



MESAS DE DESARROLLO RURAL

Espacios participativos de toma de decisiones



Invertir en la población rural

MESAS DE DESARROLLO RURAL

Espacios participativos de toma de decisiones



Invertir en la población rural

Autor: Anna Manikowska Di Giovanni
Foto en primera página: © Anna Manikowska Di Giovanni
Supervisado por:
Claus Reiner, Gerente de Programas del FIDA
para Argentina, Paraguay y Uruguay
FIDA – Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
c.reiner@ifad.org

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no suponen, de parte del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Esta publicación o cualquier parte de la misma podrá reproducirse sin autorización previa del FIDA, siempre que el texto que se reproduzca sea atribuido al FIDA, con indicación del título del documento, y que se envíe al FIDA un ejemplar de la publicación en que aparezca.

© 2017 Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)

ÍNDICE

Resumen	5
Executive summary	6
I. Introducción	7
II. Descripción	8
1. ¿Qué son las mesas?	8
2. Los participantes	8
3. Funcionamiento	8
4. Rol de las mesas	8
5. Lo que no son las mesas de desarrollo rural	10
6. Un proceso dinámico	11
III. Estudios de Caso	16
1. Uruguay	17
2. Provincia de Neuquén, Argentina	21
3. Provincia del Chaco, Argentina	25
4. Paraguay	28
IV. Similitudes y diferencias	30
1. Factores comunes de éxito	30
2. Diferencias	31

V. Fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas de las mesas	32
1. Fortalezas de las mesas de desarrollo rural	32
2. Debilidades de las mesas	32
3. Oportunidades	33
4. Amenazas	33
VI. Experiencias de diseño de una mesa	35
1. Participación	35
2. Metodología	35
3. Coordinación	35
4. Democracia	37
5. Institucionalización	37
6. Flexibilidad	37
7. Autonomía financiera	37
8. Sostenibilidad	38
VII. Visión para el futuro	39
1. Rol de los jóvenes	39
2. Responsabilidad en el control del avance de los proyectos de desarrollo rural	39
3. Red de mesas	39
4. Cooperación Sur-Sur	39
VIII. Conclusión	41
Anexo: documentación consultada	42

RESUMEN

Las mesas de desarrollo rural son espacios participativos de diálogo entre sociedad civil e instituciones públicas, y de toma de decisiones que se encuentran en algunas zonas rurales de América Latina, con una gran variedad en términos de diseño y de funcionamiento. El presente estudio se basa en una comparación de mesas presentes en cuatro regiones en tres países del Cono Sur y de un taller de reflexión dónde participaron representantes regionales de siete regiones del continente.

La conformación y la consolidación de las mesas forma parte de un proceso. En consecuencia, cada mesa se encuentra en un momento diferente, con características diferentes: algunas son incipientes, otras están en fase de consolidación y otras aún están ya consolidadas después de años de trabajo. Las diferencias entre cada mesa son función del contexto territorial y cultural en el cuál nacieron y de la metodología que se utilizó en el momento del diseño. Las mayores diferencias son: los recursos a disposición, el modelo de coordinación, el manejo de fondos propios, la metodología aplicada las reuniones, y quienes participan en las reuniones.

A pesar de sus características individuales, las mesas tienen cuatro puntos comunes que les permitió sobrevivir y crecer en el tiempo. Son: un reconocimiento del Estado y la delegación de una parte del poder decisional, el compromiso de sus participantes, un marco metodológico bien definido y un apoyo directo y continuo del Estado.

Los mayores desafíos que pueden surgir son precisamente el reconocimiento del Estado de estos espacios participativos, la financiación de su funcionamiento y mantener la participación y el interés de los miembros.

Para armar o consolidar una mesa se tiene entonces que focalizar en la afiliación – quien participa y que representatividad tiene – el diseño del marco metodológico, el modelo de coordinación, el establecimiento de procesos democráticos, la institucionalización del espacio, la flexibilidad en la implementación del diseño, la autonomía financiera y la sostenibilidad del espacio.

Las mesas de desarrollo rural son lugares de formación de ciudadanía y de participación inclusiva de todos los actores del territorio. Son espacios que permiten integrar, por primera vez, a comunidades pobres en procesos democráticos de toma de decisiones sobre el manejo y la planificación de su territorio de manera participativa y sostenible. El compromiso de todos los participantes a este proceso será fundamental en los años que vienen para que estos espacios puedan crecer y desarrollarse, contribuyendo a crear sociedades más inclusivas, prósperas y sostenibles.

EXECUTIVE SUMMARY

Rural development roundtables are participatory spaces for dialogue between civil society and public institutions and decision-making. These roundtables can be found in several rural areas of Latin America, with great variety in terms of design and operation. The present study is based on a comparison of roundtables operating in four regions of three countries of the Southern Cone, and on the results of a workshop which gathers representatives from seven regions of the continent.

The creation and the consolidation of the roundtables is part of a process. Consequently, each roundtable is at a different moment of this process and displays different characteristics: some are in their initial phase, some are starting to strengthen and some are fully consolidated after years of operation. The differences between each roundtable depend on the local and cultural context in which they were born and on the methodology that was used at the time of design. The major differences are: the resources available, the coordination model, the management of funds, the methodology for the meetings, and the participants.

Despite their individual characteristics, the roundtables have four common elements that allowed them to survive and grow over time. These are: formal recognition by the government and the delegation of a part of the decision-making power, commitment of its participants, a well-defined methodological framework, and direct and continuous support from the State.

The greatest challenges that can arise are precisely related to the recognition by the State of these participatory spaces, the financing of their operation and the level of participation and interest of the members.

In order to build or consolidate a roundtable, it is necessary to focus on: membership – who participates and their representativeness – the design of the methodological framework, the coordination model, the establishment of democratic processes, institutionalization, flexibility in the implementation of the design, financial autonomy and sustainability.

The rural development roundtables are spaces that build citizenship and promote inclusive participation of all the actors of a region. They integrate, for the first time, poor communities in democratic decision-making on the management and planning of their territory in a participatory and sustainable manner. The commitment of all participants to this process will be fundamental in the coming years to ensure that these spaces grow and develop, contributing to create more inclusive, prosperous and sustainable societies.

I. INTRODUCCIÓN

Uno de los desafíos más importantes de los programas de desarrollo rural pertenece a su aptitud para involucrar de manera eficaz e inclusiva a todos los participantes del medio rural tanto para la definición de las prioridades de desarrollo como para facilitar la ejecución de los proyectos. Se encuentran muchas formas de involucramiento y consulta de las organizaciones de base, sin embargo, estos procesos raramente persisten en el tiempo, porque, por un lado, están vinculados a programas muy específicos – y a los recursos que estos programas traen – y por otro dependen de líderes externos al territorio que impulsan y organizan el trabajo de estos espacios participativos.

En este contexto, las mesas de desarrollo rural - también denominadas “mesas” en este documento - se presentan como una alternativa a procesos de consulta puntuales. Conceptualmente, son espacios que involucran, de una forma u otra, a todos los actores de un territorio dado y que perduran en el tiempo, con o sin iniciativas externas.

Potencialmente, pueden transformarse en herramientas muy poderosas de desarrollo territorial tanto para las poblaciones rurales como para las autoridades, si poseen la autonomía y el liderazgo necesario para trabajar junto al Estado para fortalecer el impacto de sus políticas.

Este documento es fruto de entrevistas en cuatro regiones de tres países del Cono Sur y de los resultados de un taller de reflexión que se realizó en Buenos Aires el 18 de noviembre, donde participaron 7 provincias de 4 países (Argentina, Ecuador, Paraguay y Uruguay) con 26 representantes de gobiernos, miembros de organizaciones rurales y comunidades indígenas, y organizaciones internacionales que trabajan en la región. Se propone como un análisis comparativo de cuatro estudios de caso y de un resumen de las conclusiones del taller. Basándose en las conclusiones del análisis, termina con una propuesta de cómo armar una mesa de desarrollo rural que sea funcional y sostenible, construyendo criterios básicos que se deben observar en una mesa consolidada.

II. DESCRIPCIÓN

El nombre “mesa de desarrollo rural” existe en contextos diferentes y con diversas características. Es entonces necesario empezar por establecer una definición precisa de lo que son, y en consecuencia de lo que no son las mesas de desarrollo rural.

1. ¿Qué son las mesas?

Las mesas de desarrollo rural (MDR) son espacios participativos de articulación en el territorio entre actores de la sociedad civil, representados por organizaciones de base o de emprendedores, y las instituciones públicas de gobiernos locales y/o nacionales.

2. Los participantes

Existen principalmente cuatro grandes grupos de actores en el medio rural: el Estado representado por las autoridades locales, que formula, financia y ejecuta programas de desarrollo territorial de manera más o menos descentralizada; la sociedad civil, representada por organizaciones de productores, asociaciones o grupos de interés común, pequeños emprendedores o asalariados y organizaciones no gubernativas; los técnicos y funcionarios de las instituciones en el territorio, referentes del Estado y encargados de ejecutar las políticas centrales en su área de competencia administrativa y técnica y; el sector privado de grandes las empresas, nacionales o internacionales.

Las mesas son, conceptualmente, abiertas a todos los actores del medio rural. En la práctica, cada mesa elabora un proceso selectivo en función de su enfoque o de las asimetrías de poder que pueden existir (por ejemplo, en el caso que participan grandes empresas rurales y organizaciones de asalariados), de manera que se favorezca y tutele la libertad de expresión de cada uno de sus participantes.

Las mesas no son espacios para individuos, sino para organizaciones que representan a grupos de personas. Pueden tratarse de comités de productores, cooperativas, grupos o sindicatos de asalariados rurales, grupos de jóvenes o de mujeres, organizaciones de comunidades indígenas, etc. Los técnicos de las instituciones del gobierno, por su conocimiento del territorio y de las comunidades, participan a las mesas como referentes territoriales de su institución. En su rol de referentes, los participantes tienen el derecho y la responsabilidad de representar a sus socios y de hablar en nombre de ellos, y de hacer el seguimiento necesario en su área de competencia.

3. Funcionamiento

Las mesas se reúnen con regularidad (típicamente una a dos veces por mes) en lugares que favorecen la participación de una mayoría de sus miembros. Cada mesa cubre un territorio demarcado. Algunas mesas tienen un lugar de reunión fijo, otras rotan su lugar de reunión con el objetivo de que no sean siempre los mismos miembros a cubrir las distancias más largas.

La participación en una mesa es voluntaria y, siendo libre, puede también ser irregular. También se puede, por ejemplo, convocar a una institución de vez en cuando, o al momento en que se requiere su apoyo u opinión.

Cada mesa tiene su manual operativo y realiza actas de sus reuniones para permitir un seguimiento a las discusiones, tomas de decisiones, y acuerdos.

4. Rol de las mesas

Las mesas toman decisiones con el objetivo de guiar, validar o proponer políticas de desarrollo rural es sus áreas de competencia. Son espacios de diálogo, de planificación participativa y de

Las mesas de desarrollo rural fortalecen la organización de la gente y favorecen el control social respecto a sus acciones. Las mesas tienen un impacto positivo en los recursos en las comunidades, y generan mayor participación en las formulaciones de las necesidades, formando ciudadanos conscientes de sus derechos y obligaciones. Son ejemplos de cómo trabajar en desarrollo rural.

- Extractos de una entrevista con Prof. Dora Cortés, Subsecretaria de Producción, Ministerio de Producción y de Turismo, Neuquén, Argentina.

articulación conjunta donde se definen y priorizan las acciones de desarrollo territorial y donde se planifica el utilizzo de los recursos. En las mesas se hace también el seguimiento de estos planes y de proyectos provenientes de la implementación de política pública.

Así como el dialogo es participativo, abierto y de interés común, no hay temas que no puedan enfrentarse en la mesa. Producción, infraestructura, gestión del medio ambiente o servicios como salud y educación son los temas más comunes. Sin embargo, cada mesa tiene problemáticas propias y estas van cambiando en el tiempo mientras aparecen nuevos desafíos y se solucionan otros. La flexibilidad y evolución es una de las características de las mesas de desarrollo rural.

Las decisiones que toman las mesas tienen como objetivo la correcta asignación de los recursos de proyectos de desarrollo territorial con financiación pública: la mesa prioriza las actividades, áreas o personas que más necesitan apoyo, para que la ayuda o el proyecto llegue de manera más transparente y eficaz. Las mesas juntan y priorizan también las demandas de las organizaciones de base para transmitir las a la institución competente.

En las mesas de desarrollo rural, la toma de decisiones es transparente, por voto con sistema mayoritario. Cada organización, institución u otra entidad que participa a la mesa en el momento del voto tiene derecho a un voto. No hay votos secretos y como cada reunión cuenta con actas, todos pueden consultarlas y ver quien votó y como. Los ausentes pierden el derecho de influir sobre las decisiones en cuanto no participaron a la discusión que fue la base para formar su opinión. Este sistema favorece la argumentación y la negociación, además de asegurar que se minimicen las influencias externas y de poder. De acuerdo a los principios democráticos que guían el funcionamiento y los resultados del trabajo de las mesas, se recomienda que las decisiones de las mesas tengan carácter resolutivo.

Otro rol de las mesas tiene que ver con el aval social, o sea la confirmación de que las personas u organizaciones que pertenecen al territorio de la mesa y que solicitan el apoyo del estado son conocidos y bona fide. Por último, las mesas siguen el avance de los proyectos de desarrollo en el territorio y se comunican con las organizaciones o instituciones competentes cuando surgen problemas en la ejecución.

5. Lo que no son las mesas de desarrollo rural

Así como es esencial definir lo que son las mesas de desarrollo rural, es importante definir lo que no son. Existen muchas versiones incompletas de mesas, donde solo existe una o dos de las características presentadas precedentemente. Aunque lleven el mismo nombre, estos espacios no son mesas de desarrollo rural como las entendemos en este documento.

No son espacios temporales de entrega de proyectos

Una mesa de desarrollo rural existe de manera independiente de los proyectos de desarrollo rural financiados por organizaciones internacionales. Muchas veces se crean mesas de consultación y toma de decisiones vinculadas a proyectos o ayuda específicos y aunque estas mesas son muy valiosas, tienen un objetivo demasiado limitado para poder caber dentro de la definición de mesa que presentamos en este documento. Sin embargo, es importante destacar que algunas mesas nacieron como respuesta a una emergencia y una masiva llegada de fondos: la experiencia positiva del trabajo conjunto y los resultados logrados convenció a todos los actores a seguir trabajando de la misma manera para solucionar las problemáticas del territorio post-emergencia.

No son espacios de control institucional

Las mesas no son espacios de control del proceso de desarrollo territorial. Hubo casos donde algunos actores políticos o referentes de organizaciones de base quisieron acapararse del control de la mesa, y siempre habrá quien quiera aprovecharse del espacio para su propio interés. Sin embargo, una mesa consolidada y madura será capaz de reequilibrarse por sí sola. El funcionamiento mismo de la mesa garantiza su protección: una discusión abierta, reportada en actas y con voto cantado permite a todos los miembros de las organizaciones que participan de las mesas ver y seguir las decisiones de su referente. Con este control social, pocos son los referentes que pueden, o quieren, votar contra los intereses de sus socios. En caso de que surja un control político de la mesa, esta perderá de su característica principal de espacio libre de discusión y toma de decisiones conjunta. En este momento, la mesa deja de ser, conceptualmente, una mesa de desarrollo rural.

No son consejos directivos

Se define como consejo directivo el trabajo de un grupo de instituciones que, aunque vayan articulando sus iniciativas y recursos como lo haría una mesa, no dejan participar a uno o más actores del medio rural otorgándoles el mismo nivel de poder.

6. Un proceso dinámico

Una característica fundamental de las mesas de desarrollo rural es que la mesa no es una entidad fija, sino un proceso. Las mesas nacen y crecen, se hacen y se deshacen en el tiempo, se activan o se duermen y, a veces, mueren. Son espacios dinámicos que reaccionan a los procesos sociales y políticos internos y externos que influyen en su funcionamiento o su identidad. A pesar de su naturaleza fluida y cambiante, se pueden distinguir fases en la vida de una mesa, que reflejan su grado de madurez. Cada mesa es diferente y el tiempo necesario para pasar de una fase para otra depende de muchos factores.

El proceso de madurez de las mesas a nivel nacional prevé también un proceso paralelo de descentralización y de institucionalización del espacio de la mesa, de manera que los logros resultantes del trabajo de la mesa se queden plasmados en normas, decretos o leyes que puedan tener un impacto positivo más amplio que el territorio asignado a cada mesa.



Foto: © Anna Manikowska Di Giovanni

Se creó una metodología para las mesas, estableciendo la regularidad de las reuniones (una por mes), donde participaban las organizaciones de base junto a las instituciones locales según dos líneas de trabajo: la seguridad social y la producción. Se definieron los productos de las reuniones: una agenda de trabajo, actas de reuniones y un informe mensual de los coordinadores al Ministerio de Desarrollo Social y a los directores del Ministerio de Producción. El seguimiento a las decisiones lo hacía el coordinador.

- Extractos de una entrevista con María Julia López, del equipo de coordinación territorial y seguimiento del establecimiento de las UDS en el Chaco, Argentina.

1

Fase 1: la fase incipiente

En esa primera fase, la mesa está en el proceso de constituirse. Algunas mesas nacieron por interés de parte de las organizaciones rurales en el marco institucional de su territorio y con acompañamiento del gobierno (ejemplos en Neuquén, Argentina), otras fueron diseñadas por las autoridades (ejemplo en Chaco, Argentina), y otras surgieron por el impulso de una organización internacional (ejemplo en Uruguay). No obstante estas diferencias, todas las mesas tuvieron que crear las bases de su funcionamiento, constituyendo un manual operativo, fortaleciendo a los participantes, creando un equipo (o eligiendo un responsable) de coordinación y definiendo sus áreas de trabajo.

Preparación de un manual operativo

El manual operativo define aspectos logísticos y prácticos del trabajo de la mesa, como:

- El perfil de los participantes y número de representantes por organización
- Rol, derechos y deberes de las organizaciones e instituciones participantes
- Quién convoca la mesa y como
- Periodicidad y lugar de las reuniones
- Cómo se define la agenda de las reuniones
- Quién registra las actas y qué información deben de contener
- Modalidad de voto

Un manual operativo bien definido y completo forma la base para que el trabajo de la mesa sea eficaz y transparente.

Fortalecimiento de las organizaciones e instituciones participantes

Cada comunidad tiene organizaciones e instituciones con competencias y capacidades diferentes. En varios casos se ha visto que una inversión temprana en capacitación y fortalecimiento de las organizaciones y de los técnicos de instituciones que participan a una mesa, en particular en territorios con poca historia de trabajo conjunto entre los productores, ha permitido que la mesa se establezca

con mayor solidez y rapidez. Esta capacitación inicial cubre, en general, los aspectos siguientes: organización interna, liderazgo, participación en procesos de toma de decisión democráticos, formulación de proyectos, manejo de presupuestos, coordinación del trabajo, planificación, definición de una visión para el futuro y manejo de tecnologías de información y comunicación (TICs). Todas estas áreas forman parte del trabajo regular de las mesas más consolidadas (ver ejemplos en sección III. Estudios de casos).

El equipo de coordinación

El equipo de coordinación o el coordinador es fundamental en impulsar la creación exitosa de la mesa y mejorar los procesos administrativos. Hay mesas que funcionan y que no tienen un coordinador designado (ejemplos en Neuquén, Argentina), pero son excepciones debidas a una inercia y una fuerza interna de la comunidad que parecen difícil replicar en otras instancias.

En general, el coordinador desempeña un papel fundamental no solo para el funcionamiento de las reuniones sino como vínculo entre la mesa y el gobierno, pero estas dos funciones pueden también ser compartidas al interno de un equipo de coordinación, donde hay un coordinador técnico encargado de facilitar las reuniones y el funcionamiento de la mesa, y un representante oficial con otro título (por ejemplo, Presidente) que facilita las relaciones entre la mesa y las autoridades.

El presupuesto

Las características fundamentales del coordinador o del equipo de coordinación son:

- Experiencia en liderazgo de grupos y organizaciones
- Capacidad de entender y manejar los procesos de toma de decisiones a todos los niveles
- Validación social en el territorio
- Autoridad para hablar en nombre de la mesa con las autoridades competentes
- Compromiso personal para el desarrollo rural participativo

Las cuestiones del sueldo del coordinador y del presupuesto necesario para su trabajo son cuestiones que tienen todas las mesas. Esta función puede ser voluntaria, con indemnización o con remuneración. Lo más pronto se enfrentan estas problemáticas, lo más pronto la mesa será capaz de enfocarse en su trabajo. El problema del financiamiento del rol de coordinador y de la administración de las mesas es una preocupación recurrente de muchos de los participantes.

Las cuestiones del sueldo del coordinador y del presupuesto necesario para el funcionamiento son fundamentales. Las funciones de coordinación y de administración pueden, según el contexto, desempeñarse de manera voluntaria, con indemnización o con remuneración, pero la mesa no puede funcionar de manera sostenible sin ingresos que vayan a cubrir, como mínimo, sus gastos administrativos.

Definición de las áreas de trabajo

En la mayoría de las mesas, no hay temas que no se puedan discutir y cada organización puede agendar su preocupación y los temas cambian en el tiempo mientras cambia el territorio, las políticas de cada gobierno y las preocupaciones de las organizaciones que participan a las mesas. De manera general, es útil definir desde el principio la orientación y las expectativas de una mesa, no tanto para que se no discutan algunos temas, sino para poner un marco claro para todos y canalizar las discusiones a asuntos que interesen a todos los participantes y que efectivamente se puedan, de una manera u otra, solucionar a través de la mesa.

En el Chaco, en Argentina, formalizamos desde el principio el rol de coordinador. Los coordinadores de cada mesa fueron seleccionados según un perfil definido por el Ministerio y nombrados formalmente. Percibían un sueldo por su trabajo con las mesas y tenían un presupuesto oficial. El coordinador tenía el doble rol de manejo de la mesa y como facilitador de la comunicación entre la mesa y el Ministerio así que su validación social en el territorio era tan importante como su acceso directo al Ministerio. Sin validación social, es imposible trabajar en el territorio.

2

Fase 2: fortalecimiento

En esta segunda fase, la mesa crece y se fortalece. Los participantes empiezan a ver las oportunidades y resultados concretos de su trabajo. Se empiezan a ampliar las áreas de trabajo haciendo propuestas de proyectos y de cambios a los proyectos que llegan a la mesa. Las mesas que establecieron fondos rotatorios acumulan experiencia en gestión y seguimiento financiero de los préstamos. Se fortalece la confianza de la mesa en sí misma y se crean las bases para una gestión eficaz de proyectos.

En las mesas en esta fase, los técnicos de las instituciones participantes de las mesas reconocen la importancia de la mesa como espacio de articulación de sus actividades y de validación con la población. Desde su punto de vista, las mesas permiten focalizar los escasos recursos de las instituciones en el territorio y llegar a mucha más gente gracias al dialogo directo con las organizaciones de base. Por su parte, los referentes de las organizaciones, viendo los resultados concretos del trabajo conjunto, reconocen el potencial de la mesa como espacio de planificación a largo plazo y su eficacia en la toma de decisiones conjunta con las instituciones del gobierno.

En esta fase se aclaran también cuáles son las áreas de competencia de las mesas y se establece el alcance de su poder decisional. Se empieza a delegar progresivamente autoridad a la mesa y se reconoce el carácter resolutivo de sus decisiones, de acuerdo al poder que se le otorgó.

3

Fase 3: autonomía

La tercera y última fase, resultado de los logros realizados en los meses o años precedentes, prevé una total autonomía de la mesa en su área de competencia y de toma de decisiones relativas al manejo del territorio. Las mesas en esta fase son complementarias al gobierno de su provincia/ departamento con un doble rol de expertos del territorio, de su gente y de sus necesidades de desarrollo; y de las herramientas para la ejecución, el monitoreo y la evaluación de las políticas de desarrollo rural, en conjunto con el gobierno.

Para llegar a esta fase, se necesita, además de la experiencia acumulada en las dos primeras fases, una oficialización del rol de la mesa que le confiera autoridad y la posibilidad de manejar fondos administrativos propios y el reconocimiento formal del carácter resolutivo de sus decisiones.



Foto: © Comunicación DGDR-MGAP. Uruguay.



Figura. 1. Las mesas pasan por procesos de fortalecimiento que llevan a una creciente autonomía.

Estoy convencida que las políticas públicas aterrizan más rápidamente en aquellos lugares donde la gente está organizada y tiene un buen soporte.

- Entrevista con Elena Sosa, productora familiar en Uruguay (Dirección General de Desarrollo Rural, s.f.)

III. ESTUDIOS DE CASO

1. URUGUAY

Contexto y nacimiento

En Uruguay, el concepto de mesa de desarrollo rural como espacio de articulación entre las instituciones públicas y la sociedad nació en el 2000, en el marco de un proyecto financiado por el FIDA, Programa Uruguay Rural (PUR). Estos espacios tenían como objetivos facilitar la relación entre las instituciones públicas y los beneficiarios del proyecto, incrementar la participación de los beneficiarios a la toma de decisiones y descentralizar la ejecución del proyecto (Vadell, 2015).

Las mesas incorporaban a todos los habitantes de las comunidades rurales a través de sus organizaciones, sin exclusiones, y con una visión de un desarrollo rural holístico, no confinado al tema de producción agropecuaria. Las mesas de desarrollo se constituyeron con órganos formales (plenario, comité de aprobación de proyectos y secretaría técnica) y funciones oficiales como la del coordinador, rol encargado al representante técnico del PUR en el territorio.

La primera etapa de creación y funcionamiento de las mesas no fue plenamente exitosa. Aunque se crearon 21 de las 15 mesas previstas, las mesas carecían de participación, de representatividad de las poblaciones más pobres del medio rural y de contribución a la ejecución de los proyectos. Las razones para estas limitaciones fueron varias. En primer lugar, los representantes técnicos, quienes cumplían el rol de coordinador, fueron nombrados por el proyecto sin consulta ni aval de la mesa. Por no tener aval social en el territorio, no lograron, en la mayoría de los casos, facilitar la participación de los miembros de las mesas. Otra razón fue la escasa existencia de organizaciones rurales, y la falta de acciones por parte del proyecto para crearlas. Esto limitó la participación de representantes

de los sectores rurales. Finalmente, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) no tenía como prioridad una política enfocada en los pequeños productores (Vadell, 2015).

En 2004, con la elección de un nuevo gobierno, se dio un impulso vital al proyecto y al funcionamiento de las mesas de desarrollo rural. Se realineó el PUR a sus objetivos de lucha contra las causas de la pobreza rural, organizando y capacitando los productores más débiles para consentir su participación efectiva a la mesa, se creó la Dirección General de Desarrollo Rural y se inició el proceso de institucionalización de las mesas. A partir del 2006, se incluyeron técnicos de ciencias sociales en el equipo coordinador de las mesas, contribuyendo a una gestión más equilibrada de las problemáticas del medio rural.

En el 2007, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) sancionó, la ley nacional N° 18 126, basada en un diseño de ley propuesto por el PUR, donde se institucionalizaron las mesas de desarrollo rural en el marco de la Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias con Base Departamental.

Evolución

Aunque la ley limitó las mesas a los temas agropecuarios y no preveía otorgarles financiamiento o poder de decisión, cada mesa evolucionó según sus necesidades, fortaleciéndose gracias al apoyo formal del Ministerio y a la inercia de sus técnicos y de las organizaciones participantes. Las mesas definieron sus propios límites territoriales, según las características y la personalidad de cada territorio.

En septiembre de 2016, el país cuenta con 40 mesas activas donde participan más de 450 organizaciones de la sociedad civil. Dos mesas que existían en el pasado no están en función. Algunas son consolidadas, con más de 10 años de funcionamiento, otras acaban de formarse y están en una fase incipiente.

En la aplicación y la interpretación de la ley se dio libertad al territorio. Por ejemplo, todas las mesas tienen un equipo técnico multidisciplinario de apoyo para mejorar el vínculo a las instituciones y el acceso a extensión técnica.

- Extractos de una entrevista con Dr. José Ignacio Olascuaga, Dirección General de Desarrollo Rural, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Uruguay.



Figura 2. Mesas de desarrollo rural en Uruguay
Fuente: DGDR - MGAP

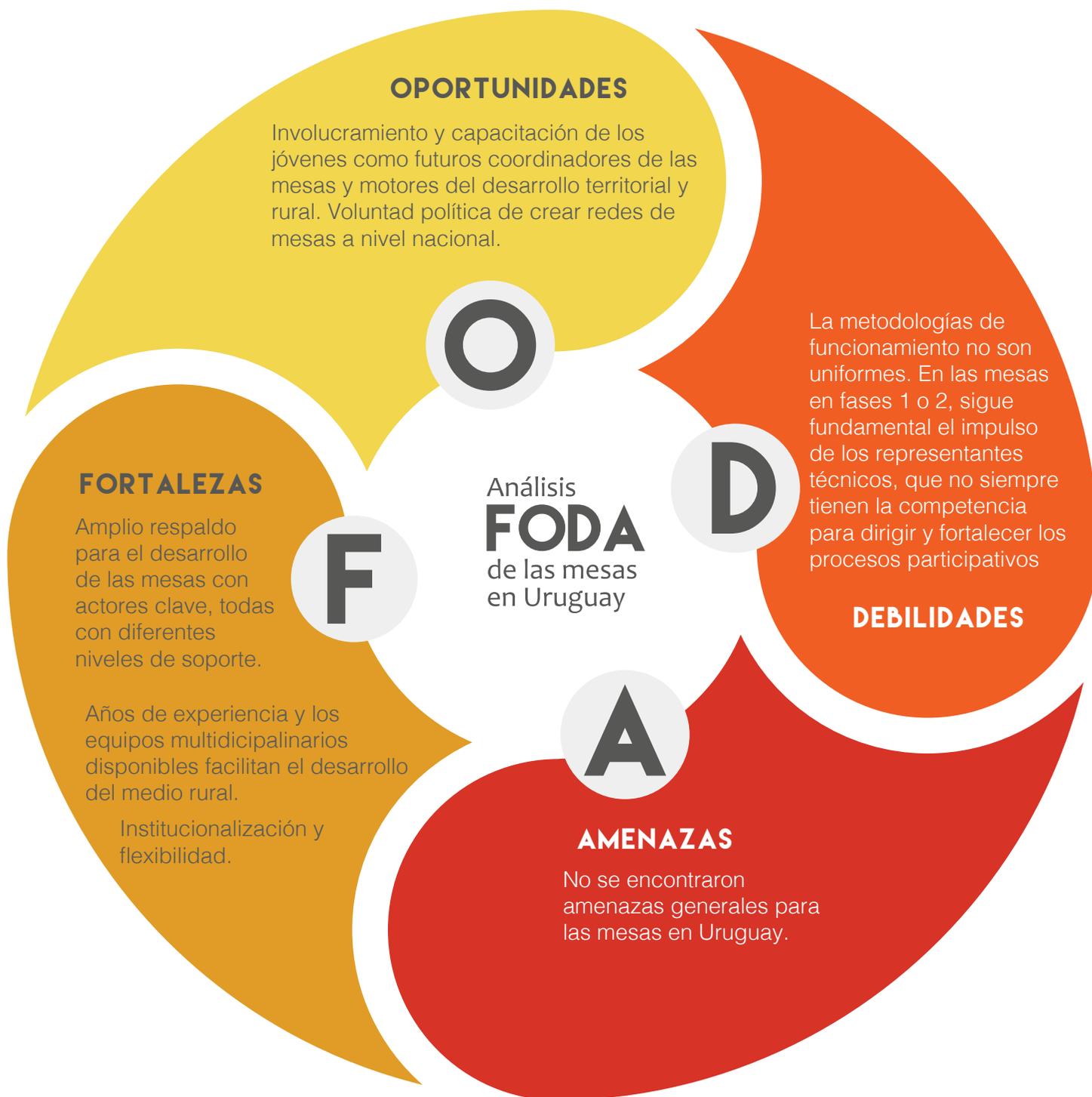


Figura 3. Análisis FODA de las mesas en Uruguay.

La creación de las mesas es una política de descentralización y de participación, además de ser una política no explícita de extensión pública. Son espacio de control social y de construcción de ciudadanía y de capital político.

- Extractos de una entrevista con Clara Villalba, Técnica en Desarrollo Rural y territorial, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Uruguay

Fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas

Las principales **fortalezas** de las mesas de desarrollo en Uruguay son:

- El fuerte impulso y apoyo de parte del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
- La existencia de una Dirección General de Desarrollo Rural, directamente responsable de la sustentabilidad de las mesas
- Años de experiencia de parte tanto de las autoridades como de la población
- Equipos multidisciplinarios y apertura a todos los temas que pertenecen al desarrollo del medio rural
- La institucionalización de las mesas a través de una ley
- La flexibilidad en la interpretación territorial de la ley
- El inicio de representación de las mesas en las reuniones de la Sesión Nacional Uruguay de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar del Mercosur (REAF)

Las principales **debilidades** de las mesas son:

- No hay una metodología uniformizada: cada mesa tiene un reglamento y manual operativo propio. Algunas funcionan de manera excelente, otras son muy débiles
- En las mesas en fases 1 o 2, sigue fundamental el impulso de los representantes técnicos, que no siempre tienen la competencia para dirigir y fortalecer los procesos participativos

Las **oportunidades** que tienen las mesas son:

- El involucramiento y capacitación de los jóvenes como futuros coordinadores de las mesas y motores del desarrollo territorial y rural
- La voluntad política de crear redes de mesas a nivel nacional

No se encontraron **amenazas** generales para las mesas en Uruguay. Algunas mesas pueden apagarse por falta de interés en el proceso, si no se hace más capacitación y si no se logran resultados concretos para todos los participantes, pero son dinámicas que forman parte de la evolución natural de estos espacios participativos.

2. PROVINCIA DE NEUQUÉN, ARGENTINA

Contexto y nacimiento

Las mesas de desarrollo en Neuquén nacieron, en su mayoría, como espacios para la coordinación de la respuesta del gobierno a la emergencia creada por la erupción del complejo volcánico Puyehue-Cordón, el 4 de junio del 2011. La erupción volcánica, que generó nubes de cenizas por ocho meses, afectó a las fuentes de agua potable, a los pastos para el ganado y a la salud de la gente y de sus animales. El fenómeno, sumiéndose a una sequía de cinco años, impactó las actividades ganaderas, agrícolas y turísticas de la provincia. Fue declarado el estado de emergencia económica y social.

En este contexto, el Comité Institucional de Coordinación, diseñado por la Subsecretaría de Producción y Desarrollo Económico en el marco de la Ley No 26.509 para coordinar las acciones de emergencia, impulsó la creación o la consolidación de siete Comités Locales de Emergencia Rural (CLER). Los objetivos de los CLER eran coordinar al nivel local los programas de ayuda de la manera más eficiente posible. En los CLER participaban comunidades Mapuche, asociaciones de fomento rural, cooperativas, organizaciones de productores y técnicos de las instituciones locales. Los CLER siguen trabajando hoy como mesas de desarrollo rural post-emergencia y a los siete CLER iniciales se añadieron dos mesas más, que no se formaron como respuesta a la emergencia. A pesar de la manera en que nacieron, todas las mesas recibieron un apoyo directo de parte del gobierno en organización y capacitación para manejar procesos participativos.

Evolución

La Provincia de Neuquén tiene, desde abril del 2015, un nuevo gobierno que mientras apoya abiertamente el proceso y la existencia de las mesas de desarrollo, discontinuó su financiamiento directo. Este cambio lanzó al interno de las mesas una reflexión sobre el futuro de estos espacios y de sus relaciones con el Estado por parte de los participantes y el empuje para solicitar la formalización (o institucionalización) de las mesas.

De las nueve mesas activas en la Provincia de Neuquén en fecha de septiembre de 2016, tres trabajan de forma irregular, una se encuentra en fase de consolidación y cuatro son autónomas o semiautónomas y una dejó de trabajar, por falta de interés en el proceso ya que se solucionó la emergencia para la cual fue creada.



Foto: © Anna Manikowska Di Giovanni

El acompañamiento del proceso de consolidación de las mesas fue una decisión política. Sin figura de liderazgo por parte de los técnicos, las mesas no hubieran podido dar este salto.

*- Extractos de una entrevista con Hernán Ingelmo,
Director Provincial de Emprendimientos Productivos,
Subsecretaría de Producción,
Ministerio de Producción y Turismo, Neuquén, Argentina.*

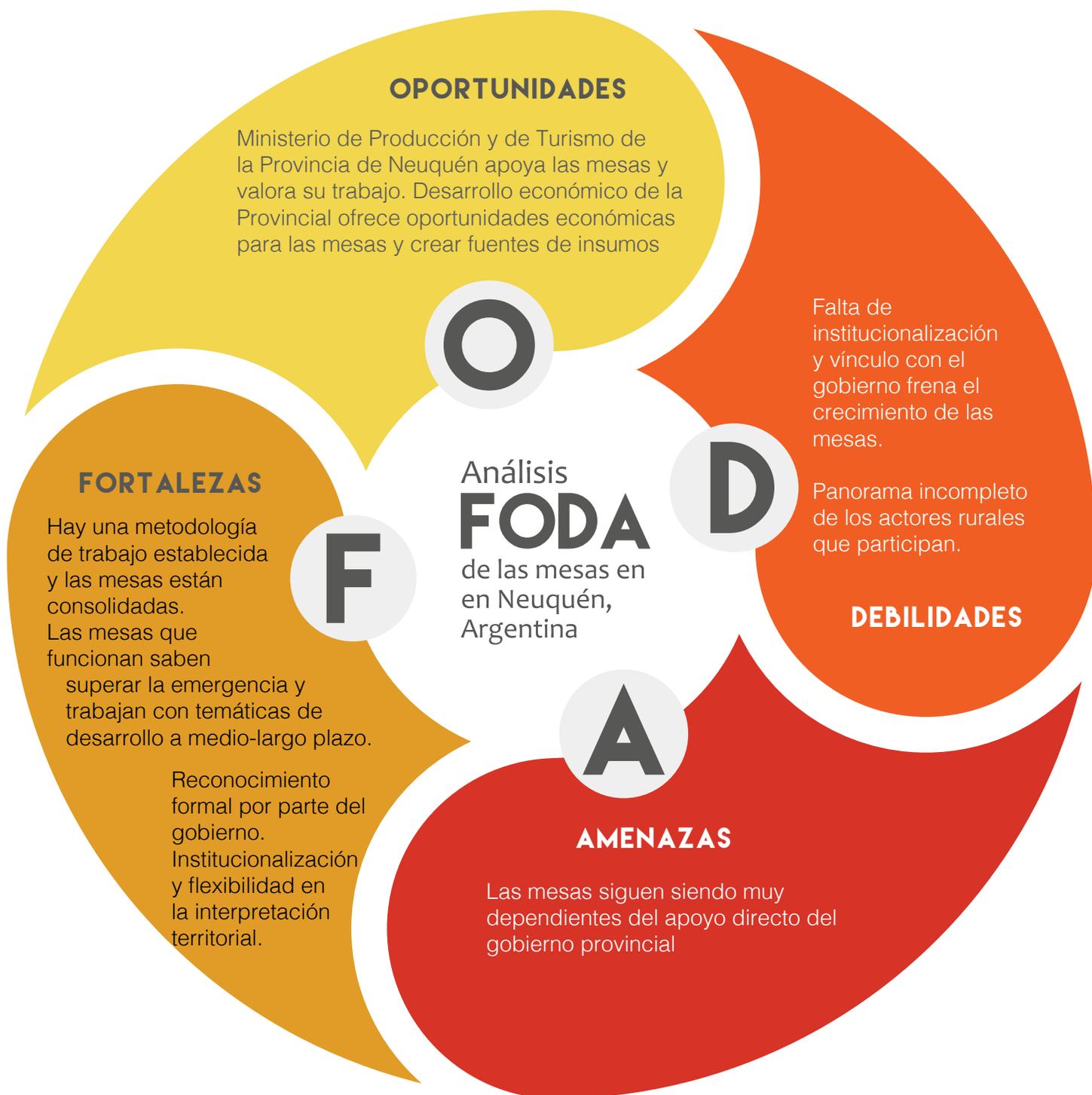


Figura 4. Análisis FODA de las mesas en Neuquén, Argentina.

Fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas

Las principales **fortalezas** de las mesas de desarrollo en Neuquén son:

- Una fuerte consolidación de los espacios con años de experiencia y de apoyo institucional
- Los participantes (técnicos como organizaciones de base) valoran la articulación y el trabajo conjunto que se realiza a través de las mesas
- La metodología de trabajo está bien establecida y testada en situación de emergencia y en situación “normal” de desarrollo
- Las mesas que siguen funcionando elaboran estrategias a medio-largo plazo, y muchas tienen la capacidad de elaborar sus propios proyectos y manejar fondos
- Reconocimiento formal por parte del gobierno provincial del valor e importancia de las mesas

Las principales **debilidades** de las mesas son:

- La falta de institucionalización de los espacios, situación que no permite que crezcan las mesas que ya están maduras para pasar a una etapa más avanzada de autonomía

- El estatuto no oficial de las mesas tampoco les confiere autoridad para tratar con el gobierno provincial en los casos donde sea necesario
- Panorama incompleto de los actores rurales: son pocas las mesas donde participan los municipios, a pesar de que muchas problemáticas rurales tienen repercusiones en las municipalidades

Las **oportunidades** que tienen las mesas son:

- Un Ministerio de Producción y Turismo de la Provincia de Neuquén favorable al mantener las mesas de desarrollo rural como espacio de articulación en el territorio
- El desarrollo económico de la Provincial ofrece oportunidades a la mesa de integrar actividades para generar ingresos y asegurar su independencia financiera

Las **amenazas** a la sobrevivencia de las mesas son:

La dependencia financiera y, en algunos casos, de la coordinación de las mesas frente al Estado podría volverse problemática en el momento en que cambie la política provincial de apoyo



Foto: © Comunicación DGDR-MGAP. Uruguay.

3. PROVINCIA DEL CHACO, ARGENTINA

Contexto y nacimiento

Las mesas de desarrollo rural nacieron en el Chaco por iniciativa del Ministerio de Desarrollo Social, liderado por la Ministra Marta Soneira, que estuvo en funciones entre marzo y diciembre del 2015. La Ministra Soneira, basándose sobre la larga experiencia del Uruguay, impulsó la creación de Unidades de Desarrollo Social (UDS) en cada una de las Unidades de Desarrollo Territorial – un marco de delimitación territorial al nivel provincial preexistente a las UDS. El rol de las UDS era descentralizar las acciones del Ministerio en el territorio y ofrecer servicios de proximidad de calidad, con equipos físicamente presentes en cada UDT que llegaban en persona a las comunidades más lejanas. Las mesas tenían como funciones validar y coordinar las acciones, las demandas y las políticas, y generar la participación a los actores institucionales y de la sociedad civil organizada para el desarrollo territorial.

El diseño de las mesas cubrió aspectos de:

- Metodología y ajustes con Ministros, autoridades institucionales y equipos territoriales
- Mapeo territorial y zonificación con sedes rotativas para garantizar igualdad y legitimación territorial
- Mapeo de actores en cada zona
- Evaluación de factibilidad de conformación de las mesas

Tomando en cuenta las experiencias y las lecciones aprendidas del caso uruguayo, se diseñaron las mesas con las características siguientes:

- Un doble enfoque en seguridad social y producción (con una alianza con el Ministerio de Producción de la Provincia)
- Una metodología de trabajo sólida y uniformizada para todas las UDS
- Un manejo de la información eficaz y transparente
- Un equipo de coordinación descentralizado y centrado en el territorio
- Una persona responsable de cada UDS con un perfil de coordinador de procesos y de facilitador entre las comunidades y el gobierno para poder contar por una parte con la validación social en el territorio y, por otra con acceso directo al Ministerio

Se lograron implementar cuatro UDS piloto de las 15 previstas, antes del cambio de gobierno.

Evolución

El corto plazo en funciones de la Ministra Soneira y una sucesión de campañas electorales dejaron poco espacio para la consolidación de las mesas como espacios no partidarios de articulación. Las mesas, todavía incipientes, se cerraron sin haber llegado a un grado de madurez suficiente para sobrevivir sin el impulso de su equipo de coordinación.

Sin embargo, en los siete meses en que trabajaron las mesas, se lograron avances importantes en términos de descentralización de los servicios sociales: las mesas que se armaron empezaron a

trabajar de manera rápida y con logros concretos para la población.

A partir de diciembre del 2015, el nuevo gobierno decidió no continuar a financiar el funcionamiento de las mesas y nombró a coordinadores externos sin previa preparación necesaria para seguir fortaleciendo el proceso.

Fortalezas y debilidades

Ya que las mesas en realidad no existen más en el Chaco en su forma funcional, solo podemos destacar sus fortalezas, realizando un resumen de los aspectos que proporcionaron la fuerza para trabajar de manera rápida y con eficacia, y las debilidades que causaron su desmembramiento.

Las principales **fortalezas** de las mesas de desarrollo en el Chaco fueron:

- Un diseño atento y basado en experiencias previas
- Sedes rotativas para garantizar igualdad y legitimación territorial
- Un equipo central profesional dedicado al diseño, implementación y seguimiento de las mesas
- Un liderazgo fuerte por parte de un funcionario de alto rango (en este caso la Ministra de Desarrollo Social)
- Un equipo en el territorio seleccionado por sus competencias, sus redes locales, su dedicación y su validación por la población del territorio
- La total confianza de la Ministra en los equipos de las mesas y, en consecuencia, la delegación de autoridad para resolver cuestiones locales
- La formalización de las mesas por resolución ministerial

Las mesas fueron formalizadas por resolución ministerial en el 2015. Se buscaba un proceso de validación y de transparencia de la gestión pública. La articulación entre sociedad civil y las instituciones es la única manera de resolver los problemas profundos de la sociedad.

- Extractos de una entrevista con Horacio Córdoba, ex-coordinador de la UDS 2, El Chaco, Argentina.



Figure 5. Mesas de desarrollo rural en la Provincia de Neuquén. Fuente: Neuquén Provincia

Las principales **debilidades** de las mesas fueron:

- El poco tiempo en que trabajaron las mesas (cinco meses)
- La fuerte dependencia del Ministerio
- La falta de alianzas con el gobierno actual para dar continuidad al proceso

F

FORTALEZAS

Diseño atento y basado en experiencias previas. Sedes rotativas

Equipo central profesional dedicado al diseño, implementación y seguimiento de las mesas. Liderazgo fuerte por parte de un funcionario de alto rango (en este caso la Ministra de Desarrollo Social)

Equipo en el territorio seleccionado por sus competencias, sus redes locales, su dedicación y su validación por la población del territorio

Total confianza de la Ministra en los equipos de las mesas y, en consecuencia, delegación del poder para resolver cuestiones locales

D

DEBILIDADES

Poco tiempo de trabajo

Fuerte dependencia con el Ministerio

Falta de alianzas con gobierno actual para dar continuidad al proceso

En cinco meses de funcionamiento, logramos descentralizar y difundir los programas de desarrollo social a los que más los necesitan, enganchar a los varios programas, dándole continuidad y economizando recursos humanos y materiales. Con una presencia física en el territorio y una agilidad de funcionamiento, logramos dar asistencia rápida en caso de emergencia sin mucha burocracia.

- Extractos de una entrevista con Mario Di Benedetto, ex-coordinador de la UDS 15, El Chaco, Argentina.

Figura 6. Fortalezas y debilidades de las mesas en el Chaco, Argentina.

4. PARAGUAY

Contexto y nacimiento

El Paraguay intentó establecer mesas de desarrollo rural tal como las definimos en este documento, desde hace algunos años. En teoría, se tiene una estructura de articulación departamental y distrital establecida, con un manual de funcionamiento, por resolución ministerial del Ministerio de Agricultura y Ganadería en el 2009.

La estructura prevé la creación de un Consejo de Desarrollo Departamental con una Comisión Directiva y mesas sectoriales con ejes sociales, ambientales y económicos. La Comisión Directiva, espacio de articulación entre las instituciones a nivel departamental, está liderada por el Gobernador, quien tiene la responsabilidad de convocar la Comisión y darle un marco institucional. El diseño también prevé la creación de un consejo distrital, con la participación de la sociedad civil junto a las instituciones, y vinculadas a la mesa departamental.

El objetivo de esta estructura es de articular el trabajo de las instituciones, descentralizar la toma de decisiones acerca de la integración de las actividades en el territorio y dar un espacio de concertación y de participación para todas las partes.

La visión es la de un desarrollo más representativo, con espacios geográficos y sociales que respeten la singularidad de cada territorio para que las comunidades y las instituciones locales sean realmente participes de la gestión territorial de sus propios procesos de desarrollo.

- Extractos de una entrevista con Ing. Agr. Hugo Halley Merlo, Viceministro del Sistema Integrado de Gestión Para el Desarrollo Agropecuario y Rural (SIGEST), Ministerio de Agricultura y Ganadería, Asunción, Paraguay.



Foto: © Proyecto Uruguay Rural

Evolución

El Paraguay tuvo muchas dificultades para implementar las comisiones directivas departamentales. En septiembre del 2016, solo una comisión funcionaba, en el departamento de Caazapá. Fue establecida en 2002 con el apoyo de la cooperación alemana. En cuanto a las mesas distritales, ninguna estaba en función.

El Paraguay cuenta entonces con una estructura formal de mesas de desarrollo rural que se está todavía implementando. La mesa de Caazapá, aunque lleve el nombre de “mesa de desarrollo rural”, es de hecho un consejo directivo para la coordinación interinstitucional a nivel departamental para el desarrollo agrario y rural. Las organizaciones de productores y otras organizaciones de base no participan en esta mesa, sino de vez en cuando como observadores.

Los mayores obstáculos al establecimiento y al funcionamiento de las mesas tanto departamentales como distritales son:

- La fuerte cultura de gestión centralizada de las políticas públicas
- La dependencia de los líderes políticos en el territorio que, en algunos casos, ven las mesas como concurrentes al poder y, en otros casos, se apropian los espacios para sus propias agendas políticas
- La falta de capacidades técnicas y políticas a nivel local de las organizaciones que deberían de participar en las mesas
- La falta de sensibilización y capacitación de las instituciones al rol de las mesas como herramienta de desarrollo territorial

Estos espacios se crearon para que la oferta de los programas se junte con la demanda de las comunidades, para ampliar la cobertura de la asistencia técnica, que hoy llega al 30-40% de los productores. Pero el funcionamiento de las mesas depende mucho de las personalidades en el territorio y del liderazgo a nivel central...

- Extractos de una entrevista con Ing. Agr. Mario León, Viceministro de Agricultura, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Asunción, Paraguay.

IV. SIMILITUDES Y DIFERENCIAS

1. Factores comunes de éxito

Como ilustrado en los casos expuestos, cada país, cada región y cada mesa tiene su personalidad, fruto de las características de su composición social, la cultura de sus miembros, su historia y su territorio. Sin embargo, tomando como marco la definición de mesa el que planteamos al principio del documento, se pueden destacar factores comunes de éxito, que son aquellas características sin las cuales no se pueden desarrollar o consolidar mesas incipientes.

Los cuatro principales factores de éxito son:

- El reconocimiento por el Estado de la importancia del proceso participativo de las mesas y, en consecuencia, su voluntad de delegar parte de su poder decisional
- El compromiso de los participantes y la motivación de la población rural para resolver un problema que se considera fundamental, y la certeza de que no se puede solucionar sin la contribución de todos los actores del medio rural (por ej. Emergencia ceniza en Neuquén, problemas productivos, éxodo de los jóvenes de las áreas rurales, etc.)
- Un marco metodológico que asegura eficacia, transparencia y democracia en la toma de decisiones
- El apoyo, en un momento u otro de su evolución del Estado, bajo la forma de capacitación, formación en procesos organizativos y acompañamiento de los participantes y de los técnicos

Es importante subrayar que el apoyo y el reconocimiento por el Estado no implica una dependencia política o institucional. Al revés, el apoyo debe servir para dar autonomía a las mesas y fortalecer el proceso de tal manera que pueda sobrevivir a cambios políticos e influencias externas.

4 factores de éxito

1

Reconocimiento por el Estado y delegación de parte del poder decisional

2

Compromiso de los participantes para resolver problemas fundamentales de manera conjunta

3

Marco metodológico que asegura eficacia, transparencia y democracia en la toma de decisiones

4

Apoyo del Estado: capacitación, formación, acompañamiento y cobertura de costos básicos

2. Diferencias

No todas las mesas que funcionan son iguales. Algunas de las diferencias, a veces fundamentales, entre las mesas son:

- Algunas mesas se formaron en la emergencia, con muchos fondos a disposición, mientras otras se formaron de manera más progresiva y sin fondos directos
- Hay diferentes modelos de coordinación: algunas mesas tienen un equipo de coordinación o un coordinador fijo remunerado por el Ministerio de tutela, mientras otras se reparten la tarea de coordinar la mesa eligiendo en cada reunión a quien coordinará el trabajo hasta la próxima reunión, en muchos casos de manera voluntaria
- Algunas mesas tienen fondos rotatorios para financiar proyectos internos a la mesa o para ayudar a los miembros de las organizaciones participantes
- Cada mesa tiene aplica la metodología según sus exigencias. Por ejemplo, algunas tienen un lugar físico donde se encuentran cada mes, otras eligen el lugar de la reunión rotando por todo el territorio para que no sean siempre los mismo que deban viajar largas distancias
- Aunque las mesas son espacios abiertos a todos los actores del medio rural, no todas las mesas tienen la misma amplitud de participación

5 diferencias mayores

- 1** Formación en la emergencia, con muchos fondos o de manera progresiva y sin financiamiento
- 2** No siempre hay un equipo de coordinación o un coordinador fijo
- 3** Algunas mesas tienen fondos propios, otras no
- 4** Aplicación de la metodología (por ejemplo, definición del lugar de reuniones)
- 5** Diferencias en las instituciones y organizaciones que participan



Foto: © Proyecto Uruguay Rural

V. FORTALEZAS, DEBILIDADES, OPORTUNIDADES Y AMENAZAS DE LAS MESAS

La visión a largo plazo, expresadas por todas las personas entrevistadas en este estudio, es de fortalecer y dar autonomía a estos espacios participativos de desarrollo territorial. Analizando el proceso de la formación y de la evolución de los cuatro tipos de mesas de desarrollo del Uruguay, Argentina y Paraguay se pueden destacar fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas generales de lo que son y que representan las mesas. Estas características, aplicadas en el contexto de cada región sirven como elementos de reflexión para lograr esta visión.

1. Fortalezas de las mesas de desarrollo rural

Las **fortalezas** de las mesas de desarrollo rural son:

- La definición común entre todos los actores del medio rural de las prioridades de desarrollo
- La validación local de los programas estatales de planificación territorial
- La toma de decisión democrática y transparente
- El control social frente a los programas de gobierno y la priorización de los mismos
- El fortalecimiento de la ciudadanía y mejor comprensión de la población rural de sus derechos y responsabilidades
- Descentralización y manejo más eficaz y rápido de los recursos del Estado

2. Debilidades de las mesas

Algunas de las **debilidades** son comunes a todas las mesas y tienen que ver tanto con la organización interna de la mesa como con las instituciones y organizaciones mismas. Las mayores debilidades de las mesas se encuentran en:

- La debilidad de la participación de los miembros de las organizaciones en sus propias organizaciones sociales
- La falta de uniformidad del apoyo, a veces al interno de la misma región, por desigualdad de competencia y de preparación de los coordinadores o técnicos responsables por el funcionamiento de la mesa
- La falta de recursos propios para el funcionamiento administrativo y de los gastos relacionados con la organización de las reuniones
- La falta de un vínculo directo con los ministerios competentes para obtener rápidamente respuestas y/o acciones para solucionar problemas urgentes
- Los técnicos que participan a las mesas no siempre tienen la autoridad al interno de su propia institución para darle seguimiento y respuestas a las demandas que surgen de las mesas
- Falta también una red de mesas dentro de las regiones y a nivel regional, donde las mesas puedan apoyarse unas a otras, intercambiar experiencias y tener una representación en los foros de discusión y de planificación del espacio rural.

3. Oportunidades

Muchas de las **oportunidades** son factores del contexto político y económico de cada territorio y son pocas las oportunidades generales que se pueden destacar. Sin embargo, existen oportunidades de aumento de transparencia, priorización y eficacia en el involucramiento de la población en el proceso de desarrollo rural que pueden ir más allá de la participación en decisiones de inversión, especialmente en el acompañamiento de actividades de desarrollo. Con el conocimiento del territorio que tienen las mesas y siendo espacio que perduran en el tiempo, se puede pensar en desarrollar una función de seguimiento y de evaluación de los resultados logrados mediante los recursos que se han invertido en el territorio, brindando para ese trabajo una metodología adecuada.

Además, el creciente nivel de educación de los jóvenes y el impulso de instituciones como el FIDA para construir y fortalecer espacios rurales inclusivos dan a las mesas un rol potencial muy importante tanto como actores de planificación de un desarrollo inclusivo como espacio donde los jóvenes puedan expresarse y trabajar para construir su rol en la comunidad.

4. Amenazas

Las principales **amenazas** de las mesas son de naturaleza política. Muchas siguen siendo muy dependientes de los funcionarios que las apoyan y de la orientación política del gobierno central, sobre todo en los casos en que las mesas no son institucionalizadas. El mayor desafío se encuentra en promover las mesas como espacio de participación que benefician al Estado y a los políticos, mejorando y multiplican los resultados de sus acciones en el territorio.

Son también pocas las mesas que son tan fuertes para realmente contribuir a planificar y ejecutar proyectos de planificación en el territorio. Esta participación en programar el futuro del territorio es una de las principales motivaciones para sostener una mesa en el tiempo.

Esta amenaza tiene que ver con la madurez de la mesa, y puede superarse con mayor capacitación, mayor toma de responsabilidad y con tiempo. Las mesas más antiguas son también las más fuertes y menos amenazadas, por haber pasado varios cambios de gobiernos y varias crisis internas.



Foto: © Anna Manikowska Di Giovanni

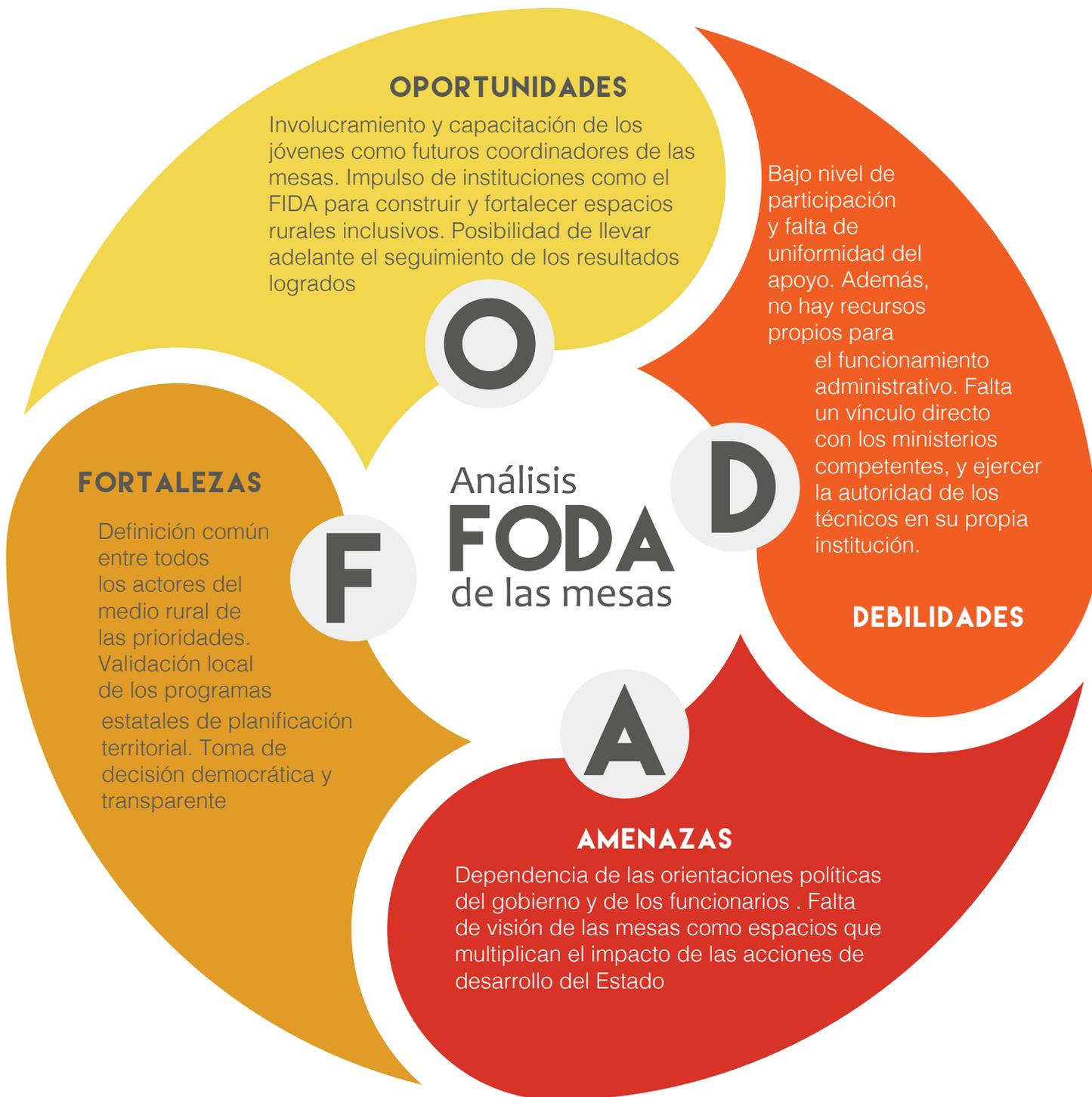


Figura 7. Análisis FODA de las mesas de desarrollo rural.

VI. EXPERIENCIAS DE DISEÑO DE UNA MESA

Con la premisa de que las mesas nacen y existen por una definición política, motivada por una real voluntad de descentralización del poder de planificación y de gestión económica del desarrollo rural, ¿cuáles son las características y condiciones ideales para fortalecer una mesa débil o armar mesas en una nueva región? Los elementos claves que surgen de la experiencia de las cuatro regiones estudiadas tienen que ver con la participación, los procesos democráticos, la metodología, la coordinación, el poder de toma de decisiones y de acción, la flexibilidad y la sostenibilidad.

1. Participación

Dos son los elementos de participación que son importantes para una mesa. El primer elemento es la cuestión de la amplitud, la frecuencia y la calidad de la participación. Para que funcionen, las mesas necesitan estar abiertas a todos los actores del medio rural, teniendo un núcleo de participantes fijos, con la posibilidad de convocar a otras organizaciones relevantes, cuando sea necesario o con una frecuencia menor. Por ejemplo, las grandes empresas privadas y los municipios raramente están incluidos en mesas, por varias razones (desinterés en las temáticas abordadas, acceso directo a las autoridades, potenciales conflictos e influencias, etc.), pero su contribución a la planificación territorial es esencial. La frecuencia y la calidad de la participación son también fundamentales para el buen funcionamiento de las mesas. El acompañamiento del proceso es necesario en las mesas con participación pasiva y/o donde los participantes no se presentan a las reuniones.

El segundo elemento, relacionado con la representatividad de los miembros, es la participación de los socios de las organizaciones en términos de las discusiones internas y de las decisiones que se llevan a la mesa. Muchas organizaciones entrevistadas tienen el problema de motivar a sus socios para que se interesen al trabajo de la mesa y para que apoyen el trabajo

del representante. Una mayor capacitación y acompañamiento a las organizaciones es importante para asegurar la legitimidad de los representantes frente a sus socios y al interno de la mesa.

2. Metodología

La experiencia de Uruguay, donde se notó la carencia de una metodología uniforme, y los resultados positivos del diseño de las mesas del Chaco argentino, punta a la importancia de establecer una metodología común para todas las mesas. El proceso de convocatoria, la definición de la agenda, la redacción y distribución de las actas, el informe de los coordinadores a autoridades competentes, el seguimiento de los proyectos y la comunicación con los participantes forman parte de la metodología de trabajo que es necesario definir. Una metodología común permite también posibilidades de comparación, seguimiento y evaluación del trabajo de las mesas a nivel nacional o regional. A largo plazo, facilitaría un intercambio más eficaz entre mesas y la creación de redes de mesas fuertes. Al mismo tiempo, tiene que ser flexible para permitir el crecimiento e innovaciones de las mesas y una cierta libertad en el diseño, que debe de ser participativo.

3. Coordinación

La coordinación de la mesa es una función fundamental. Algunas mesas escogieron no tener un coordinador fijo, repartiendo la tarea de coordinar las reuniones y hacer el seguimiento entre los participantes de la mesa. Otras, en particular las que fueron impulsadas desde el gobierno central, se dotaron de coordinadores asignados, a veces con recursos adicionales por su trabajo y a veces no, con la coordinación de la mesa como parte de su trabajo ordinario. En otras instancias (en El Chaco y en Uruguay), el coordinador está apoyado por un equipo de técnicos, formando un equipo de coordinación.

Es preciso identificar cuáles son los parámetros de calidad en los procesos participativos para asegurarse de la seriedad del proceso. Los elementos de calidad son:

- **La amplitud de la participación (dar la posibilidad a todos de participar)**
- **La cantidad de participantes**
- **La calidad de la participación**
- **Dejar un documento escrito, asegurándose que todos entiendan lo que se discutió en la mesa**
- **Dar tiempo de reflexión a la gente, para que pueda compartir y reaccionar a las propuestas y las decisiones de la mesa**

- Extractos de entrevista con Miriam Michelini, Jefe de Capacitación y Carrera, Dirección de Recursos Humanos, Ministerio de Desarrollo Social, Chaco, Argentina.

Cada modelo tiene sus ventajas y desventajas y no hay una regla de donde mejor aplicar una solución u otra. Sin embargo, es preciso respetar algunas reglas de base:

Facilitación y representación

Como facilitador, el coordinador necesita tener una formación en sociología para el manejo de procesos participativos, resolución de conflictos y apoyo a las organizaciones e instituciones participantes. Debe también actuar de manera democrática, respetando la diversidad de los actores y propiciar una toma de decisiones colectiva con la participación activa de los actores a las discusiones.

A esta función se suman roles de gestor del equipo de trabajo y punto focal para la población y, en muchos casos, el rol de representante de la mesa. El perfil de coordinador es un elemento clave para el éxito de una mesa, particularmente durante el proceso de creación y el doble rol de facilitador y coordinador es fundamental.

Validación por parte de las comunidades y de los técnicos en el territorio

Idealmente, el coordinador debería de ser elegido por la misma mesa. En práctica, se apunta a coordinadores externos cuando el proceso de creación proviene desde el gobierno y donde se necesita tener un mínimo de control sobre el buen funcionamiento de la mesa. En todos los casos, el coordinador necesita la validación social en el territorio donde trabaja para ser un líder reconocido y eficaz.

Legitimidad frente a las autoridades competentes

El coordinador o su equipo tiene que tener un reconocimiento formal con las autoridades, para poder comunicar formalmente las decisiones de la mesa y dar seguimiento a los proyectos y a las demandas que surgen durante las reuniones.

4. Democracia

Las mesas de desarrollo rural son espacios apolíticos de diálogo, de articulación y de toma de decisión conjunta entre los participantes. Como tales, son foros democráticos donde todos los representantes de las organizaciones y de las instituciones tienen el mismo derecho de voto y donde la información se maneja de manera transparente y equitativa. La democracia de estos espacios se traduce en los principios siguientes:

- Libertad de expresión igual para todos
- Una organización, un voto
- Votos cantados
- Sistema electoral mayoritario
- Las decisiones se toman durante las reuniones con los participantes presentes
- Cada reunión con sus decisiones se registra en actas disponibles al público
- Cada miembro de organizaciones participantes tiene acceso a la información con la cual se tomó la decisión en la mesa
- Se asegura de que la diversidad cultural y étnica del territorio sea adecuadamente representada en la mesa y que ningún grupo se quede excluido por razones económicas u otras

5. Institucionalización

La institucionalización de la mesa es necesaria como el reconocimiento y formalización del rol del espacio en el desarrollo territorial. De los cuatro casos, solo el Neuquén no formalizó sus mesas, en parte porque no fue inmediatamente necesario. La falta de institucionalización es un riesgo para la sostenibilidad de la mesa. Sin reconocimiento oficial, la mesa no tiene ningún poder en su territorio.

6. Flexibilidad

En el respeto de las características de cada región y de la personalidad de cada mesa, se recomienda aplicar el principio de flexibilidad en: la definición del espacio territorial de cada mesa; la agenda de las reuniones y las temáticas que trata la mesa; la gestión de las reuniones y; la elección del lugar de reunión. El éxito de las mesas más antiguas, como

las de Uruguay y de la Provincia de Neuquén, que se manifiesta por una real apropiación del espacio por sus participantes, resulta precisamente de esta flexibilidad, de la libertad de adaptación del principio de las mesas a las exigencias y preferencias locales.

7. Autonomía financiera

La falta de fondos para el funcionamiento administrativo es un tema central que surgió en casi todas las entrevistas. Sin embargo, se recomienda que, al ser espacios públicos que trabajan para el bienestar común, las mesas reciban un apoyo financiero público para su trabajo. Lo más pronto se enfrentan estas problemáticas, llegando a una solución concordada por todos los actores involucrados, lo más pronto la mesa será capaz de enfocarse en su trabajo.

“Las mesas como instrumento de participación sufren cambios, avances y retrocesos propios de la innovación, pero también de la correlación de Fortalezas existentes en cada momento.”

Antonio Vadell, ex-Director del Proyecto Uruguay Rural, Uruguay.

8. Sostenibilidad

La sostenibilidad de las mesas tiene que ver con varios aspectos, muchos de ellos interrelacionados:

- Un diseño organizacional participativo, consensuado y explícita
- Relevancia de las temáticas de trabajo, que condiciona la motivación de los miembros para seguir trabajando juntos
- La efectiva democracia del espacio y de sus procesos de toma de decisiones
- La independencia de estos espacios de los políticos y de la política, para que un cambio de gobierno no ponga a riesgo la sobrevivencia de la mesa
- La autonomía financiera, que permite a la mesa cubrir sus gastos y subvencionar la participación de sus miembros más pobres
- La institucionalización del espacio y la delegación de parte del poder decisorial en el marco de las políticas de desarrollo rural
- El carácter resolutivo de las decisiones
- La calidad de la coordinación
- El aporte técnico por parte de las instituciones del Estado
- La flexibilidad en el diseño y el funcionamiento
- La representatividad de base fuerte
- La alta participación de los jóvenes
- El compromiso de la gente en seguir trabajando juntos para el bien común

Mientras más rápido se arma la mesa de manera sólida, más se le da la posibilidad de consolidarse en el territorio. Este proceso requiere tiempo y mucho apoyo, pero una vez lanzado, no hay actor rural que no reconozca el valor de estos espacios para el desarrollo territorial y, en consecuencia, de una cooperación entre comunidades vecinas, para el refuerzo del tejido social.



Foto: © Anna Manikowska Di Giovanni

VII. VISIÓN PARA EL FUTURO

Todas las mesas existentes tienen áreas que pueden fortalecer para crecer y consolidarse. Las más débiles merecerían una reestructuración profunda, otras solo precisan ajustar algunos de los elementos claves expuestos precedentemente. En estas últimas, se están incorporando nuevos ejes de trabajo, que permiten visualizar una visión para el futuro de las mesas de desarrollo rural.

1. Rol de los jóvenes

La educación y la capacitación de los jóvenes en procesos participativos y en manejo de la información es una estrategia que comparten mesas y organizaciones de base. En algunas mesas participan organizaciones de jóvenes, y hay organizaciones que emplean jóvenes de la comunidad para informatizar sus datos y buscar información en Internet sobre temas relevantes a la producción u otro asunto. En los dos casos, se trata de integrar a los jóvenes en el trabajo de la comunidad dándole un rol fuera del campo estrictamente productivo. No hay comunidad rural que no sufra el éxodo de sus jóvenes y es importante que las mesas integren, lo más posible a organizaciones de jóvenes del territorio. De la misma forma existen mesas que facilitan la participación de mujeres jóvenes con niños a través de la organización de una guardería durante el horario de la reunión de la mesa.

2. Responsabilidad en el control del avance de los proyectos de desarrollo rural

Instituciones como el FIDA podrían apoyarse en las mesas, consolidándolas para que se vuelven capaces de guiar las decisiones futuras sobre el desarrollo territorial. Por su amplio conocimiento de las zonas rurales en las cuales operan y de

las organizaciones que representan, las mesas son espacios ideales para elaborar planes de desarrollo territorial donde se analizan el territorio, las organizaciones y comunidades, los problemas y las oportunidades, se identifican y se priorizan posibles intervenciones y se estiman los recursos necesarios, y se articula la contribución de cada actor a la ejecución del plan (FIDA, 2013). Las mesas pueden también dar el aval y priorizar las propuestas de financiación de la institución que ejecuta el proyecto. Finalmente, son espacios propicios para apreciar el avance de los proyectos de desarrollo rural y cumplir un rol de aval para las fases sucesivas y/o desembolsos de los proyectos, así como de monitoreo y de evaluación de impacto. De esa forma, las mesas no solo participan al principio, sino que siguen la marcha del proyecto durante toda su ejecución, ofreciendo un apoyo importante al proceso de seguimiento y evaluación del proyecto.

3. Red de mesas

Las mesas de desarrollo rural, a pesar de ser espacios de encuentro entre las comunidades, sufren de aislamiento. No comunican entre sí mismas ni siquiera en la misma provincia o departamento, y no intercambian experiencias. En Uruguay solamente se organizan encuentro de mesas a nivel departamental. En 2015, se reunieron representantes de las mesas en la Sesión Nacional de la REAF. Una red nacional y/o regional de mesas representa una oportunidad para intercambiar buenas prácticas, elaborar estrategias conjuntas y crear una red de apoyo desvinculada del Estado.

4. Cooperación Sur-Sur

La experiencia de las mesas de desarrollo rural es innovadora y merece ser compartida entre más países, no solo como ejemplo de manejo local del territorio, sino como vehículo de solidaridad campesina, con la organización de intercambios entre comunidades rurales de otros países sobre temas como producción, transformación de productos, acceso a mercados, éxodo de los jóvenes, etc.



Foto: © Anna Manikowska Di Giovanni

VIII. CONCLUSIÓN



Foto: © Anna Manikowska Di Giovanni

Las mesas de desarrollo rural son innovaciones importantes de la participación de las poblaciones rurales en el manejo y la planificación de su territorio.

En su diseño, permiten integrar, por primera vez, a comunidades pobres en procesos democráticos de toma de decisiones, permitiendo que se vuelvan valiosos aliados de la administración pública. La diferencia fundamental entre las mesas de desarrollo rural y los demás espacios participativos que se implementaron en el pasado es que las mesas son espacios que se crearon para que fuesen apropiados por la gente. No son procesos fáciles y, como todos los procesos participativos, requieren acompañamiento y paciencia, además de necesitar que se les dé el espacio institucional adecuado en el flujo de la toma de decisiones de la administración pública.

Las mesas que hoy son más avanzadas y fuertes tienen por medio 10 años de funcionamiento y contaron con inversiones importantes en el fortalecimiento de las organizaciones e instituciones que las componen y en capacitación de los equipos de acompañamiento. Pero su impacto va mucho más allá de la resolución rápida de problemas en la comunidad, o de un mejoramiento en el manejo de los proyectos. Las mesas son lugares de formación de ciudadanos conscientes de su rol en la creación del futuro de su comunidad. El compromiso de todos los participantes a este proceso será fundamental en los años que vienen para que estos espacios puedan crecer y desarrollarse, contribuyendo a crear sociedades más justas y prósperas.

ANEXO: DOCUMENTACIÓN CONSULTADA

Bedini, M., Properzi, A., Karlau A., Landriscini, G. & Ortega L. (2015). Procesos Organizacionales, Capacidades Productivas y de Gestión. Sistematización de una experiencia de desarrollo rural: PRODERPA Neuquén. *General Roca: Pubifadecs. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*. Argentina.

Brenes, A., Gallo, A., Garet, G. Hernández, F., Ortiz, M., Piñeyro, C. & Vernengo, J. (2011). Proyecto Uruguay Rural. Informe de cierre. Evaluación de resultados y percepciones de los involucrados. *PUR/DGDR/MGAP*. Uruguay.

Coordinación Territorial. Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia del Chaco. (2015). Unidades de Desarrollo Social. Apuntes operativos. *Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia del Chaco*. Argentina.

Coordinación Territorial. Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia del Chaco. (2015). Unidades de Desarrollo Social. Documento Síntesis. *Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia del Chaco*. Argentina.

Dirección General de Desarrollo Rural. (s.f.). Con una amplia participación se realizó el segundo encuentro de Mesas de Desarrollo Rural en Cerro Largo. *Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca*. Uruguay.

FIDA. (2011). Informe del Presidente. Propuesta de préstamo a la República de Argentina para el Programa de Desarrollo Rural Incluyente (PRODERI). *FIDA*. Italia.

FIDA. (2013). República Oriental del Uruguay. Proyecto Piloto de Inclusión Rural (PPIR). Informe de diseño final. *FIDA*. Italia.

FIDA. (2015). República del Paraguay. Programa sobre oportunidades estratégicas nacionales. *FIDA*. Italia.

FIDA & Ministerio de Agricultura y Ganadería. (2016). Proyecto de Empoderamiento de las Organizaciones de los Pobres Rurales y Armonización de Inversiones – Proyecto Paraguayo Rural (PPR). Informe de terminación del proyecto. *FIDA*. Italia.

Ministerio de Agricultura y Ganadería. (2013). Marco Estratégico Agrario. Direcciones Básicas 2014/2018. *Gobierno Nacional*. Paraguay.

Ministerio de Agricultura y Ganadería /SIGEST. (2015). Memoria Taller Internacional. Fortalecimiento de la Institucionalidad Agraria. Hacia un Sistema Integrador Con Enfoque de Gestión Territorial. *MAG/SIGEST FAORLC/FAO Paraguay*. Paraguay.

Ministerio de Agricultura y Ganadería /SIGEST. (2016). Proyecto De Ley Que Reestructura El Ministerio De Agricultura Y Ganadería, Y Establece El Sistema Público Agrario De Desarrollo (SISPAD). *MAG/SIGEST FAORLC/FAO Paraguay*. Paraguay

Moscoso, C., Vida, V., Dietze, R., López, P., Morales, A., Talavera, C. & Zarza, L. (2015). Informe n. 1. Análisis de la Política y Institucionalidad Públicas del Sector Agrario y Rural del Paraguay. *MAG/SIGEST FAORLC/FAO Paraguay*. Paraguay.

Moscoso, C., Vida, V., Dietze, R., López, P., Morales, A., Talavera, C. & Zarza, L. (2016). Informe n. 2. Bases Conceptuales e Instrumentales. Propuestas de Nueva Institucionalidad Pública Agraria del Paraguay. *MAG/SIGEST FAORLC/FAO Paraguay*. Paraguay.

Proyecto Uruguay Rural 2005-2011. Informe de cierre. *FIDA*. Italia. Recuperado de <https://www.ifad.org/documents/10180/e814e87d-7c52-436c-a13a-4056f4f575c1>

Unidad de Coordinación Regional del Programa Fidamercosur CLAEH. (2016) Tres instrumentos que facilitan el acceso de los agricultores familiares a financiamientos reembolsables, implementados en el Cono Sur a partir de proyectos FIDA (Argentina, Paraguay y Uruguay). *FIDA*. Italia. Recuperado de http://fidamercosur.org/claeh/images/2016/Publicaciones/Tres_instrumentos_financiamiento_reembolsable_esp.pdf

Vadell, A. (2015). Las Mesas de Desarrollo Rural. La experiencia en Uruguay (2001-2011). *FIDA Mercosur*. Uruguay.

van Heck, B. (2003). Participatory Development: Guidelines on Beneficiary Participation in Agricultural and Rural Development. *FAO*. Italia. Recuperado de <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/007/ad817e/ad817e00.pdf>

Villalba Clavijo, C. (2015). Estudio de las mesas de desarrollo rural en Uruguay como innovación institucional para la participación y la inclusión. *IAC, DGDR*. Uruguay.

El FIDA invierte en la población rural y, al empoderar a estas personas, les ayuda a reducir la pobreza, aumentar la seguridad alimentaria, mejorar la nutrición y fortalecer su resiliencia. Desde 1978, hemos destinado 18 000 millones de dólares estadounidenses en donaciones y préstamos a bajo interés a proyectos que han permitido llegar a unos 462 millones de personas. El FIDA es una institución financiera internacional y una organización especializada de las Naciones Unidas con sede en Roma, donde se encuentra el mecanismo central de las Naciones Unidas para el sector de la alimentación y la agricultura.



Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola

Via Paolo di Dono, 44 - 00142 Roma, Italia

Tel.: +(39) 06 54591 - Fax: +(39) 06 5043463

Correo electrónico: ifad@ifad.org

www.ifad.org

www.ruralpovertyportal.org

 ifad-un.blogspot.com

 www.facebook.com/ifad

 instagram.com/ifadnews

 www.twitter.com/ifadnews

 www.youtube.com/user/ifadTV