

Descentralización para el desarrollo rural

Julio Martínez¹

1. EL SISTEMA DE DESCENTRALIZACION. SU FUNCIONAMIENTO Y EVOLUCION

Una vez promulgada la Ley 18.126 el 12 de mayo de 2007, se inicia con peculiar riqueza y rapidez la descentralización agropecuaria.

Riqueza, porque el curso de la misma ha adquirido una dimensión y diversidad de experiencias tan considerable que, al procesarlas, pone de manifiesto posibilidades de acumulación y sistematización que a su vez permiten trazar nuevas líneas de avance.

En poco más de un año, se pusieron en funcionamiento los Consejos Agropecuarios Departamentales con la finalidad de interrelacionar las políticas nacionales con las departamentales, estableciendo las sinergias entre las distintas instituciones del quehacer agropecuario con las intendencias.

Asimismo se integraron y comenzaron a trabajar las Mesas de Desarrollo Rural.

Precisamente es la receptividad a esta herramienta de participación ciudadana la que mejor manifiesta la marcha de la descentralización. Prácticamente todos los sectores organizados de la población rural respondieron positivamente al llamado: las distintas gremiales de productores, de asalariados, las cooperativas y numerosos grupos de productores que están en las primeras etapas organizativas.

Diversas son las temáticas tratadas tanto en los Consejos como en las Mesas: los múltiples aspectos relacionados con la cría, el apoyo a la trazabilidad, el desarrollo de nuevas cuencas lecheras, la política de acceso a la tierra con apoyo del INC, la promoción y organización de los productores familiares y de los asalariados rurales, el cuidado de los recursos naturales a partir de la iniciativa de las cuatro mesas del litoral, el mantenimiento y mejora del estatus sanitario, las campañas sanitarias para la erradicación de plagas, los temas referidos a la educación rural y a la capacitación de los pobladores rurales, el desarrollo de herramientas de crédito, la electrificación rural, la caminería, los problemas climáticos, como la actual sequía. Los mencionados son los temas comunes, pero, en cada uno de los departamentos, se ponen de manifiesto variadas problemáticas enmarcadas en las situaciones locales que acentúan aún más la diversidad y complejidad del proceso.

¹ *Director de la Unidad de Descentralización del MGAP.*

2. EL ROL DE LA DESCENTRALIZACION EN EL DESARROLLO RURAL

Partiendo de la idea que el desarrollo rural tiene como objetivo el acrecentamiento de la calidad de vida de la población y la conquista de la equidad social, la descentralización agropecuaria ha de cumplir un activo papel, pues en su ejercicio efectivo se expresa la sociedad, se construye la demanda social, se establece una relación directa con el ciudadano haciéndolo partícipe de la toma de decisiones.

Es en el territorio donde se expresan los procesos sociales, políticos, culturales y productivos, entonces, las propuestas que surjan de allí han de ser el centro de las políticas de desarrollo.

El objetivo descentralizador requiere que el Estado se convierta en un agente *facilitador y articulador* de procesos.

La descentralización así entendida es una política de Estado en la cual se expresa la participación ciudadana, se potencia el desarrollo local. Es un proceso inclusivo de la demanda social y es una puerta abierta a la construcción de un modelo de desarrollo nacional.

3. EL PAPEL DE LAS MESAS DE DESARROLLO RURAL

Como se mencionara, en el correr de este año se instalaron en cada uno de los departamentos las mesas de desarrollo rural, teniendo como antecedentes significativos la muy rica experiencia del **“Proyecto Uruguay Rural” del MGAP** y una institucionalidad tanto pública como privada con distintos niveles de desarrollo.

Con ellas se instala un proceso a partir de 19 realidades diferentes. Cada departamento expresa su realidad en cuanto a la institucionalidad pública en su consejo agropecuario, el nivel de sus gremiales y cooperativas en su mesa de desarrollo rural. Algunos con un significativo grado de desarrollo, otros en etapas más incipientes. Algunos optaron por una única mesa, otros se subdividieron en varias submesas.

Desde los Consejos Agropecuarios Departamentales se intentó plantear un enfoque metodológico común que la realidad superó más allá de las previsiones. Hubo un alud de demandas, muchas de ellas de naturaleza gremial, en virtud de que no estaba muy claro el papel que las mesas tendrían como parte del desarrollo rural.

En este lapso tan reciente, se han constatado avances interesantes en la comprensión que hay que canalizar la *demandas social* o proyectos de desarrollo con *enfoque territorial*, que hay que conjugar en el territorio esfuerzos públicos y

privados. Pero, sobre todo, que hay que emplear una metodología de abordaje común.

4. ALGUNAS CONCLUSIONES Y ENFOQUE METODOLOGICO

Las consideraciones mencionadas han sido asumidas por la novel Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) del MGAP en la experiencia del *Plan de Desarrollo territorial de la Cuchilla de Haedo*. En él se busca generar un proceso de desarrollo, incorporando a la población en un plan de mejoramiento de la producción para lograr la sustentabilidad de la producción familiar, el agrupamiento y la organización de los pobladores en un entorno de constitución de empleo y riqueza genuinos que contribuya a fortalecer la inclusión de toda la población rural.

La sistematización de ésta y otras experiencias permite visualizar **algunas conclusiones**:

- En primer lugar que es necesario enfocar a toda la población rural que vive en el territorio; esté vinculada o no a lo productivo, pero que haya estado inmersa en los ciclos de inclusión o exclusión que se han venido desarrollando y a los cuales han estado sometidos.
Los productores de los distintos territorios han sabido desarrollar estrategias de resistencia que les han permitido la permanencia en el territorio, aún frente a quienes sostenían que producir en esos suelos no era rentable.
Pero el territorio no se mide por la rentabilidad, sino porque en él viven pobladores que cultivan en su interior saberes acumulados con años de trabajo. La verdadera ruralidad se encuentra en sus costumbres, su cultura y sus inquietudes.
- En segundo lugar se debe considerar la elección de áreas prioritarias, las cuales han de abordarse con enfoques territoriales, desde la DGDR y no a partir de proyectos individuales.
- El tercer aspecto tiene que ver con el papel activo que ha de cumplir el sistema de descentralización como articulador de las demandas en el territorio, a partir de las cuales se desarrollarán los distintos planes y proyectos de desarrollo.

Con atención al **aspecto metodológico** se hace evidente que el abordaje de trabajo ha de respetar la identidad del territorio, su heterogeneidad, un desarrollo productivo que incluya a la población en las cadenas productivas, vincular los procesos locales con los nacionales. En ese sentido entonces, es imprescindible contar con una fuerte coordinación interinstitucional así como con las organizaciones sociales del medio.

Podríamos señalar 3 ejes de abordaje: a) el productivo; b) el organizacional y c) el de los servicios.

- a. Se planteará el desarrollo de planes de producción que incluyan a los productores familiares en las cadenas, que le den escala, que generen valor agregado a los productos, que haya inversiones y créditos, poniendo especial acento en los emprendimientos asociativos.

Una de las alternativas indicadas es aumentar la escala de la producción para lograr la sustentabilidad económica. Por eso es importante propiciar acciones a nivel colectivo ya que individualmente se hace imposible el acceso a determinados recursos, tanto por los costos de producción como por las condiciones del mercado.

Los objetivos planteados con relación a este eje se orientarán a crear planes productivos y de comercialización que generen oportunidades relacionadas con el aumento de la escala de ese sector y le den valor agregado a la producción, asegurando la comercialización a través de modalidades asociativas de trabajo.

- b. A través de sus organizaciones la población rural habrá de *proponer y gestionar*, conjuntamente con el Estado, sus proyectos y políticas de desarrollo. En cómo se apropien de la gestión se encuentra uno de los puntos clave del desarrollo.

La visión que comúnmente tenemos de las organizaciones gremiales es que existen solamente para enfocar sus acciones en lo reivindicativo hacia Estado. Es el momento de comenzar a construir un modelo de gestión en el que dichas organizaciones y el Estado trabajen en conjunto y que aquellas desarrollen una capacidad de gestión que les permita orientar los recursos para el desarrollo.

- c. El desarrollo de los servicios es una de las necesidades más sentidas por los pobladores rurales pues hace a la calidad de vida de la familia rural. Si queremos que la gente se quede en el campo, cada proyecto de desarrollo territorial deberá tener en cuenta esta necesidad, de lo contrario los pobladores se trasladarán a la ciudad para satisfacer sus requerimientos básicos.

Un proyecto que no incluya la salud, la educación, la recreación, la electricidad, la caminería y las comunicaciones está condenado a quedarse sin gente para llevarlo a cabo.

Por esto es fundamental contar con una interacción permanente entre los organismos del Estado y la sociedad civil para el tratamiento de estos temas.

5. LOS RECURSOS PARA EL DESARROLLO

El tema de los recursos está presente en la casi totalidad de las mesas de desarrollo.

Los recursos existen. Pero se encuentran en una forma muy dispersa dentro del Estado y para llegar a ellos, en muchos casos, hay que sortear una serie de organismos intermedios.

En los últimos años se generalizó el hecho de que los recursos salen del endeudamiento externo. Sin desdeñar esta posibilidad, entendemos que no es sustentable en el largo plazo.

Se hace imprescindible canalizar el ahorro nacional hacia la inversión productiva, los recursos del Estado también pueden contribuir a ese fin.

Se necesita construir un fondo de desarrollo agropecuario con recursos que surjan de distintas vertientes. Del ahorro nacional, de los organismos del Estado, de los organismos de crédito, en especial del BROU, de los organismos internacionales, de las organizaciones de productores, en fin, de todas aquellas entidades que estén dispuestas a contribuir con este emprendimiento.

Sin lograr esta fundamental herramienta va a ser muy difícil concretar proyectos que incluyan la generación de empleo a nivel rural, que se produzca una tecnología nacional, que contemple los distintos factores del desarrollo tanto económica como social y culturalmente.

6. DESAFIOS PARA EL AÑO 2009

El MGAP ha realizado significativos avances en muchos temas: en los sanitarios, en la trazabilidad, en la apertura de nuevos mercados, en políticas sectoriales, en políticas dirigidas al apoyo de la agricultura familiar, etc. Pero, con la instalación del sistema de descentralización agropecuaria y la creación de la Dirección General de Desarrollo Rural se proyecta hacia 2009 buscando concretar las políticas de desarrollo y marcando un punto de inflexión con respecto a administraciones anteriores.

El año 2009 será el inicio de los trabajos para la elaboración de un *“Plan de desarrollo agropecuario”* que proyecte al Uruguay hacia una década de prosperidad con equidad e inclusión social.

A comienzos del año entrante convocaremos a todo el sistema de descentralización agropecuaria a participar en tan trascendente tarea.