

Escenarios prospectivos acerca del desarrollo
del territorio.

Una reflexión estratégica

Instituciones para el desarrollo rural en Uruguay

Ing. Agr. Clara Villalba

Mesa Temática: Lo político – administrativo y jurídico – institucional de la región.

Título: Instituciones para el desarrollo rural en Uruguay.

Autora: Ing. Agr. Clara Villalba.

Unidad Académica: Ciclo de Introducción a la Realidad Agropecuaria. CIRA. Facultad de Agronomía. Universidad de la República. UDELAR.

Correo Electrónico: claritaunica@adinet.com.uy
clarvi@gmail.com

Resumen:

El presente trabajo fue realizado en el marco del curso “Políticas y Estrategias para el desarrollo rural” de la Maestría en Desarrollo Rural Sustentable de Facultad de Agronomía, UDELAR. Parte de las diferencias conceptuales entre crecimiento económico y desarrollo, de la importancia de las instituciones y de la participación – formación del actor en las mismas; intenta caracterizar las instituciones que existen en Uruguay y finalmente realiza una propuesta para el involucramiento de otras que resultan necesarias para el desarrollo y la integración de los territorios rurales.

INSTITUCIONES PARA EL DESARROLLO RURAL EN URUGUAY

1. OBJETIVOS

Los objetivos, tanto generales como específicos, que busca este trabajo se señalarán a continuación.

General

a) Señalar el rol protagónico de las instituciones en el desarrollo rural.

Específicos

- a) Hacer manifiesto como la desarticulación entre instituciones impide el desarrollo rural, creando espacios de superposición y de vacío de esfuerzos.
- b) Realizar una propuesta concreta que signifique un aporte en el sentido de optimizar la institucionalidad existente favoreciendo el desarrollo rural.

2. PLANTEO DEL PROBLEMA:

Hipótesis

La institucionalidad es clave en el crecimiento económico y este es condición necesaria, aunque no suficiente, para el desarrollo rural.

3. MARCO TEÓRICO:

a) Definición de crecimiento.

Podemos definir el crecimiento como el incremento del producto bruto interno. Puede analizarse como la resultante económica de todas las actividades de un país (PBI total) o relativas a un sector en particular (PBI rural, PBI servicios, etc). Otro modo de analizar el PBI es como indicador absoluto o relativo a la población.

Paul Barán comienza a cuestionar como se genera y en qué se usa la riqueza o el excedente económico; este es el inicio conceptual del desarrollo. En el marco del capitalismo, en el cual se implementan políticas de liberalización económica (donde el Consenso de Washington ha sido clave) se quitan los usos

intermedios de esa riqueza y se pone énfasis en el destino final. El mismo en una economía cerrada es el consumo y la inversión mientras que en una economía abierta es el consumo, la inversión y la exportación.

“La tasa y la dirección del desarrollo económico de un país en un tiempo dado depende tanto de la magnitud como del modo de utilización del excedente económico” Paul Barán, 1960.

b) Definición de desarrollo.

Es un proceso de transformaciones económico – social – político y cultural realizada por la sociedad en beneficio de los sectores carenciados para satisfacer sus necesidades básicas.

El concepto de desarrollo emerge de una visión humanista, el ser humano está en el centro del mismo cumpliendo un doble rol es el motor del mismo y es la utopía hacia la cual se camina.

Ese proceso de transformaciones, tiene como hilo conductor la ética de respeto al ser humano, buscando estadios de mayor humanización (emancipación crítica), disminuyendo la brecha social y regional de toda la población.

Este proceso está abonado por la actitud dialógica que provoca un proceso de concientización por el cual los sujetos, mediados por la realidad, diseñan estrategias conjuntas para transformarla. No se desconoce la asimetría de poder de los involucrados sino que la pone al servicio del diálogo y la construcción. Además de concebir el poder como un constructo personal y social en constante transformación.

Las personas son actores y no espectadores logrando generar propuestas y soluciones para cubrir sus propias necesidades básicas (vinculadas a lo económico, el medio ambiente, la cultura, la recreación, el desarrollo científico, etc.).

c) Definición de políticas

Diferencia entre las políticas macro y las sectoriales.

Políticas son las formas y efectos de la intervención del estado en la vida de la nación, con el objeto de conseguir determinados fines. Los mismos son un enunciado de la política o un dato de un problema de la realidad. Esto hace que los fines sean discutibles en términos económicos y sean definiciones de valoración política por lo cual tienen un fuerte componente subjetivo e ideológico.

La acción del estado y por consiguiente las políticas pueden ejercerse sobre:

- las condiciones generales que operan sobre el proceso económico y la sociedad en su conjunto, se denominan políticas macroeconómicas.
- El aparato productivo en general y/o sobre sectores particulares, llamándose políticas sectoriales.

En la política económica se vinculan la instancia política con la instancia económica y ella sintetiza y define las condiciones de producción y distribución.

Las políticas se llevan a cabo a través de diversos instrumentos y medidas. Para la implementación de estos instrumentos y medidas el estado crea instituciones o utiliza las ya existentes.

Una política tiene un espíritu, que toma cuerpo, se materializa en una institución concreta, capaz de interpretar la política e intervenir la realidad para obtener el cambio soñado. La institución es por tanto, quien media entre el sueño y la realidad, entre lo buscado (lo esperado) y su implementación (como se lleva a cabo).

c) Cultura institucional.

El actor: constructor de la institución. El espíritu de la institución.

La institución como ya se expresó anteriormente surge de un espíritu manifestado en una política, por lo cual podría decirse que la institución se gesta con el mismo espíritu con la que la política fue ideada. En general en el aterrizaje de la política a la institución no hay pérdidas de espíritu. Este primer impulso que tiene la institución es lo que Loureau – Lapassade denominan *lo instituyente*.

Este espíritu moldea a los actores (sus roles, sus objetivos, sus argumentos, sus estrategias de acción, la forma de interpretar la realidad y de intervenir en ella) y ellos construyen la institución. La misma no es más que sus “actores pioneros”. Los actores encuentran en la institucionalidad, (en definitiva en la voluntad política que la gestó) un marco para hacer, donde moverse y relacionarse. Hay por tanto, una simbiosis actor – institución.

Con el paso del tiempo, comienzan a surgir las limitaciones a nivel humano y a nivel político: falta de recursos, escaso o nulo relacionamiento interinstitucional, bloqueos intrainstitucionales, falta de comunicación entre diferentes áreas de trabajo, altos grados de burocracia en el afán de que todo sea demasiado “limpio” y de que quede documentado, aunque por otro lado pulula la corrupción y el clientelismo. Todo coadyuva al hermético silencio de los actores circunscriptos en “sus chacras”. Esta cultura emergente es denominada “*lo instituido*” por Loureau – Lapassade.

Esto corroe el espíritu con el cual nació la institución, desencanta y en consecuencia desmoraliza a sus actores (a veces los pioneros ya no están), y lo fundamental: comienza a moldear de forma casi imperceptible a los nuevos actores que entran a la institución.

De modo que no logran percibir el espíritu de la institución (lo instituyente), o si lo hacen deben, amoldándose a las reglas del juego, mimetizarse con la “cultura institucional” en curso (lo instituido).

Por supuesto este proceso de pérdida del espíritu de la institución, de los objetivos, el afianzamiento de los métodos, la pérdida de la visión de proceso y calidad en el mismo, enfatizando los resultados y desde el punto de vista cuantitativo, dejando de lado la perspectiva cualitativa; comienza como un proceso débil hasta afianzarse y construir la nueva cultura que vacía la institución de sus fines, inmoviliza a sus actores dentro del laberinto de los métodos burocráticos y de los códigos de silencio; y como consecuencia lógica crea desarticulaciones interinstitucionales que provocarán una parálisis en el componente institucional, que redundará, al menos, en una estasis del PBI.

e) Las desarticulaciones entre instituciones (enfoque de la PROTAAL).

El cambio técnico es clave en el crecimiento económico, porque incide directamente en el aumento de la productividad. Dicho cambio técnico permite la sustitución de recursos por conocimientos; o de los recursos más costosos por otros menos costosos y más abundantes, o bien elimina las restricciones impuestas al crecimiento por la inelasticidad de los recursos.

Los cambios técnicos no se generan espontáneamente sino en instituciones dedicadas a la investigación, a la innovación, a veces adaptación y a la transferencia de tecnología. Es por esto que las instituciones y su funcionamiento resultan claves en la composición final del PBI y su desarticulación es letal para el aparato productivo, para la comunidad social y como consecuencia lógica para el país.

Si bien el enfoque de la PROTAAL (Proyecto cooperativo de investigación sobre tecnología agropecuaria en América Latina) se aplica a instituciones que investigan, innovan y transfieren tecnología en su relación con el gobierno y la sociedad, la base conceptual de *desarticulación* es aplicable al universo institucional del país.

Este modelo de la PROTAAL, desarrollado por M. Piñeiro y Trigo, asocia el proceso innovativo con una serie de dimensiones estructurales y las formas como estas determinan las vinculaciones de cada situación de producción al conjunto de la sociedad y el estado.

Dicho enfoque de la PROTAAL arroja luz sobre varias desarticulaciones que se producen comúnmente en el proceso de asumir un cambio tecnológico. Estas son:

1. sociedad – generación de tecnología: hace referencia a la incoherencia que existe entre la forma organizacional, el funcionamiento, los objetivos de las instituciones de generación de tecnología y las necesidades o intereses de los grupos dominantes en el seno del estado.
2. política económica – demanda real por tecnología: habla del divorcio entre las políticas económicas y el progreso tecnológico, a partir de un uso más intensivo de los factores de producción. Tantas veces las políticas económicas (sean macro o sectoriales) no favorecen la adquisición o implementación de un cambio técnico en particular.
3. generación – demanda: muestra las fisuras internas del sistema de generación y transferencia de tecnología. Dicho sistema está sostenido por un marco legal y componentes organizacionales. El mismo intenta articular la generación con la oferta tecnológica. El punto radica en que para lograr dicha articulación entran en juego las concepciones de transferencia, divulgación, transmisión, capacitación, formación, extensión, etc. y la autocrítica que tenga la institución a este respecto.
4. oferta – demanda: en general los investigadores definen líneas de investigación por sí mismos, por lo cual la oferta muchas veces no es ajustada con la realidad demandante (productores) o bien no hay formación para realizar la extensión por parte de los técnicos de campo, de modo que al ofrecer la tecnología pretender imponer el cambio a los productores. Por otro lado, hay innovaciones que sirven y no se demandan porque implican un cambio cultural, no se percibe la rentabilidad futura o sea al ser aplicado el cambio técnico o porque contradice la política económica.

Queda claro así, que las desarticulaciones son nefastas para el cambio técnico y las mismas se producen tanto a nivel intrainstitucional, como entre instituciones, con organizaciones sociales y con la política macroeconómica o sectorial como sustrato fundamental.

En este enfoque el proceso tecnológico es un fenómeno endógeno al funcionamiento de la economía y la sociedad. La **acción del estado** se da a través de **políticas económicas** y del **sistema institucional**.

4. ANÁLISIS

La institución un marco para hacer.

Articulando los movimientos sociales con el gobierno.

Uno de los instrumentos que tienen las políticas para implementar sus estrategias de acción son las leyes. En el país se ha usado este mecanismo para crear y darle objetivos, incluso metodología de acción a varias instituciones.

Se presentan a continuación varias instituciones, a nuestro juicio claves dentro del sector rural.

Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU). Es el banco nacional dedicado a comercio exterior, crédito a la industria, consumo, social, rural. Pertenece al estado, su directorio está compuesto por cinco miembros (tres nombrados por el poder ejecutivo y dos por los partidos que conforman la minoría; deben ser aprobados por el Parlamento). Cuenta con autofinanciación.

Instituto del Plan Agropecuario (IPA), creado en 1996, reemplaza a la Comisión Honoraria del Plan para la transferencia de tecnología. Se dedica a generar programas de desarrollo, apoyo cuando hay crisis al MGAP. Tiene convenios con privados, es no estatal, de derecho Público, su directorio está compuesto por cinco miembros: uno del MGAP, uno de CAF, uno de Federación Rural, uno de Asociación Rural y

uno de Comisión Nacional de Fomento Rural. El consejo asesor se constituye con todas las organizaciones de productores. La partida presupuestal proviene del estado. Tiene cuatro sedes regionales y una central. Cuando se crea en la década del 50 presta dinero y a través del BROU canaliza créditos subsidiados (para mejorar pasturas, etc.). En 1992 se cortan los créditos, a partir de aquí se refunda el IPA. Nunca logró recuperarse bien de esa crisis. Es una de las primeras instituciones que se saca del Ministerio y se pone en un organismo paralelo al Estado, se caracteriza por la fuerte participación de los productores.

Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA) fundado en 1989, reemplaza al CIAAB (Centro de Investigación Agropecuaria Alberto Boerger). Sus funciones son contribuir al desarrollo del sector rural a través de la generación e incorporación de ciencia y tecnología y el fomento de la adopción de tecnología. Es no estatal. De derecho público. Su directiva está formada por: dos miembros nombrados por el poder ejecutivo y dos productores (1 Asocación Rural, Federación Rural, y 1 de CAF, FUCREA, CNFR). El director general participa en la Comisión directiva pero no tiene voto. El presidente es nombrado por el poder ejecutivo. Su presupuesto se compone del 0.4% de las exportaciones agropecuarias, parte del IMABA y 0.3 % del PBI destinado a ciencia y tecnología. La distribución de la investigación es 58% agricultura y 38,9% ganadería. No hay contraparte de extensión a nivel nacional. Tiene convenios con instituciones internacionales. Realiza venta de productos. Muchas de sus líneas de investigación son definidas con instituciones, organizaciones o empresas que le proveen fondos. Cuenta con cinco sedes regionales, cada una con su director.

Junta Nacional de la Granja (JUNAGRA) es creada por la ley N° 16.105 el 23 de Enero de 1990. Sus funciones son prestación de servicio técnico, promover el desarrollo de la producción, la industrialización y la comercialización, promover la adopción de nuevas tecnologías, difundir información y colaborar con el sector exportador. Para esto desarrolla cuatro programas básicos: asistencia técnica, capacitación, información y proyectos de inversión.

Su directiva está conformada por nueve miembros: el presidente, nombrado por el MGAP, y los demás nombrados por el MEF, la OPP, el BROU, la CIU y cuatro representantes de los productores granjeros. El organigrama está compuesto por la dirección administrativa, la dirección técnica, el departamento de promoción a la producción, el departamento de promoción comercial, la unidad asesora de proyectos agroindustriales y la unidad de comunicación. Su sede central está ubicada en Canelones y posee doce agencias Zonales.

Instituto Nacional de Colonización (INC), es creado por ley el 12 de enero de 1948, para promover la racional subdivisión de la tierra y la radicación. del productor rural y bienestar del mismo. Es un ente autónomo compuesto por cinco miembros: tres nombrados por el poder ejecutivo (otro por el MGAP y otro por el MEF), uno por UDELAR o UTU y uno por las gremiales de productores. El poder ejecutivo nombra al presidente. Su presupuesto se basa en la emisión de bonos, los impuestos a la tierra, la venta de campos, los arrendamientos. Si hay déficit puede recurrir por ley a rentas generales.

Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR), es creado, en 1967, por la ley 13.640 y luego por una modificación (la ley 16.690) permite la vivienda dispersa. Su función es la sustitución de la vivienda insalubre rural por salubre y la mejora del hábitat. Es no estatal. De derecho público. La comisión directiva está integrada por once miembros honorarios nombrados por el Poder Ejecutivo. Dice la Ley que deben ser personas vinculadas a la actividad social. Su presupuesto emerge del 0.2% de la venta de ganado en las ferias, de las cuotas de viviendas ya hechas, de donaciones y el 50% del fondo del Ministerio de Vivienda.

Instituto Nacional de Vitivinicultura (INAVI), creado en 1987 sustituye a la Dirección de Contralor de la Vitivinicultura. Sus funciones son regular la vitivinicultura y asesorar al Poder Ejecutivo. También se dedica a la modernización y descentralización de actividades vitivinícolas, promueve la independencia y participación privada, la desburocratización del sector, donde son muy importantes los grupos Crea. Es no estatal, de derecho público. El directorio está integrado por nueve miembros: tres por el Poder Ejecutivo (MGAP, MEF), dos viticultores, dos bodegueros, uno de CREA y uno de la Cooperativa de vitivinicultores. Su presupuesto surge de la tasa de control del vino y de la producción y exportación de la uva.

Instituto Nacional de Semillas, creado en 1997, cumple funciones de promover y contribuir al desarrollo de la actividad semillerista.

Acuerdos con organismos internacionales. Es estatal de derecho público. Su directiva está compuesta por cinco miembros: uno del MGAP, un representante de los productores de semilla, uno de los comerciantes y dos de los usuarios (Comisión de Usuarios). Su presupuesto tiene tres vertientes una partida del MGAP, otra de servicios que presta a terceros y donaciones. Participan todas las organizaciones o instituciones que usan semillas: Comisión de Usuarios, Federación Rural, Asociación Rural, CAF, Grupos CREA, Comisión Nacional de Fomento Rural.

Uruguay Rural: creado en el 2002, sustituye a los programas PRONAPPA y FIDA. Sus funciones son reducir la pobreza rural. Tiene convenios con el MGAP y el FIDA. Su director es nombrado por el ministerio. Su presupuesto nace del FIDA (hasta el 2006) con una contraparte de fondos públicos. Funciona bajo régimen de concursos de proyectos. Es una estructura paralela a otras instituciones del estado. Tiene mesas departamentales. Genera deuda pública. Permite micro-capitalización de los productores involucrados. Fomenta los fondos rotatorios. Hasta el momento ha sufrido de falta de coordinación y clientelismo

Facultad de Agronomía: atendiendo a la Ley Orgánica, sus funciones son tres: enseñanza, extensión e investigación. La enseñanza consta de cinco años curriculares que dura la carrera de ingeniero agrónomo, actualmente se están llevando a cabo Maestrías con diversos énfasis; a saber, Suelos y Aguas, Producción Animal, Producción Vegetal y Desarrollo Rural. Respecto a la investigación y la extensión cada departamento define sus líneas de prioridad en este sentido, considerando la “libertad de cátedra”. Algunas trabajan en conjunto con empresas o financiadas por ellas, o bien con las Comisiones Sectoriales de Investigación Científica (CSIC) o la de Extensión y Actividades en el Medio (CSEAM).

En las instituciones estudiadas se han constatado sobreposiciones en algunas actividades que emergen de los datos de la realidad, no de las intencionalidades, tales como:

1. en el sector granjero el INIA pretende hacer extensión cuando no es una de sus funciones sino que le corresponde a la JUNAGRA.
2. al haber aumentado el número de pequeños productores en situación de pobreza Uruguay Rural se ve desbordado, por lo cual es probable que pida ayuda a otras instituciones.
3. el INIA realiza tareas de propagación de especies cuando eso es típico de INASE.

Respecto a la extensión en el sector vitícola es una tarea que corresponde a INAVI, pero éste no la realiza. JUNAGRA a no ser por casos puntuales, tampoco, por lo tanto es un vacío de actividades.

Además de no haber tenido nunca créditos diferenciales según el tipo de productor, actualmente el BROU, no está dando créditos.

El IPA no tuvo nunca programas de desarrollo, desde la perspectiva de este trabajo, sino que más bien se dedico a expandir el modelo neocelandés. Actualmente, esta institución está casi desactivada.

Solo instituciones dedicadas a la acción social no tienen sobreposición con otras, tales como MEVIR o el INC. Este último sufre de desactivación interna.

Todas estas desarticulaciones, retardan y entorpecen, la incorporación del cambio técnico, lo que redundaría en disminución del PBI y aunque no disminuyera este indicador, podría ser beneficioso para el desarrollo la incomunicación, la superposición de tareas, el que cada institución corra para su lado? Seguramente no.

Sin embargo, considero que una de las cosas fundamentales es que la mayoría de las instituciones tienen en su órgano directivo la presencia con voz y voto de representantes de organizaciones gremiales del sector rural, excepto los asalariados.

Es muy significativo que hayan logrado estar los productores y no deja de serlo que no estén los asalariados, aún. Desde mi punto de vista es un logro muy importante el primero y un gran desafío el segundo aunque, pueda ser cuestionado altamente el sistema de representatividad.

Un sistema concebido para excluir.

Según lo examinado hasta ahora, se perciben, al menos, tres niveles de análisis:

- a. las políticas
- b. las instituciones
- c. los actores.

a) las políticas

En la civilización de la aldea global, que lo que más ha globalizado ha sido el “capitalismo salvaje”, los países como el nuestro han implementado políticas macro de corte neo – liberal, con lo cual las políticas hacia el sector rural han sido prácticamente nulas, dejando al Dios – Mercado todo el poder de decisión.

Esto, en lugar de generar una competencia que provoque crecimiento económico, ha generado y nutrido la cultura del “sálvese quien pueda”, que baña la sociedad, penetra los intersticios más ocultos de las instituciones y subrepticamente interviene en las relaciones de significación de los individuos.

El arbitraje de los conflictos sociales que debería hacer el estado, en estos momentos, es como el de una membrana con permeabilidad selectiva en esta aldea global. Un proyecto país, que involucre a toda la población y le dé herramientas para innovar, ser resiliente y encontrar rutas de salida de su situación de pobreza, estancamiento, ignorancia, en definitiva del paradigma de la sobrevivencia.

Este proyecto tendrá políticas macro que apalanquen positivamente las políticas sectoriales, apuntando al mismo objetivo. De tal modo que exista un recorrido planificado, válido para todos, con diferentes trayectos, según la necesidad de cada cual.

b) las instituciones

Al no haber políticas sectoriales claras que marquen el rumbo, las instituciones hacen lo que pueden o quieren. Muchas veces definen estrategias de competencia entre ellas, para obtener recursos presupuestales, con el objetivo de sobrevivir a las crisis. Esa competencia genera la superposición de actividades, áreas de trabajo y por supuesto la desarticulación entre ellas.

Los ejemplos de articulación, hasta el momento, han sido en base al voluntarismo de los funcionarios técnicos, no de los jefes o ministros.

La pregunta clave sería: ¿cómo lograr que la articulación se dé naturalmente?

Generando el proyecto país mencionado, de modo que las políticas sectoriales sean piezas fundamentales de ese rompecabezas. Dichas políticas atendiendo a cada sector en particular: granja, ganadería,

agricultura, forestación, tierras, aguas, educación, salud, científicas, etc. marcarán el rumbo a las instituciones y convocarán a los actores a trabajar en conjunto.

Para esto es necesario que nazcan proyectos entre instituciones, donde cada una aporte desde su perspectiva, intentando eliminar, así, las áreas de sobreposición que funcionan como puntos de clivaje; convirtiéndolos en “áreas bisagra”.

Cabe mencionar como puntos cruciales, dentro de una institución: definir la política institucional, que realice la tutoría de la cultura institucional adecuada a esa política y valorización del actor dentro de la institución.

Tres aprendizajes serán fundamentales para llevar a cabo estos puntos: descubrir la utilidad del diálogo (incluyendo discusiones) como nicho fermental de toda acción, experimentar el tiempo como recurso escaso y concebir el error como elemento básico del aprendizaje.

c. los actores.

Podríamos distinguir aquí dos tipos de actores: el productor rural y el actor institucional. Comenzaremos por analizar la lógica del productor rural respecto al cambio técnico.

En condiciones de producción capitalista, en una economía neoclásica las bases de la producción son vender para obtener ganancia y empleo de asalariados capacitados. Este esquema se explica por un aumento constante de la tecnología y la disminución de los precios al consumidor. Por lo cual, es un sistema de alta eficiencia económica, sin embargo socialmente no tiene clemencia.

El hecho de que algunos productores de determinada mercancía accedan a la tecnología, porque tienen recursos de capital para invertir en ella, disminuye los costos sociales de esa mercancía.

Al disminuir el costo social medio, el precio que perciben todos los productores es menor por lo tanto, aquellos productores que no accedieron al cambio técnico, o sea que tienen los costos de producción anteriores les disminuirá su ganancia. Esto los convierte en productores marginales al sistema.

Por otro lado, no hay créditos diseñados de manera diferencial, según las características de cada productor, eso hace que tantas veces los productores aún visualizando las bondades del cambio técnico, prefieran no adquirirlo ya que la única vía para incorporarlo es el crédito (endeudamiento) y éste puede terminar de expulsarlos del sistema. En el ámbito rural no se cierran las puertas de un día para otro, se prolongan las agonías.

Este sistema promueve una forma de producir y de manejar los recursos que deja en el mercado a los más eficientes y expulsa a los demás, por eso se lo caracteriza por su alta eficiencia económica y su nulidad de clemencia social. Puede decirse, por ejemplo que los productores familiares son sobrevivientes en este paradigma, claro está que su poder buffer frente a esta situación son sus condiciones de vida y el trabajo extra – predial.

Otra situación son los productores que no perciben las bondades del cambio técnico. Esta percepción puede deberse a que:

1. el cambio técnico no es diseñado de manera diferencial según las características estructurales de distintos tipos de productores.
2. existen ruidos en el proceso comunicativo técnico – productor.

En ambos casos hacemos referencia a las desarticulaciones enumeradas y estudiadas por el enfoque de la PROTAAL y así nos sumergimos en el análisis del actor institucional.

Para comprender este análisis debemos tener presente que la asignación de recursos no es neutral, por tanto lo que un científico en su laboratorio investiga tampoco. Todo emerge de un paradigma, al cual ya se lo viene caracterizando: el capitalismo. Todo paradigma es cuestionado por sus actores marginales.

Más allá de lograr un proyecto país que como eje tenga la voluntad explícita de integrar a los sujetos, cada institución deberá tener el suyo, su propia política que le marque una impronta a la cultura institucional. Solo de este modo, habiendo buceado los técnicos en los significados de sus actividades podrán definir qué es lo mejor, lo adecuado, lo pertinente para llevarlo a cabo.

Es fundamental definir qué se hace si transferencia, divulgación, difusión, transmisión, capacitación, formación, extensión. También, es necesario evaluar con cuál de estas actividades se logra el cambio técnico, cuáles se adecuan más a la lógica de cada tipo de productor.

Se torna importante a la interna de la institución, la reflexión, la autocrítica, sacar ventaja del error cometido desarrollando procesos de metacognición (evaluar la forma en como los técnicos han aprendido) a comunicarse con los productores.

Como se manifestó anteriormente, los peritos que no han sido silenciados en los laberintos burocráticos, son los que mantienen vivo el espíritu de la institución, aferrados a lo instituyente, combaten y a veces logran coordinación con otras instituciones, haciendo sinergias con sus esfuerzos y recursos logran proyectos en común.

De hecho, los ejemplos de articulación, dados hasta el momento, han sido gracias al voluntarismo de ciertos profesionales, con gran apoyo de los productores nucleados en diferentes organizaciones.

Es tomando como base estos ejemplos que me atrevo a sugerir que la única vía para la articulación es la **actitud dialógica** que reconoce en “el diferente”, en el otro, una cosmovisión válida y un poder necesario para llevar a cabo la causa.

Las instituciones como parte del sistema de crecimiento del PBI.

Para comprender como funciona el crecimiento del PBI nos remitiremos a las fuentes o componentes del mismo. Ellas son la dotación de recursos (trabajo, capital físico y capital humano) y la productividad con que se pone en marcha dicha dotación para producir una serie de bienes y servicios (el PBI).

PBI total = dotación de recursos + productividad

Sin embargo esta ecuación puede pecar de simplista, enmascarando otros factores que fueron decisivos en la conformación final del PBI. Entre ellos encontramos el determinismo geográfico, que incide sobre la dotación de recursos, sobre el comercio (las relaciones con el exterior) y las instituciones. Además de las interrelaciones que producen estas dos últimas con las demás.

Rodrik cita el axioma de que la prosperidad económica requiere tanto de la iniciativa privada como de la acción colectiva. Los frutos de aplicar con pasión el Consenso de Washington (privatización, desregulación y liberalización del comercio) fueron nefastos. Se le asignó, al estado, la tarea de mantener la estabilidad macroeconómica y proporcionar educación. Estas experiencias, que abundan en América Latina, sobre la década del 70', produjeron una mayor comprensión de la complementariedad existente entre mercados y el estado, o sea las ventajas de una economía mixta. Ni el mercado, ni el estado pueden resolverlo todo. La institucionalidad da certezas, actúa confrontando sus intereses con los de las organizaciones gremiales.

La institución es quien articula los intereses de la gente con la posibilidad y/o voluntad política de los gobernantes del país. Funcionan, por tanto, como amortiguadores sociales y luego cuantifican para presentar “resultados visibles” en términos políticos.

La productividad, es fruto de la actividad humana y esta no se da en el vacío sino en una realidad concreta y como consecuencia de redes que entrelazan toda la existencia de los seres humanos entre sí (sociales, culturales, políticas, productivas, educativas, de salud, recreación, etc.).

Como corolario básico de esta premisa las instituciones involucradas en estos aspectos influyen decisivamente en la productividad.

Otras instituciones necesarias para el desarrollo rural.

Desde mi perspectiva, no es necesaria la creación de nuevas instituciones sino la articulación de las ya existentes y la integración de otras imprescindibles para el desarrollo rural.

Si bien debe, como eje de la política sectorial del proyecto país, proponerse un proceso con fases crecientes de articulación entre las instituciones dedicadas hasta hoy al sector rural, considero fundamental que en esas mismas fases se vaya incorporando otras instituciones que son esenciales para lograr favorecer el desarrollo rural.

Resultan vitales políticas sectoriales que para implementarse utilicen estas instituciones:

1. **Ministerio de Salud Pública:** con un programa de salud para las personas que viven y trabajan en el campo (teniendo el tema agrotóxicos, hidatidosis, dengue, cuidados frente al sol, salud reproductiva, como temas prioritarios). Policlínicas, dotadas de un médico de medicina general en forma permanente, especialistas que visiten la zona una vez por semana, practicantes que realicen “obligatoriamente” su practica al menos de 6 meses en este tipo de situaciones, móviles que recorran con los equipos adecuados (mamógrafos, PAP, tomógrafos, vacunas, etc.) dichas policlínicas.
2. **Ministerio de Educación y Cultura:** a través de la ANEP con escuelas, liceos rurales o escuelas agrarias que trabajen de manera transversal y multidisciplinaria, optimizando recursos y valorizando el medio y sus habitantes. Romper el mito de la ocupación rural; trabajar con y para la población rural debe ser percibido como tan digno y tan prestigioso como trabajar en cualquier otro lugar. Fomentar a través de la capacitación y de recursos concretos la creación de bibliotecas, momentos culturales y lúdicos (obras de teatro, títeres, bailes típicos, juegos de barajas, etc.), teniendo como centro de acción las instituciones educativas, los centros comunales de MEVIR, o la estructura de las Colonias (del INC). La faceta productiva del ser humano se alimenta de la cultural y viceversa. No puede obviarse una o favorecer el crecimiento irracional de una sobre la otra. Ambas en sinergia construyen al ser humano, al ser social.
3. **Medios de Comunicación:** son vitales en la educación y en la formación de cultura. Hay otro Uruguay tierra adentro y no es el que nos han contado; los medios de comunicación juegan un rol indispensable en conocer, valorar, interpretar, integrar esta realidad.
4. **Ministerio de Seguridad Social:** es urgente que todos los trabajadores del medio rural cuenten con jubilación, pensión, mutualista, a través del BPS; que adquieran conciencia de que su trabajo les genera derechos que deben ejercer y nadie les puede coartar. Además, según las características de sus contratos, tienen derecho a manutención o si son peones secos se incluye en el sueldo lo equivalente a comida y vivienda digna.
5. **Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca,** a través de los diferentes institutos que fueron estudiados debe incentivar que los mismos productores generen un proyecto de producción y comercialización en conjunto e inclusive algún complejo agroindustrial. Para esto será sumamente necesario un cambio de mentalidad y de legislación favoreciendo las formas asociativas, para lo cual la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP) y otras cooperativas que han abierto camino y hecho historia serán factores educativos e instrumentales básicos de apoyo para llevar adelante este objetivo.
6. **Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente:** que continúe la labor realizada hasta el momento mediante MEVIR y utilizando las características de esta población (que comparte un pasado de esfuerzo común, lo cual genera capital social) se siga cultivando el

mismo a través de toda la propuesta de la línea programática del Ministerio de Educación y Cultura, siendo faro y referencia en la zona. Por su parte, la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) debiera comenzar a coordinar líneas de acción con las entidades dedicadas a la extensión rural, del MGAP y con los productores para intervenir en las formas de producir con el objetivo de que, cada vez sean menos agresivas y erosivas al medio ambiente.

7. **Ministerio de Transporte y Obras Públicas:** mejorar carreteras, caminos, puentes, en definitiva favorecer las rutas de acceso entre comunidades rurales, vecinos o instituciones cercanas. Facilitar que diferentes medios de transporte recorran los sitios más recónditos del país, de modo que la comunicación, la cultura, la educación, la extensión, la fiscalización de la seguridad social sea una realidad.
8. **Organizaciones de la comunidad:** Gremiales, Movimientos de mujeres rurales, de jóvenes, Comisiones de vecinos, de Fomento de las escuelas, Movimientos ecologistas, o de productores orgánicos, radios comunitarias, periódicos locales, organizaciones no gubernamentales serán integradas a participar con tareas concretas (evitando la superposición y vacíos de esfuerzos).

Es evidente que esta propuesta solo puede emerger de la actitud de escucha paciente y humilde de los participantes y del diálogo en constante retroalimentación con la praxis concreta.

5. PROPUESTA.

Una propuesta de desarrollo, casi por definición, es ambiciosa, porque el desarrollo no es un momento sino un proceso de constante transformación, superación, autocrítica y aspiración a más. Es ambiciosa, por sobretodo, porque involucra lo más frágil, lo más precario: al hombre y su voluntad.

El desarrollo rural se conquistará trabajando sobre tres ejes básicos:

1. la delineación de un proyecto país a través de políticas concretas cuyos objetivos y estrategias sean formuladas con la participación de los representantes de los diferentes sectores en el mismo (instituciones, organizaciones gremiales, organizaciones no gubernamentales, etc.).
2. la formación específica constante del actor institucional de modo que generando capital humano, la institución lo valore y lo retenga dentro de sí. La valoración de dicho actor delegando en él niveles crecientes de acción, responsabilidad, decisión y fomentando la adquisición de competencias actitudinales o sea de convivencia.
3. la formación de capital social entre las instituciones que favorecerá la tan deseada articulación que no es más que el diálogo entre sus actores. Además resulta vital para cumplir las propuestas anteriores.

6. BIBLIOGRAFÍA

ANGIONE, BRINDISI, CASTILLÓN y otros. 1987. Dos décadas en la historia de la escuela uruguaya. El testimonio de los protagonistas. Edición de la Revista de la Educación del Pueblo. 187p.

BEHARES, L. BORDOLI, E. FERNÁNDEZ, A. y ROS O. 2004 Didáctica Mínima. Los acontecimientos del saber. Editorial Psicolibros – waslala.187p.

CHIAPPE, MARTA y PIÑEIRO, DIEGO. La agricultura uruguaya en el marco de la integración regional y su impacto sobre la sustentabilidad. Ponencia presentada en el V Congreso Latinoamericano de Sociología Rural-Alasru. Universidad Autónoma de Chapingo. México. 13 al 18 de octubre de 1998.

FERREIRO, AGUSTÍN 1974. La enseñanza primaria en el medio rural. Ediciones de la Banda Oriental. 185p.

FREIRE, PAULO. 1973. ¿Extensión o comunicación? La concientización en el medio rural. Siglo veintiuno editores. 109p.

IICA. 2000. El Desarrollo Rural Sostenible en el Marco de una Nueva Lectura de la Ruralidad “Nueva Ruralidad” Desarrollo Rural Sostenible-Cider.

IICA. 2003. Desarrollo rural sostenible con enfoques territorial. Políticas y estrategias para Uruguay. Seminario Nacional. Álvaro Ramos, compilador.

RIBEIRO, SILVIA. 1998. Elementos para uma elaboração sobre o papel das ONGs na agricultura sustentável. En J. Almeida y Z. Navarro (Comp.). Reconstruindo a agricultura. Idéias e ideais na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável. (Pp. 151-161). UFRGS. Porto Alegre.

SANTANDREU, ALAIN y GUDYNAS, EDUARDO. 1998. Ciudadanía en movimiento: Participación y conflictos ambientales (Cap. 3: Ambientalismo y ambientalistas, pp. 19-29 y Cap. 4: Definiciones y conceptos, pp. 30-47). Montevideo-Trilce.

SAVIANI, DERMEVAL. Las teorías de la educación y el problema de la marginalidad en América Latina.

VASSALLO, MIGUEL. 2001. Desarrollo Rural. Teorías, enfoques y problemas nacionales. Facultad de Agronomía. Departamento de Ciencias Sociales. 175p.

CURRICULUM VITAE.

Clara Villalba Clavijo.

TITULO PROFESIONAL.

Maestría en Desarrollo Rural Sustentable.

Facultad de Agronomía. Universidad de la República.

Ingeniera Agrónoma.

Facultad de Agronomía. Universidad de la República.

Profesor Técnico en Ciencias Agrarias.

Instituto Normal de Enseñanza Técnica. Administración Nacional de Educación Pública.

OTRAS ACTIVIDADES DE FORMACIÓN.

He participado de los siguientes seminarios, congresos, foros, talleres, encuentros y giras técnicas:

I Seminario de Liderazgo Profesional.

“Comunicación y Tecnología”.

II Congreso de Agricultura Orgánica del Uruguay.

Encuentro de Producción Orgánica del Mercosur.

I Congreso de Extensión Rural del Mercosur.

VII Congreso Nacional de Horticultura.

I Seminario de Liderazgo Profesional.

III Congreso de Agricultura Orgánica del Uruguay.
II Encuentro de Producción Orgánica del Mercosur.
1 Congreso de Educación del Uruguay.
“Foro: Innovación y Educación para el Uruguay Productivo”
“Algunos desafíos de la educación hoy”.
“La educación desde los puntos de vista de los paradigmas: positivista, fenomenológico y crítico”.
“Taller: Técnicas expresivas, creatividad y juego en la Educación Popular”.
“Buenas Prácticas Agrícolas”.
“Valores cooperativos en la práctica docente”.
“Medio ambiente, Sociedades de Fomento Rural y Cooperativas Agrarias”.
“Construyendo alternativas de intervención ante problemas vinculados al uso de drogas desde contextos educativos comunitarios”.
“Encuentro de Pequeños productores rioplatenses”.

ACTIVIDAD LABORAL PROFESIONAL.

- Responsable Ejecutivo de Educación Cooperativa e Implementación de Proyectos Productivos Juveniles en la Cooperativa de Ahorro y Crédito de Uruguay (CAYCU).
- Integrante de la Línea Programática Agroecología y Medio Ambiente del Instituto de Promoción Económico Social del Uruguay (IPRU).
- Responsable del packing de uva de mesa del establecimiento “Virgen del Verdún”.
- Integrante del equipo de Educación Ambiental de PROBIDES.
- Docente efectiva en la Escuela Agraria de San Ramón dependiente de la ANEP.
- Docente del Ciclo IRA. Facultad de Agronomía. UDELAR.