

La descentralización agropecuaria

Julio Martínez¹

1. LA TRANSFORMACIÓN DEMOCRÁTICA DEL ESTADO

La descentralización agropecuaria constituye una parte esencial de la transformación democrática del Estado. Aspira a convertirse en el *motor del desarrollo productivo* pues, al tener un papel activo en las políticas agropecuarias, procurará promover la participación de la sociedad, especialmente en aquellos sectores postergados tales como la agricultura familiar y los trabajadores rurales. Es un proceso que acompaña las tareas llevadas a cabo por otras áreas del Estado. Supone no sólo un cambio de leyes y decretos -de roles y funciones- sino un *modo de concebir la función pública*. Un cambio de mentalidad que tiende a recuperar el rol de servidor público del trabajador del Estado.

La descentralización contribuye a la formación de un Estado moderno y sobre todo más ágil. Implica una relación distinta con el ciudadano, al que se lo hace partícipe en la toma de decisiones. En ámbitos de participación él hará uso de las herramientas que le brinda el Estado para destinar recursos que faciliten el trabajo de todos los involucrados en el hacer rural.

La institucionalidad agropecuaria ha de combinar el proceso de descentralización con el concepto de desarrollo tanto en lo económico, como en lo social y cultural.

Si los objetivos centrales del desarrollo rural son el aumento de la calidad de vida de la población y el logro de la equidad social, las propuestas políticas que concibamos en tal sentido han de tener un enfoque territorial. *Es en el territorio donde se expresan y generan los procesos sociales, políticos, culturales y productivos*. Por eso se pretende que las políticas públicas se asienten en los territorios, buscando la responsabilidad compartida de los actores sociales mediante la participación.

Las instituciones públicas deben articular los servicios de los organismos centrales con los departamentales y locales, para integrar en un proceso participativo a los distintos niveles de organización de la sociedad agropecuaria.

¹ Asesor del Ministro.

2. LA LEY 18.126

En el Anuario de OPYPA del año 2005 habíamos reseñado las etapas que supone la descentralización agropecuaria impulsada por el MGAP. La promulgación de la Ley de "**Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias con base departamental**", permite tener un marco jurídico que mandata, no sólo a instalar los organismos de la descentralización sino a cumplir con el espíritu de la Ley en cuanto a generar *herramientas* de descentralización de la actividad del Estado, así como la participación ciudadana.

La Ley establece los cometidos e integración de los organismos de la descentralización. Así, el **Consejo Agropecuario Nacional (CAN)**, es el órgano rector de la institución pública agropecuaria que integra al MGAP con los distintos Institutos Públicos de derecho privado, al Instituto Nacional de Colonización, a las Intendencias – a través del Congreso Nacional de Intendentes–, a la OPP, a la Administración Nacional de Educación Pública y a la Universidad de la República. El Consejo tiene como cometido ***la elaboración de políticas agropecuarias que promuevan el desarrollo rural y la extensión con base territorial, así como el seguimiento y evaluación de los Consejos Agropecuarios Departamentales.***

Los **Consejos Agropecuarios Departamentales (CAD)** son los organismos públicos *rectores de la descentralización en cada uno de los Departamentos*. Integran a las instituciones agropecuarias con las intendencias, de modo que las políticas de desarrollo nacional se articulen con las departamentales. Son organismos de cinco miembros: dos corresponden a las intendencias, uno al MGAP, uno al Instituto Nacional de Colonización, y uno al Instituto de mayor presencia en el Departamento.

Se crean asimismo las **Mesas Departamentales de Desarrollo Rural**, organismos esenciales para articular las instituciones públicas con la sociedad agropecuaria. En la participación en estos organismos es que la población rural hará efectivo el proceso de descentralización: organizando las demandas, las inquietudes, y canalizando los recursos tanto públicos como privados en proyectos de desarrollo locales. Estas mesas integran a las instituciones públicas con todas las gremiales y cooperativas existentes en los departamentos.

3. LA INSTALACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN

El 8 de agosto del presente año se reunió el CAN por primera vez, con presencia de todos sus miembros. La base de la discusión en esta instancia se centró en el documento "**Fundamentos de una política de descentralización territorial y Agenda del CAN**".

3.1. El Consejo Agropecuario Nacional

El CAN está integrado como se muestra a continuación (Cuadro 1).

Cuadro 1. Integración del Consejo Agropecuario Nacional

MINISTERIO DE GANADERIA, AGRICULTURA Y PESCA	
Ministro	Sr. José Mujica
Subsecretario	Sr. Ernesto Agazzi
Director General	Sr. Homero Rodríguez
DIRECTOR DE LA OPP	Prof. Enrique Rubio
CONGRESO DE INTENDENTES	
Intendente de Flores	Dr. Armando Castaingdebat
Intendente de Rocha	Sr. Artigas Barrios
Intendente de Soriano	Sr. Guillermo Besozzi
PRESIDENTE DEL IPA	Ing. Agr. Nicolás Shaw
PRESIDENTE DEL INIA	Ing. Agr. Pablo Chilibroste
PRESIDENTE DE INAVI	Enólogo Ricardo Calvo
PRESIDENTE DE INASE	Ing. Agr. Enzo Benech
PRESIDENTE DE INAC	Dr. Alfredo Fratti
PRESIDENTE DEL INC	Ing. Agr. Gonzalo Gallero
REPRESENTANTE DE ANEP	Ing. Agr. Eduardo Davyt
REPRESENTANTES DE UDELAR	
Decano Facultad de Agronomía	Ing. Agr. Fernando García
Decano Facultad de Veterinaria	Dr. Roberto Kremer

3.2. Los Consejos Agropecuarios Departamentales

En la primer reunión del CAN se pusieron en marcha los mecanismos para la formación de los CAD y para realizar la convocatoria a la integración de las Mesas Departamentales de Desarrollo Rural. Poco después se instalaron todos los CAD departamentales, culminando el 24 de agosto con el de Flores, con la integración que se muestra en el Cuadro 2.

Cuadro 2. Integración de los Consejos Agropecuarios Departamentales

ARTIGAS M.G.A.P. I.P.A. I.N.C. I.M.A.	Ing. Agr. Carlos M. Brum Ing. Agr. Emilio Duarte Ing. Agr. Federico Dajas Dr. Nelton Barreda Ing. Agr. Verónica D'Oliveira	CANELONES M.G.A.P. I.N.I.A. I.N.C. I.M.C.	Ing. Agr. Fernando Rodriguez Ing. Agr. Armando Rabuffetti Ing. Agr. Cecilia Santos Ing. Agr. Luis Aldabe Ing. Agr. Nelson Larzábal
CERRO LARGO M.G.A.P. I.N.A.C. I.N.C. I.M.CL	Dr. Julio Marrero Dra. Mariana Lizasuain Ing. Agr. Yerú Pardiñas Sra. Miriam Alvez Vila Esc. Oscar Rodríguez	COLONIA M.G.A.P. I.N.I.A. I.N.C. I.M.C.	Ing. Agr. Francisco Casanello Ing. Agr. Enrique Fernández Ing. Agr. Jorge Casella Sr. Juan Carlos Planchón Ing. Agr. Ignacio Ariztia
FLORES M.G.A.P. I.N.A.C. I.N.C. I.M.F.	Sr. Juan Ruiz Dr. Andrés Lapetina Ing. Agr. Nelson Arduin Dr. Guillermo Ros Ing. Agr. Horacio Irazábal	FLORIDA M.G.A.P. I.P.A. I.N.C. I.M.F.	Téc. Granjero Luis Guichón Ing. Agr. Gonzalo Becoña Téc. Rural Raúl López Ing. Agr. Alejandro Echeverría Ing. Agr. José Menéndez
DURAZNO M.G.A.P. I.P.A. I.N.C. I.M.D.	Dr. José Queirolo Ing. Agr. Valentín Taranto Ing. Agr. José Arrillaga Sr. Mauber Olivera Ing. Agr. Domingo Bocchiardo	LAVALLEJA M.G.A.P. I.P.A. I.N.C. I.M.L.	Dra. Susana Camaño Ing. Agr. Marcos Martínez Ing. Agr. Nelson Fariña Dr. Aldo Pérez Riera Dr. Daniel Alzugaray
MALDONADO M.G.A.P. I.P.A. I.N.C. I.M.M.	Ing. Agr. Carlos Carbonell Ing. Agr. Ricardo Ferro Ing. Agr. Miguel Vasallo Téc. Agrop. Julio Pereira Ing. Agr. Cristina Olivera	MONTEVIDEO M.G.A.P. I.N.I.A. I.N.C. I.M.M.	Ing. Agr. Eduardo Díaz Ing. Agr. Alfredo Picerno Ing. Agr. Mario Irazábal Téc. Agrop. Andrés Silva Ing. Agr. Eduardo Straconi
PAYSANDU M.G.A.P. I.P.A. I.N.C. I.M.P.	Ing. Agr. Elena Piaggio Ing. Agr. Marcelo Pereira Ing. Agr. Ramiro Bulanti Ing. Agr. Roberto Ceriani Ing. Agr. Jorge Dighiero	RIO NEGRO M.G.A.P. I.N.A.S.E. I.N.C. I.M.RN.	Ing. Agr. Jorge Casas Sr. Luis Demasi Sr. Alvaro Ferreira Ing. Agr. Alfredo Iureta Ing. Agr. José María Nin
RIVERA M.G.A.P. I.P.A. I.N.C. I.M.R.	Sr. José Carlos Gómez Dr. Alejandro Saravia Ing. Agr. Jorge Laurenz Ing. Agr. Abilio Briz Dr. Marne Osorio	ROCHA M.G.A.P. I.N.A.S.E. I.N.C. I.M.R.	Ing. Agr. Mario Capurro Ing. Pec. Daniel Muzio Ing. Agr. Eduardo Cabrera Ing. Agr. Gabriel Tinaglini Ing. Agr. Pedro Queheille
SALTO M.G.A.P. I.N.I.A. I.N.C. I.M.S.	Ing. Agr. Julio Cavasin Ing. Agr. Elbio Berretta Dr. Pedro Hermann Ing. Agr. Eduardo Maldini Ing. Agr. Javier Texeira	SAN JOSE M.G.A.P. I.N.A.S.E. I.N.C. I.M.S.J.	Dra. Silvia Eiraldi Ing. Agr. Alicia Porto Ing. Agr. Carlos Repetto Sra. Mercedes Antía Sr. Hugo Ceretta

SORIANO		TACUAREMBO	
M.G.A.P.	Ing. Agr. Laura Pippolo	M.G.A.P.	Dr. Ricardo Rosano
I.N.A.S.E.	Sr. Julio Iza	I.N.I.A.	Ing. Agr. Gustavo Ferreira
I.N.C.	Sr. Mario vera	I.N.C.	Ing. Agr. Fiorella Cazuli
I.M.S.	Dra. Andrea Aunchaina	I.M.T.	Dr. Héctor Espino
	Sr. Jorge Del Pino		Ing. Agr. Carlos Menéndez
TREINTA Y TRES			
M.G.A.P.	Téc. Agrop. Gustavo Ruiz		
I.N.I.A.	Ing. Agr. Alvaro Roel		
I.N.C.	Ing. Agr. José Domínguez		
I.M.TyT.	Ing. Agr. Alvaro Alvarez Daleiro		
	Sr. Pablo Coelho		

Constituidos los CAD fijaron sus propias agendas de trabajo, pero todos comenzaron con la convocatoria para la integración de las Mesas de Desarrollo Rural, proceso que para fin de año estará terminado

La sociedad agropecuaria ha recibido este llamado con gran expectativa. Prácticamente todas las gremiales y cooperativas presentes en los departamentos se inscribieron en el primer llamado, iniciando las primeras reuniones.

4. LOS DESAFÍOS FUTUROS

Si bien el proceso que iniciáramos hace dos años está dando sus primeros frutos, el camino que queda por recorrer es muy largo e implica grandes desafíos para las instituciones involucradas. En primer lugar para el MGAP.

El MGAP está poniendo en marcha importantes transformaciones internas. El nombramiento de diecinueve directores departamentales fue un paso trascendente ya que instala una autoridad territorial que va a tener la compleja tarea de representar al Ministerio en los organismos de descentralización. Y lo más significativo es que el director departamental será el articulador entre los distintos servicios del MGAP conformando una única *ventanilla* a nivel departamental, superando la dispersión tanto locativa como funcional que tiene el Ministerio en el territorio. El nombramiento de los directores para cumplir esta nueva función del Ministerio se concretó a partir de un llamado interno entre los funcionarios del MGAP.

Tal vez el mayor desafío que tenga que enfrentar el MGAP es cambiar su forma de funcionamiento. Pasar de una estructura centralizada y compartimentada, de unidades ejecutoras y proyectos, a una estructura descentralizada y con base territorial. Se han dado los primeros pasos.

Queda por delante el enorme desafío de cambiar hábitos, procedimientos, normas y estructuras para que el MGAP cumpla un papel dinámico en la descentralización agropecuaria. Este mismo desafío lo tienen las instituciones agropecuarias y las

intendencias. Supone hacer un esfuerzo para compartir recursos y capacidades. Para articular el accionar, y para superar las visiones parciales y atomizadas que generalmente existen dentro de Estado. Para que las políticas nacionales se articulen con las departamentales. Para que sea en el territorio donde se expresen las sinergias institucionales.

Habrà que encontrar una metodología de trabajo para que las políticas públicas se expresen en el territorio y que sea en el territorio donde se produzca la integración.

A partir de las demandas de los actores sociales se ha de procurar el fortalecimiento de su organización buscando incluir el mayor número de grupos sociales. Se tendrán que realizar consultas a la sociedad mediante procedimientos participativos para detectar sus reales necesidades, identificar sus problemas y potencialidades, para así aprovechar de la mejor manera las oportunidades de inversión tanto públicas como privadas.

Se han de realizar planificaciones en donde se planteen metas y objetivos que los actores sociales pretenden alcanzar. Y una vez formulados, transformarlos en hechos a través de programas y proyectos, construyendo luego un modelo de gestión que acompañe, evalúe y controle las acciones emprendidas.

Esta metodología a desarrollar implica un proceso de construcción colectiva y de negociación entre los actores públicos expresados en los CAD y los actores privados expresados por la sociedad agropecuaria en sus diversas organizaciones.

En el año 2008 se presenta una ardua tarea a realizar. Desde el MGAP asumimos el reto de superar la inercia institucional para hacer manifestos los resultados.