objetivos específicos del trabajo, se procedió, en primer lugar, al análisis de los principales aspectos del funcionamiento del total de las Mesas de Desarrollo citadas. Para analizar el nivel de coordinación logrado en las mismas, se realizaron durante el primer semestre del 2007, 14 entrevistas de un total de 16 integrantes de las secretarías técnicas, y a 49 de un listado de 120 integrantes -aportado por la unidad ejecutora del proyecto- delegados de organizaciones y grupos que forman parte de las Mesas de Desarrollo de Uruguay Rural. Las entrevistas se realizaron para conocer su opinión sobre el funcionamiento de las mesas y los niveles de coordinación alcanzados. También se consultó la opinión sobre los principales problemas para la coordinación de acciones.

A fines del 2007, Se realizaron además entrevistas a 9 de los 19 presidentes de los consejos agropecuarios recientemente instalados. Las mismas se realizaron en Tacuarembó, Salto, Artigas, Cerro Largo, San José, Canelones, Rocha, Rivera y Durazno; departamentos estos en los que funcionaban las mesas de desarrollo de Uruguay Rural, para conocer la opinión de los presidentes de los consejos, con respecto a la misma temática.

También se consultó a todos los entrevistados su visión de la creación de nuevas instancias institucionales como la ley 18.126 y la creación de los conse-

jos agropecuarios, la contribución de los mismos a la mejora de los problemas de coordinación y qué se debería hacer para lograrlo. Esta consulta se realizó con la intención de aportar insumos que lleven al mejor funcionamiento de estas nuevas instancias.

Paralelamente, se intentó entrevistar a organizaciones que no integraran las mesas para conocer sus motivos y la eventual existencia de otras instancias de coordinación. Esto no se pudo llevar adelante. Por lo tanto fueron realizadas 78 entrevistas en los 9 departamentos detallados anteriormente, abarcando además varias localidades no solamente las capitales departamentales. El resumen del trabajo de campo se presenta en el cuadro 1.

Cuadro 1. Resumen del trabajo de campo efectuado.

| Entrevistas realizadas:   | Nº        |
|---|-----------|
| Integrantes de las secretarías técnicas de las mesas de Uruguay Rural.                | 14        |
| Integrantes de organizaciones y grupos que forman parte de las mesas de Uruguay Rural | 49        |
| Presidentes de los Consejos Agropecuarios   | 9         |
| Organizaciones que no integran las mesas  | 6         |
| <b>Total</b>  | <b>78</b> |

En el aspecto cuantitativo, se realizó el análisis de frecuencias de algunas de las variables. En el caso de los secretarios técnicos los porcentajes corresponden, como fuera expresado anteriormente, a una muestra de 14 de la población de 16 integrantes de dichas secretarías, en lo referente a los presidentes de los Consejos Agropecuarios a 9 de los 19, y en lo que respecta a los delegados de organizaciones y grupos que integran las mesas a 49 de un total estimado de 120. Se considera que en los tres colectivos el número de casos es suficientemente significativo.

Al tratarse de una muestra dirigida, los resultados no permiten realizar generalizaciones; pero dan una clara pauta del comportamiento de los diferentes grupos entrevistados.

De otra serie de variables se realizó un análisis cualitativo. Si se considera que la investigación cua-

litativa más que un enfoque de indagación, es una estrategia encaminada a generar versiones alternativas o complementarias de la reconstrucción de la realidad; se comprende por qué es un recurso de primer orden para el estudio y la generación de conocimientos sobre la vida social y el funcionamiento de las organizaciones del que este trabajo se ocupa.

En la investigación cualitativa, a diferencia de la cuantitativa, no se pretenden establecer relaciones de causalidad, ni tampoco extraer conclusiones universalmente válidas, sino comprender más profundamente un determinado fenómeno (Valles, 1997). Con el fin de determinar las posibles causas y motivos de la falta de coordinación interinstitucional, se recurrió a la realización de entrevistas semiestructuradas a informantes calificados. Para la realización de las entrevistas, se elaboraron pautas para cada uno de los colectivos, que permitieran recoger los aspectos centrales que se pretendía relevar.

En cuanto a la lógica de selección de los informantes para la entrevista cualitativa, a diferencia de los procedimientos seguidos en una encuesta con muestreos estadísticos, se efectúa un muestreo de tipo teórico o intencionado, siguiendo un proceso de acumulación de entrevistas adicionales hasta lograr «un punto de saturación» en el cual el investigador considera que ha captado todas las dimensiones de interés de manera tal, que los resultados provenientes de una nueva entrevista no aportan información de relevancia a la investigación. En este muestreo el número real de entrevistas es relativamente poco importante. Lo que es relevante es el potencial de cada entrevista para ayudar al investigador a desarrollar ideas dentro del área que está siendo estudiada (Vela Peón, 2004).

A los efectos de la determinación de las personas representantes de organizaciones a entrevistar, se partió de los listados de organizaciones y grupos integrantes de las mesas de desarrollo de Uruguay Rural, seleccionándose de los mismos aquellos que permitan abarcar un espectro representativo de los diversos grupos vinculados al desarrollo rural a nivel departamental. Finalmente y luego del análisis de las causas emanadas de las entrevistas, se procedió a la elaboración de algunas sugerencias sobre

alternativas que apunten a superar los problemas de descoordinación.

## Resultados y discusión

En primer lugar, debemos resaltar que la respuesta a la primera pregunta que se planteaba responder con este trabajo, sobre si existe efectivamente descoordinación entre las organizaciones e instituciones que participan en proceso de desarrollo, resulta de las entrevistas realizadas como totalmente afirmativa. Esta afirmación se desprende de la observación del cuadro 2.

**Cuadro 2.** Distribución de porcentajes de los entrevistados que consideran medio a bajo el grado de coordinación de acciones para promover desarrollo.

| Grupo entrevistado                               | %  |
|--|----|
| Organizaciones y grupos integrantes de las mesas | 88 |
| Secretarios Técnicos                             | 84 |
| Presidentes de los consejos agropecuarios        | 67 |

Independientemente de la función del grupo entrevistado, más del 67 % de las respuestas marca que los niveles de coordinación para promover acciones de desarrollo son medios a bajos. Este resultado se entiende que confirma la primera hipótesis presentada en este trabajo.

Otra de las preguntas centrales del trabajo —una vez corroborada la hipótesis de falta de coordinación expuesta anteriormente— fue: ¿cuáles son las causas de la falta de coordinación y cooperación interinstitucional y grupal en el país? En lo que refiere a este aspecto, las apreciaciones se centran en que los motivos principales para que los niveles de coordinación no sean más altos, son la falta de diálogo institucional y los celos por espacios de acción. En el cuadro 3, se puede observar que en los 3 grupos de entrevistados, estas apreciaciones superan el 58 % de las opiniones, alcanzando el 100 % en el caso de los presidentes de los Consejos Agropecuarios.



Cuadro 3. Motivos de los niveles de coordinación medio a bajo en % de los grupos entrevistados.

| Motivo                                       | Organizaciones y grupos integrantes de las mesas | Secretarios Técnicos | Presidente de los consejos agropecuarios |
|--|--|----------------------|--|
| Falta de diálogo institucional               | 45   | 33                   | 50                                       |
| Celos institucionales por espacios de acción | 20   | 25                   | 50                                       |
| TOTAL  | 65   | 58                   | 100                                      |

Estas apreciaciones se asocian en muchos casos al afán de protagonismo y a la cultura del individualismo. La falta de diálogo y los celos por espacio de acción en nada contribuyen a la generación de confianza. La falta de confianza no favorece la conformación de redes que permitan construir Capital Social y contribuir a disminuir costos de transacción, lo cual potenciaría los procesos de desarrollo.

Más del 90 % de los entrevistados expresa que los niveles de coordinación referidos afectan los resultados de las acciones en pos de lograr procesos de desarrollo territorial, como puede apreciarse en el cuadro 4. Se entiende que esta afirmación da una contundente respuesta a otra de las preguntas centrales del trabajo: ¿es la falta de coordinación un freno para el desarrollo rural?

La falta de coordinación lleva a que no se optimicen recursos escasos, perdiendo eficiencia los pro-

Cuadro 4. Distribución del porcentaje de entrevistados que opinan que los niveles de coordinación alcanzados afectan las acciones en pos del desarrollo.

| Grupo entrevistado                               | %   |
|--|-----|
| Organizaciones y grupos integrantes de las mesas | 95  |
| Secretarios Técnicos                             | 100 |
| Presidentes de los consejos agropecuarios        | 90  |

cesos. Coordinando se pueden disminuir costos y lograr mejores resultados evitando la superposición de acciones y el mal uso de los recursos.

Según pudo apreciarse en las entrevistas, la maximización de recursos y la reducción de costos son mencionadas, en la mayoría de las opiniones, entre los principales aportes de la coordinación.

La integración y cooperación entre las organizaciones permite disminuir costos de transacción. Por ejemplo, los de la información asimétrica, o los de acción colectiva al disminuir la competencia. De esta forma, se pueden maximizar los resultados de las acciones para el desarrollo.

En lo que refiere a las acciones principales para mejorar estos niveles de coordinación, surge de las entrevistas que la definición clara de objetivos y la comunicación de los mismos para el conocimiento de las organizaciones que actúan en los distintos medios, son vistas como un factor que facilitaría un diálogo institucional más fluido, y permitirían identificar posibles acciones conjuntas evitando, de este modo, superposiciones.

La realización de acciones conjuntas, por menores que sean, contribuye a la generación de confianza, la cual como se expresó anteriormente, es considerada por Putnam como uno de los principales factores para construir Capital Social. Lo manifestado adquiere gran importancia si se tiene en cuenta que las malas experiencias de superposiciones y competencia por protagonismo que se ha dado en muchas ocasiones, ha llevado a acentuar el individualismo.

También la descentralización es una importante acción, según expresan los entrevistados, para mejorar las posibilidades de coordinación. Esta afirmación se realiza en el entendido que, en espacios más reducidos y con problemáticas similares, es posible que se favorezca el diálogo y el relacionamiento humano debido a un conocimiento mayor entre las personas. Recordemos al respecto el ejemplo del estudio sobre el grado de desarrollo en las regiones norte y sur de Italia realizado por Putnam citado anteriormente. La descentralización y el relacionamiento, además de la generación de confianza, permiten reducir la burocracia y agilizar acciones.

La creación de los Consejos Agropecuarios decretada en la ley 18 126, es vista, en general, como un avance en cuanto a mejorar las posibilidades de coordinación. La coordinación puede verse favorecida por los factores referidos anteriormente según los entrevistados, siempre y cuando se realice con la creación de los consejos y las mesas departamentales una real descentralización de acciones. De todas formas, se encuentran dudas en algunos de los entrevistados, en cuanto entienden que existen riesgos de que los consejos se conviertan en una entidad más, que no propicie la coordinación sino que incluso constituyan una superposición con otras instancias existentes.

Referido a las acciones a realizar por parte de los consejos para tender a mejorar los problemas de coordinación, las opiniones apuntan a la obtención de voluntad política de las instituciones centrales. La misma se considera esencial para propiciar una real descentralización, y lograr superar los problemas de protagonismo intentando generar la confianza que permita la concreción de las coordinaciones.

Se considera fundamental la generación de confianza para la conformación de redes que incentiven la coordinación, la que puede verse favorecida porque los integrantes de las mesas de Uruguay Rural, ya sean delegados o secretarios técnicos, muestran la visión de un enfoque de desarrollo más allá del desarrollo agropecuario sectorial que finalmente se aplica. Esto puede percibirse en lo manifestado acerca de que no participan de las mesas de Uruguay Rural todas las instituciones que deberían hacerlo. Además, expresan que es necesaria la participación

de instituciones como el MIDES (Ministerio de Desarrollo Social), ANEP (Administración Nacional de Educación Pública), MSP (Ministerio de Salud Pública), entre otras, lo que deja traslucir la inclinación a un enfoque de Desarrollo Rural.

Los presidentes de los consejos agropecuarios muestran coincidencia con esta visión e indican, en su mayoría, que se integrarán a las mesas de desarrollo instituciones que se encuentran fuera del sector, coincidiendo con los otros colectivos en cuanto a las instituciones citadas anteriormente.

Al realizar esta manifestación, no se pasa por alto que en lo que respecta a su integración los Consejos Agropecuarios Departamentales muestran, al menos en primera instancia, una concepción o enfoque centrado en lo sectorial, ya que no contemplan en su composición instituciones que atiendan otros aspectos centrales del desarrollo rural, como la salud, la educación, etc. Estas instituciones, si bien pueden estar integradas en las mesas, no tienen el rol decisor que se les da a los integrantes del consejo.

De acuerdo a lo expresado, se podría asumir que si bien existe un reflejo a intentar trabajar con un enfoque de Desarrollo rural, cuesta integrar este concepto. Teniendo en cuenta además lo manifestado anteriormente en cuanto a la forma de integración de las demás instituciones a las mesas de desarrollo; se sigue manejando como se ve en el caso de algunos presidentes de los consejos, un enfoque más de desarrollo agropecuario. Estos manifiestan que las instituciones de fuera del sector se irán integrando en la medida en que surgen necesidades, lo que muestra una concepción utilitaria de la integración.

## Conclusiones

Se entiende que uno de los principales aportes de este trabajo es el corroborar y fundamentar afirmaciones; las cuales generalmente son realizadas sin un soporte real, con respecto a los problemas de la coordinación de acciones como factor que favorece la concreción de procesos de desarrollo.

La realización de un relevamiento amplio de opiniones entre actores involucrados en acciones tendientes a lograr procesos de desarrollo en diversas instancias, permite dar soporte a la corroboración

de las hipótesis planteadas que apuntan a la falta de coordinación interinstitucional como freno a los procesos de desarrollo rural.

La primera de estas hipótesis queda suficientemente demostrada a partir del relevamiento realizado, es la falta de coordinación interinstitucional en los procesos de desarrollo rural en el país. Esta constatación se entiende relevante, ya que como fue planteado, se coincide con el planteamiento de Putman, quien asume el grado de asociacionismo como indicador de Capital Social.

El capital Social es considerado de vital importancia, dado que es uno de los componentes principales para lograr procesos de desarrollo rural con enfoque territorial. El Capital Social se alcanza cuando se cuenta con actores sociales organizados, representados democráticamente y dispuestos a ser sujetos protagónicos de su propio desarrollo. Se estima que con la instalación de los consejos departamentales y las mesas de desarrollo se avanza en el sentido de construcción del mismo.

En la manifestación reiterada acerca de la necesidad de integrar a estas mesas a actores que no formaron parte activa de las mesas de Uruguay Rural, como el MIDES, ANEP, MSP, se observa una intención de ampliar el Capital Social y una visión de desarrollo rural. De todas formas, en lo atinente a este aspecto, un llamado de atención es la forma en que, como se manifestó, algunos de los presidentes de los consejos entienden que estas instituciones deben integrarse. Esta opinión debe tenerse en cuenta debido al enfoque que implica y a la importancia que poseen los actores referidos para la promoción de procesos de desarrollo.

La falta de coordinación, según entiende la gran mayoría de los entrevistados, afecta los resultados de las acciones en pos de lograr procesos de desarrollo rural territorial. Esta afirmación contribuye a confirmar la segunda hipótesis orientativa del trabajo, acerca de que esta falta de coordinación actúa como un freno a los procesos de desarrollo rural.

La falta de diálogo institucional así, como los celos por espacios de acción, han sido vistos como los principales motivos de los bajos niveles de coordinación existentes; estos atentan contra la generación de confianza, y ésta representa uno de los facto-

res principales para la construcción de Capital Social. La generación de confianza facilitará la coordinación entre las instituciones en el territorio y ello contribuirá a que tengan un mayor peso en sus planteos y demandas.

Cuanto más fuertes y coordinadas estén las organizaciones en el territorio, más se aumentará el capital social. De esta forma, el poder de presión sobre los organismos del Estado, u otros actores con poder de decisión, será mucho mayor y contribuirá a establecer reglas de juego (instituciones) que favorezcan al interés colectivo, reduciendo según la nueva economía institucional los costos de transacción. Esta reducción de costos facilitará la concreción de acciones, las que favorecerán los procesos de desarrollo rural.

La afirmación anterior se ve reflejada en la consulta sobre los aportes de la coordinación, donde los entrevistados en su mayoría consideran que los aportes principales son la maximización de recursos, la disminución de costos y las posibilidades de incidencia sobre las autoridades. Se asume que estas apreciaciones que apuntan a la tercera hipótesis orientativa del trabajo, en cuanto a que el enlentecimiento en los procesos de desarrollo se da porque la falta de coordinación dificulta la acumulación de Capital Social y aumenta los costos de transacción.

En la coordinación podrían considerarse 2 momentos. Un primer momento de planificación y un segundo momento de concreción de acciones. Un problema para lograr la coordinación, consiste en que la etapa de planificación es vista como costosa en cuanto al tiempo que insume y la pérdida de posibilidades de apropiación de beneficios. Si los actores perciben que no hay apropiación, o que el tiempo de la planificación de acciones va a ser excesivo, en relación a los resultados de las acciones concretas, será difícil que se consiga coordinación real.

Definir claramente los objetivos institucionales y realizar una buena difusión de los mismos, podría facilitar el diálogo institucional y evitar superposiciones. A partir del diálogo fluido, se puede acordar la realización de acciones conjuntas que contribuyan a ir ganando en confianza. Esto es de vital importancia en un país como el Uruguay, donde en la práctica se producen muchas superposiciones con el

consiguiente mal uso de los recursos. Esto toma mayor relevancia aún si se considera que al emprender nuevas experiencias se debe comenzar no desde cero, sino desde antes, ya que hay que vencer las desconfianzas generadas por las experiencias negativas.

Otra importante acción para favorecer la coordinación interinstitucional es la descentralización, la cual es además fundamental para entablar reales procesos de Desarrollo Rural con enfoque Territorial. El conocimiento de los actores y la coincidencia en la problemática a enfrentar en el territorio, favorecerá el diálogo y la concreción de acciones conjuntas.

Existe consenso en la opinión de que la creación de los Consejos Agropecuarios Departamentales y las mesas de desarrollo departamental constituye un avance en el sentido de la descentralización, y con ella, las posibilidades de coordinación se ven favorecidas. Pero este avance se producirá si existe una real descentralización que permita trasladar los ámbitos de decisión y ejecución a los espacios locales, y si existe una integración amplia de la institucionalidad local que no se restrinja a lo sectorial.

De esta forma, se podrán emprender acciones de desarrollo rural con enfoque territorial, dado que para la aplicación de este enfoque son esenciales la cohesión social que se puede lograr con la coordinación interinstitucional y la cohesión territorial que depende mucho de una real descentralización.

Por último se puede concluir que no es suficiente el hecho de lograr voluntad política para promover la coordinación mencionada por los entrevistados como una de las acciones que deben lograr los consejos agropecuarios departamentales para promover desarrollo. Se asume que, además de la volun-

tad política, es fundamental la actitud personal y la confianza entre quienes participan de acciones tendientes a lograr procesos de desarrollo.

## Bibliografía

- Amtmann, C. 1994. Descentralización y participación comunitaria: Potencialidades, limitaciones y desafíos para el Desarrollo Rural. En Seminario Taller Internacional «El Desarrollo Rural en América Latina hacia el siglo XXI» Santafé de Bogotá. Tomo I. Pp. 181-201.
- Coase, R. 1960. El problema del costo social. En *The Journal of Law and Economics* octubre 1960, pp. 1-44.
- De Hegedüs, P. y Vassallo, M. 2005. «Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con enfoque Territorial en los Departamentos de Montevideo Paysandú y Tacuarembó». Montevideo, UDELAR. 461 p.
- Martinez, J. en MGAP-OPYPA. 2005. Anuario. Pp. 195-200.
- Melgar, A. y Vigorito, R. 2002. Mapa de pobreza para las áreas rurales de Uruguay. Edición FIDA Mercosur. 99p.
- MGAP- PRONAPPA. 1998. Cuando los cambios son posibles. Montevideo. 42p.
- MGAP-OPYPA. 2000. «Estudio sobre ingresos, empleo, y condiciones de vida de los hogares rurales» Montevideo. Formato digital en [www.mgap.gub.uy](http://www.mgap.gub.uy)
- Parada, J. 2003. Economía Institucional original y nueva economía institucional: semejanzas y diferencias. *Revista de economía institucional*. ISSN 0124-5996. Pp. 92-116
- Perera, M. y Paolino, C. 2008. La pobreza rural en Uruguay: La situación actual y aportes para el diseño de una estrategia orientada a su combate. Montevideo, UY: FIDA. Inédito. (s/p).
- Poder Legislativo. 2007. Publicada D.O 22 mayo/ 007 N° 27241. 1p
- Putnam, R. D. 1993. *Making Democracy Work. Civic traditions in modern Italy*, Princeton, NJ: Princeton University. 280p.
- Rodrik, D. 2004. Estrategias de desarrollo para el nuevo siglo. En «El desarrollo económico en los albores del siglo XXI» CEPAL Marzo.
- Sumpsi, J. M. . 2004. «Estrategias y políticas de Desarrollo rural de la Unión Europea» En E.Perez y M Farah (comp.) Colombia. Universidad Javeriana. Pp. 43-79.
- Valles, M.S. 1997. *Técnicas cualitativas de investigación social*. Editorial S.A. Madrid. 411p.
- Vassallo, M. 2001. *Desarrollo Rural. Teorías, enfoques y problemas Nacionales*. Facultad de Agronomía. UDELAR. 176p.
- Vela Peón, F. 2004. *Un acto metodológico básico de la investigación social: la entrevista cualitativa*.