

---

**Cita bibliográfica:** Courdin, V. & Arbeletche, P. (2023). La gobernanza del desarrollo rural en el departamento de Salto (Uruguay): el caso de los instrumentos CAD y MDR. *Persona Y Sociedad*, 37(1), 59-74. <https://doi.org/10.53689/pys.v37i1.375>

---

## La gobernanza del desarrollo rural en el departamento de Salto (Uruguay): el caso de los instrumentos CAD y MDR

Virginia Courdin<sup>1</sup>

Pedro Arbeletche<sup>2</sup>

**Resumen:** El artículo analiza los modos de gobernanza a través de los instrumentos de política pública para la promoción del desarrollo rural, implementados a través del Sistema Nacional de Descentralización en Uruguay. Específicamente se analizaron el Consejo Agropecuario Departamental (CAD) y las Mesas de Desarrollo Rural (MDR) del departamento de Salto. A través de la revisión de documentos y de entrevistas individuales y colectivas, se buscó aportar elementos que ayuden a comprender las prácticas de coordinación de la acción colectiva. Los resultados muestran que los instrumentos analizados (CAD y MDR) contribuyen a implementar una gobernanza de tipo colaborativa, participativa y que facilita la coordinación de los intereses y los recursos hacia los objetivos comúnmente construidos y aceptados. En función del análisis de la trayectoria de los instrumentos se identificaron tres etapas: i) construcción de conocimiento y reconocimiento, ii) consolidación y iii) intervención. Las mismas dan cuenta de los procesos de aprendizaje (individual y colectivo) para la institucionalidad y los actores sociales involucrados, que se reflejan en la interna de las estructuras y provocan nuevas dinámicas de acción colectiva en los territorios. La flexibilidad y adaptabilidad que ha demostrado la implementación de estos instrumentos de descentralización mejora la participación y representación de los actores sociales, encauzando el capital social generado a través de la acción colectiva, hacia la cooperación de acciones concretas para el desarrollo rural de los territorios. Aún hay ausencias de representatividad institucional y de actores sociales en los debates sobre las perspectivas de los territorios, lo que dificulta la concreción de proyectos de mayor envergadura.

**Palabras clave:** gobernanza territorial; políticas públicas; descentralización; desarrollo rural; Uruguay.

---

<sup>1</sup> ORCID: [0000-0002-8370-9220](https://orcid.org/0000-0002-8370-9220). Universidad de la República, Centro Universitario Regional Litoral Norte, Uruguay. [vcourdin@fagro.edu.uy](mailto:vcourdin@fagro.edu.uy). Autor correspondiente.

<sup>2</sup> ORCID: [0000-0001-8929-4356](https://orcid.org/0000-0001-8929-4356). Universidad de la República, Facultad de Agronomía, Uruguay. [arbe19@fagro.edu.uy](mailto:arbe19@fagro.edu.uy)

### **The governance of rural development in the department of Salto (Uruguay): the case of CAD and MDR**

**Abstract:** The article analyses the modes of governance through public policy devices for the promotion of rural development, implemented through the National Decentralization System in Uruguay. Specifically, the Departmental Agricultural Council and the Rural Development Boards of the department of Salto were analysed. Through the review of documents and individual and collective interviews, we sought to provide elements that help to understand the coordination practices of collective action. The results show that the devices analysed (CAD and MDR) contribute to implement a collaborative, participatory type of governance that facilitates the coordination of interests and resources towards commonly built and accepted objectives. Based on the analysis of the trajectory of the devices, three stages were identified: i) construction of knowledge and recognition, ii) consolidation and iii) intervention. They account for the learning processes (individual and collective) for the institutionality, and the social actors involved, which are reflected in the internal structures and provoke new dynamics of collective action in the territories. The flexibility and adaptability that the implementation of these decentralization devices has shown improves the participation and representation of the social actors, channelling the social capital generated through collective action, towards the cooperation of concrete actions for the rural development of the territories. There are still absences of institutional representation and of social actors in the debates on the perspectives of the territories, which makes it difficult to carry out larger-scale projects.

**Key words:** territorial governance, public policies, decentralization, rural development, Uruguay.



## **1. INTRODUCCIÓN**

En el año 2007, en Uruguay, se promulga la ley N° 18.126<sup>3</sup> a través de la cual se implementó la descentralización agropecuaria, que tuvo entre sus acciones el establecimiento de una estructura jerárquica de participación. Dicha estructura se conforma en la égida del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), compuesta de órganos integrados por representantes honorarios del sector agropecuario, públicos y privados, que funcionan en base a un reglamento interno. A través de este sistema se pretendió que las demandas de la sociedad rural fueran planteadas desde los territorios y que las acciones de desarrollo sean coordinadas desde los gobiernos departamentales con el gobierno central.

La estrategia del MGAP fue llevar adelante una innovación institucional orientada a lograr una planificación de las políticas públicas, que posibilitaran el trabajo interactivo de las diversas instituciones, organizaciones y programas para la consecución del desarrollo económico del país en el largo plazo. El desafío estuvo en aplicar un modelo mixto de gobernanza, basado en la estructura tradicional del gobierno central, pero con la nueva estructura de la descentralización y la articulación entre los actores sociales.

La existencia de una multiplicidad de instituciones, organizaciones y actores que confluyen en ámbitos de participación y espacios de gestión plantea como principal dificultad que la orientación de sus acciones

---

<sup>3</sup> <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18126-2007>.

esté sesgada por los objetivos específicos para las que fueron creadas las instituciones y organizaciones, sus propias lógicas internas de funcionamiento, los intereses particulares de los actores y la cultura organizacional, que poseen distintas nociones de la descentralización y el desarrollo rural (Mañan *et al.*, 2008; Courdin *et al.*, 2022). Estos aspectos han hecho que desde la puesta en marcha del sistema de descentralización los ámbitos de participación han funcionado de forma diferencial, según departamento y equipos técnicos territoriales (Arbeletche *et al.*, 2019), lo que ha determinado diferentes formas de gobernanza para un mismo instrumento.

El trabajo se propone analizar los modos de gobernanza de los espacios colectivos de descentralización del departamento de Salto, tales como el Consejo Agropecuario Departamental (CAD) y las tres Mesas de Desarrollo Rural (MDR). Se seleccionó esta realidad empírica por disponer de información previa, conocer el territorio y a los actores. A partir del análisis del funcionamiento y la composición de estos espacios, considerando la trayectoria de 15 años de los instrumentos, se buscó aportar elementos que posibiliten comprender las prácticas de coordinación de la acción colectiva.

El departamento de Salto es el cuarto del país en extensión, con 14.163 km<sup>2</sup>, presentando una heterogeneidad productiva, social y económica. Cuenta con 124.878 habitantes, de los cuales el 6% corresponde a población rural. La distribución de la densidad poblacional presenta un gradiente decreciente de oeste (más de 3 habitantes por km<sup>2</sup>) a este (menos de 1 habitante por km<sup>2</sup>) (INE, 2011). Según el último censo agropecuario, había 2.185 explotaciones, de las cuales el 70% poseen menos de 500 hectáreas abarcando solamente el 14% de la superficie departamental (MGAP-DIEA, 2011), lo que refleja una estructura agraria con una fuerte concentración de la tierra. Tradicionalmente la producción ganadera, a través de la cría vacuna y ovina realizada de forma extensiva, ha sido la actividad dominante en territorio y dinámica social. La producción hortícola y la citricultura, realizadas en las proximidades de la capital departamental y sobre las márgenes del río Uruguay le siguen en importancia; destacándose por el alto porcentaje de mano de obra que generan. La lechería y la agricultura de secano y arroz se realizan en suelos productivos, ubicados hacia el centro del departamento, pero involucrando menos del 3% de las explotaciones.

En base a las consideraciones anteriores y teniendo en cuenta el objetivo del estudio, el artículo se divide en tres partes. Una primera vinculada al referencial teórico y la metodología de trabajo. La segunda presenta el proceso de funcionamiento del CAD y las MDR. Y la tercera analiza los modos de gobernanza del desarrollo rural que resultaron a partir de los diferentes instrumentos.

## **2. REFERENCIAS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICAS**

El referencial conceptual de gobernanza utilizado en el trabajo asoció elementos desde la perspectiva de la ciencia política (Ostrom, 1990; 2005) y de la economía (Williamson, 2005), al considerar que las fórmulas organizativas hacen referencia a diferentes modos de gobernanza que los agentes ponen en marcha para poder realizar transacciones, desde una lógica horizontal procurando una gestión de tenor más inclusivo y de asunción de responsabilidades por parte de los agentes sociales. Desde estas perspectivas la gobernanza aparece como un concepto policéntrico, como una forma de organización que

incrementa las oportunidades para la adaptación y el aprendizaje en un mundo sujeto al cambio y a la incertidumbre (Ostrom, 2010).

En este enfoque, las instituciones entendidas como los modos o reglas que los seres humanos adoptan para organizar cualquier forma de interacciones repetitivas y estructuradas (Ostrom, 2005; Glückler *et al.*, 2019), moldean la conducta política y social de sus miembros. Esta situación pone en relevancia aspectos más específicos que habitualmente no son considerados, como a quienes se incluye en las situaciones de toma de decisión, cómo se estructura la información, qué medidas pueden tomarse y en qué secuencia, y cómo se integran las acciones individuales en las decisiones colectivas, cuestiones que son posibles de visualizar a través de la observación a largo plazo (Ostrom, 1990; Caballero, 2011; Delamaza y Thayer, 2016, Chia y Torres, 2020).

Los instrumentos de política pública analizados se enmarcan en la preocupación de generar políticas con claro enfoque territorial que estuvieron presentes en la década del '90 y 2000 en América Latina (Sabourin *et al.*, 2016); desde la definición del territorio como un espacio en donde se construyen socialmente relaciones que determinan la evolución de éste a través de las prácticas sociales que allí se desarrollen, en interacción con los recursos existentes (Berdegué *et al.*, 2015; Saquet, 2017). De dichas interacciones se podrán establecer proximidades en las relaciones sociales de modo que se construya acción colectiva y se favorezca la gobernanza.

Al existir una relación de reciprocidad entre la acción social y su entorno socioeconómico y político (Caballero, 2011), el territorio pasa a ser un espacio donde se manifiestan y dirimen los conflictos económicos, sociales, políticos y culturales, donde se lucha por las conquistas de los respectivos intereses y donde se disputa el poder político y económico (Manzanal, 2006). Por tanto, al incorporar a los actores del mercado y la sociedad civil en el proceso de gobernar, se da un cambio en la gobernanza, pasando de Estado-céntrica a socio-céntrica (Kooiman, 2003), donde el territorio en sus diversas expresiones asume una nueva centralidad (Manzanal, 2018). Esto lleva a incluir las dimensiones espaciales de los procesos de gobernanza, donde las interacciones entre actores e instituciones dan como resultado la conformación y modificación del territorio (Porrás, 2016).

Tanto el CAD como las MDR son considerados espacios que implican un avance en la creación de mecanismos institucionales descentralizados y en la convocatoria a la multiplicidad y diversidad de actores del territorio; permitiendo la participación de diferentes sectores de la sociedad, en particular privilegiando la participación de los productores familiares (Riella y Mascheroni, 2012). Sin embargo, la estimulación de participación desde el gobierno conlleva a una serie de riesgos, sobre todo desde el punto de vista en que el Estado traslada cierta responsabilidad del desarrollo socioeconómico a las comunidades rurales (Arbeletche, *et al.* 2019).

La metodología de investigación consistió en la aplicación de una grilla de análisis de contenido (Krippendorff, 1990) del CAD y las tres MDR del departamento, a partir de las siguientes dimensiones: i) organización: implementación y funcionamiento, ii) participación: la trayectoria y evolución de los espacios, iii) acciones: construcción de agenda y temas abordados, iv) toma de decisiones: información e involucrados, y v) resultados: efectos y perspectivas. Dichas dimensiones procuraron interpretar las interacciones y transacciones que se dan entre los actores sociales, su evolución en el tiempo, y de ese modo aproximarse a comprender los modos de gobernanza. Se utilizó la revisión de documentos (actas de reuniones, informes institucionales, artículos académicos) y entrevistas semiestructuradas individuales y colectivas. Estas últimas fueron realizadas a representantes institucionales (8 entrevistas) y a productores participantes de los espacios (13 entrevistas). El trabajo con las MDR correspondió a la revisión y actualización de un estudio anterior realizado en 2016 y 2017<sup>4</sup>, mientras que el trabajo con el CAD fue realizado en 2023.

La utilización del estudio de caso (Yin, 1994) permitió concentrar el análisis para comprender en profundidad las especificidades de la realidad a partir de las múltiples evidencias que surgen del proceso social. Sin embargo, si bien los resultados surgidos en el estudio podrían ser utilizados como base de otras investigaciones, no deberían ser generalizados a otros contextos y las consideraciones finales no son extrapolables automáticamente a otras situaciones.

### **3. EL CAD Y LAS MDR COMO INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA**

Históricamente la producción agropecuaria de Uruguay ha estado vinculada a las cadenas de valor (carne bovina, lana, leche, trigo y arroz), con fuerte inserción en el mercado internacional. A partir del siglo XXI, el país experimenta una serie de cambios económicos, productivos, sociales, culturales, a consecuencia de la expansión del agronegocio, principalmente a través de la producción de soja y forestación (Vassallo, 2011; Arbeletche, 2020); que determinan una producción agropecuaria “a dos velocidades” (Piñeiro y Moraes, 2008; Carámbula, 2015). Por un lado, los grandes propietarios de tierra que desarrollan el agronegocio y por otro, los pequeños representados principalmente por los productores familiares. Esta situación generó una serie de controversias que constituyeron un desafío para los gobiernos, principalmente los de izquierda, que asumieron la responsabilidad de la conducción del Estado durante 2005-2019, procurando orientar las políticas agropecuarias al desarrollo rural.

La descentralización<sup>5</sup> pasó a ser uno de los ejes explícitos de la reforma del Estado, en donde éste pasaría a tener un rol central en la promoción del desarrollo económico, la ampliación de derechos, la distribución del ingreso, la corrección de las inequidades y la integración social (Ruiz Díaz, 2018). El proceso

---

<sup>4</sup> El estudio refiere al proyecto Ecos-Sud “MESAS: comprender el funcionamiento y los efectos de los dispositivos de innovación participativa en las relaciones entre la ganadería y el medio ambiente. El caso de las Mesas de Desarrollo Rural en Uruguay”, en el que participaron investigadores de Uruguay y Francia.

<sup>5</sup> Descentralización refiere al proceso que en Uruguay tuvo como epicentro la aprobación de la ley N° 18.567 de Descentralización Pública y Participación ciudadana (2009), que instaló un tercer nivel de gobierno de carácter local y promovió el desarrollo de unidades territoriales (Ruiz Díaz, 2018).

se inicia con la constitución del Gabinete Agropecuario<sup>6</sup>, como ámbito de coordinación y articulación entre los representantes del Poder Ejecutivo, que promovió la creación del Sistema Nacional de Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias con Base Departamental (Ley N°18.126). Luego se instauran el Consejo Agropecuario Nacional (CAN), los Consejos Agropecuarios Departamentales y las Mesas de Desarrollo Rural, órganos integrados por representantes del gobierno nacional y departamentales de la institucionalidad pública agropecuaria y de los institutos vinculados a la educación. En paralelo y también dentro del MGAP se crea la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) y los Equipos Territoriales de Desarrollo Rural, integrados por los técnicos de la DGDR, de la Dirección General de la Granja (DIGEGRA) y el director departamental del MGAP.

La construcción de esta estructura distribuida en todo el territorio nacional, sumado a la voluntad del gobierno de transversalizar políticas constituye una de las innovaciones que el país ha llevado adelante en lo que va del siglo XXI. De esta forma, instituciones del sector público coordinan acciones de política pública a través del CAD, y mediante las MDR logran un relacionamiento con las organizaciones de la sociedad civil y los pobladores a nivel territorial. Según Courdin *et al.* (2022), esta nueva institucionalidad representa un cambio en el modo de conducción de las instituciones que hasta entonces tenían escaso margen de libertad para adaptarse a las prioridades definidas en las políticas públicas, las que eran básicamente sectoriales.

### 3.1. El funcionamiento del CAD y las MDR de Salto

El CAD de Salto se encuentra operativo desde sus inicios, siendo liderado y coordinado por el director departamental del MGAP (en ejercicio), tal como lo establece la legislación<sup>3</sup>. Dicha figura ha sido la encargada de realizar las convocatorias y definir el orden del día, en función de la agenda política de la cartera, de los temas que emergen de las discusiones en las MDR y del seguimiento de acciones en el territorio. La participación de los demás integrantes definidos por ley ha sido variable a lo largo del tiempo. El representante del Instituto Nacional de Colonización (INC) es el único que se ha mantenido constante, mientras que los representantes de la Intendencia Municipal (gobierno departamental) y del Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria<sup>7</sup> (INIA) han fluctuado, dependiendo de las directivas de quienes lideran las instituciones y el interés de las personas que tienen a cargo tal representación.

Cabe destacar que los períodos mandato de los directores de entes estatales e instituciones públicas son generalmente de una duración de 4 o 5 años<sup>8</sup>, lo que implica que dentro del período analizado hubo cambios en determinados dirigentes, tales como los de la Intendencia, INIA y el propio director departamental del MGAP, siendo en ocasiones renovados por nuevos períodos. Esto implica que durante

---

<sup>6</sup> Reunión periódica de las autoridades del MGAP con los presidentes y representantes del Poder Ejecutivo en los institutos públicos no estatales.

<sup>7</sup> Representación correspondiente a la persona pública no estatal relacionada al MGAP y con mayor incidencia en el departamento, como lo define la ley. El MGAP definió que en los departamentos en que el INIA tuviera sede sería esta institución quién asumiría dicha representación.

<sup>8</sup> Los períodos de permanencia en cargos jerárquicos están ligados a los gobiernos de turnos que tienen a cargo la conducción política del país.

el funcionamiento del CAD al menos dos personas han tenido la responsabilidad de la representación institucional correspondiente.

Como estrategia para ampliar las discusiones y tener una mayor participación de actores, considerando la relevancia de la incidencia de estos en el departamento, se amplió la representación institucional del CAD (por fuera de lo establecido en la ley), incluyendo al Instituto Plan Agropecuario (IPA), al Secretariado Uruguayo de la Lana (SUL) y a la Facultad de Agronomía (Fagro) en representación de la Universidad de la República (Udelar). Este cambio en el instrumento da cuenta de la flexibilidad que el mismo posee, posibilitando ampliar la representación de la institucionalidad agropecuaria de relevancia en el departamento y viabilizando generar otras iniciativas de intervención.

No obstante, la incorporación de estas representaciones institucionales ha generado en algunos actores la percepción de una debilidad en el instrumento. Los comentarios vertidos en las entrevistas a algunos de los integrantes del CAD dan cuenta que las discusiones y acciones han estado más focalizadas al rubro ganadero, por estar abocadas dichas instituciones al trabajo con la ganadería de carne y lana. La discusión y análisis de otros sectores productivos, que también poseen un desarrollo considerable desde varios puntos de vista en el departamento, aparece de forma esporádica.

El espacio se ha mantenido con una frecuencia de funcionamiento mensual, con reuniones presenciales en la sede del MGAP en la ciudad de Salto. Su accionar en el tiempo analizado ha estado vinculado más a una plataforma de coordinación y articulación que a un ámbito de generación de proyectos agropecuarios de interés departamental como lo establece la legislación. A través de esa forma de funcionamiento lo que se ha favorecido es la canalización y transversalización de la información referente a la institucionalidad agropecuaria, siendo capaces de generar una agenda departamental de actividades y acciones en este sentido.

En lo que va del período de ejecución el único momento en que el espacio disminuyó la frecuencia de actividades y las acciones implementadas fue durante la pandemia del COVID-19; en donde se pasó a un formato virtual hasta que la situación sanitaria del país permitió la normalización de actividades presenciales.

Es recientemente, y considerado por los propios representantes institucionales como la primera experiencia, que el espacio ha logrado coordinar acciones a nivel del territorio con participación articulada de toda la institucionalidad agropecuaria participante del CAD (*"recién ahora logramos hacer algo juntos... ¡y coordinados! Antes cada uno andaba por su lado. A veces una institución iba a la zona un día y al otro caía la otra"* E4). Dicha acción refirió a la coordinación de una intervención a causa de un evento climático adverso (sequía) que afectó la producción agropecuaria no sólo del departamento de Salto, durante el último período estival. Entre las acciones se destaca la recorrida institucional del territorio con el fin de conocer la situación de cada zona y las demandas de los productores y las comunidades. Posteriormente se planificaron e implementaron actividades, también de forma conjunta, tales como aprovisionamiento de alimentos para animales a los productores más necesitados (con financiación del gobierno nacional), la realización de jornadas de capacitación para brindar insumos para la toma de decisiones de ese momento

y las que afectarían la producción a futuro, la canalización de otras demandas que no pudieran ser abordadas por el conjunto de la institucionalidad que conforma el CAD, la facilitación de algunos procesos vinculados a creación de alternativas ante tal situación que pudieran ser abordados por el gobierno departamental, entre otras.

Esta instancia, según relatan los actores en las entrevistas, generó un aprendizaje importante en el colectivo que integra el CAD (*“ese día que salimos todos juntos en la camioneta del Ministerio, nos dimos cuenta que cada uno aportó desde su lugar [institución] en el mismo momento... allí mismo [en territorio] antes eso nos llevaba no sé cuántas reuniones”* E4), que culminó con la elaboración de un protocolo de intervención institucional ante situaciones adversas para el departamento de Salto; con el objetivo que el mismo pudiera ser utilizado durante otras instancias similares. Asimismo, esta presencia del CAD en territorio fue percibida por otros actores institucionales e incluso por los propios productores y comunidad, como un antecedente sin precedente que visibilizó el espacio y dio cuenta de alguna de las finalidades que el mismo posee (*“la gente nos vió como CAD, antes cada uno era x institución y nadie sabía lo que hacíamos acá”* E3).

Respecto a las MDR, en el departamento inicialmente se conformó una sola, tal como estaba previsto en la ley, la cual funcionó durante poco más de un año. Al tiempo la misma se subdividió en tres sub-mesas a partir de la identificación de algunas diferencias estructurales a la interna del departamento y en función de las dinámicas productivas, dado que las problemáticas y temas que surgieron se diferenciaron según estos perfiles. Estas son: i) la MDR de Producciones Intensivas (PI), correspondiente al cinturón hortifrutícola de la ciudad de Salto, ii) la MDR de Basalto Profundo (BP), referente a la zona donde se desarrolla fundamentalmente la lechería, agricultura y ganadería de carne intensiva del departamento, y iii) la MDR de Basalto Superficial (BS), vinculada a la zona de ganadería extensiva, con menor densidad de población y con mayor distancia a la capital departamental. Si bien las tres MDR han mantenido su actividad a lo largo del tiempo, difieren entre ellas tanto en el funcionamiento como en la conformación y los objetivos de trabajo. La MDR de PI ha funcionado localizada en la ciudad de Salto con una frecuencia mensual de reuniones, mientras que las de BP y BS lo han hecho de forma itinerante, recorriendo el territorio que abarcan, también con una frecuencia mensual aproximadamente.

Al igual que el CAD, durante la pandemia del COVID-19, el funcionamiento se vio afectado por el pasaje a la modalidad virtual que significó un desafío para muchos de los participantes, disminuyendo notoriamente la asistencia. Las dificultades en el uso de la tecnología, la ausencia de dispositivos electrónicos necesarios y/o la mala conectividad a nivel del territorio, fueron las mayores limitantes. La dinámica de las MDR se recompuso luego que se restaurara el anterior funcionamiento, con reuniones presenciales.

Las tres MDR son coordinadas por el director departamental y el equipo territorial del MGAP. Desde su implementación y hasta el 2019 cada una de las MDR tenía un técnico referente diferente, quién tenía a cargo la convocatoria, el registro de información y el control de asistencia. Luego, tras el cambio en la dirección departamental del MGAP (por cambio en la conducción política del país) si bien cada MDR tiene un referente técnico asignado, es el director departamental quien asume mayor protagonismo.

Los actores que participan son similares en las tres mesas, presentando como denominador común la disminución de la participación en general, desde el comienzo del programa hasta la actualidad. Dentro de la institucionalidad pública (presentes en el departamento) los que han mantenido la participación son algunos de los que participan en el CAD, como el INC, IPA y SUL; además del Ministerio del Interior, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Educación y Cultura a través de la Administración Nacional de Educación Pública. Los que concurren de forma esporádica, sobre todo según demandas o requerimientos son Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medioambiente, empresas públicas como UTE (energía eléctrica) y OSE (agua potable) y la Intendencia. Para varias de las instituciones muchos de los temas que se tratan en las MDR no forman parte de su agenda y en consecuencia su acción se limita o restringe a tramitar una solución puntual. De cierto modo, estas fluctuaciones en la participación institucional denotan la ausencia de estrategias claras por parte de estas, lo que repercute en el funcionamiento de la MDR.

Algo similar ha sucedido con las organizaciones sociales de base. Al inicio la participación estuvo dada por organizaciones de productores preexistentes en las zonas, las que no eran numerosas. Entre ellas había organizaciones más tradicionales, con trayectoria en la actividad gremial del departamento y representantes de productores de corte más empresarial; que al poco tiempo se desvinculan del espacio por considerar que poseen otros canales de acceso a las decisiones de la política pública. Progresivamente se adicionaron otras organizaciones, diferentes a las anteriores, como grupos de productores, cooperativas, nuevas Sociedades de Fomento Rural (SFR), las que fueron emergiendo como producto del proceso de revitalización de organizaciones locales o creación de nuevas redes de productores, a través del incentivo de las políticas públicas diferenciadas<sup>9</sup> (Courdin y Sabourin, 2018). Estas organizaciones son mayormente representantes de los productores familiares y asalariados rurales. Algunas de ellas luego de obtener los beneficios de la canalización de sus demandas dejan de participar por considerar que el espacio ya no es de utilidad. El cambio en el protagonismo de la participación (organizaciones tradicionales por “nuevas” organizaciones) a lo largo del tiempo favorece la expresión de sectores que históricamente no tenían una representatividad institucionalizada. Aunque varias de estas organizaciones son más de carácter local (grupos de productores, cooperativas, sociedades agrarias) que no tienen suficientes herramientas para trascender a lo nacional y por tanto no logran un relacionamiento con las políticas centrales o con acciones gremiales.

Las temáticas que han conformado la agenda de funcionamiento han estado vinculadas a lo largo del tiempo al acceso a servicios básicos, como ser educación, salud, luz eléctrica, agua potable, vivienda, caminería. Los aspectos productivos han estado menos demandados, siendo el de mayor importancia el acceso a la tierra. Entre los mecanismos de trabajo que escogieron las MDR para concretar sus acciones se distinguen: evaluación y planificación anual, mecanismos de seguimiento de los temas tratados y su

---

<sup>9</sup> Dentro de este tipo de políticas se diferencian las de acceso a programas y proyectos ministeriales que destinaron fondos para la adopción de tecnología y capacitación, y las de acceso a tierra. Ambos tipos de políticas fomentaron el asociativismo en los productores, principalmente de tipo familiar, lo que dio lugar a la creación de nuevos colectivos de diferentes tipos (Courdin y Sabourin, 2018).

resolución, ejecución de proyectos. Estos mecanismos fueron definidos por los propios integrantes y llevados a cabo de forma diferencial en cada una de las MDR. Por ejemplo, en la MDR de BS se conformaron sub-comisiones para hacer seguimiento de temas, lo que implicó el involucramiento y rotación de los participantes durante el trabajo de cada sub-comisión (*“tenemos una subcomisión que se ocupa del tema educación... hace el seguimiento de todas las gestiones que se hacen desde acá”* E9); mientras que en la de BP el referente institucional de la temática era el encargado de hacer seguimiento, previa planificación en colectivo (*“acá si se hizo una gestión con la intendencia para arreglar los caminos, es el representante de la intendencia que viene e informa”* E12).

Al igual que en el CAD, en las MDR también se observan aspectos que ponen de manifiesto la flexibilidad y lo indeterminado del instrumento en su implementación y funcionamiento, respondiendo a las particularidades de cada territorio, de acuerdo con el colectivo de organizaciones e instituciones que participan, así como de las demandas emergentes. Esta adaptabilidad puede referirse particularmente a la agenda de temas, la forma en que se toman decisiones, el lugar y momento de las actividades, entre otras. En este sentido, cabe destacar que esta política pública no cuenta con presupuesto nacional para su ejecución, lo que también ha llevado a desarrollar y posibilitar diferentes estrategias que favorecieran su desarrollo.

#### **4. ¿GOBERNANZA TERRITORIAL O DEL DESARROLLO RURAL?**

El cambio en el rol del Estado, ya no más como el único gestor y ejecutor autónomo, sino ahora con un rol flexible, en que las decisiones aparecen influenciadas por la interacción y la participación de diversos actores políticos y sociales, permite a los actores locales ser protagonistas del desarrollo territorial. Dicha transferencia de poder, a través del sistema de descentralización, ha constituido un proceso de aprendizaje para la institucionalidad y los actores sociales involucrados, que se manifiestan en la construcción de los modos de gobernanza que se han establecido en los espacios. Si bien este proceso se ha dado de forma gradual, reflejando diferentes etapas en su trayectoria, se podría afirmar que la gobernanza del CAD y las MDR es de tipo colaborativa, participativa y que facilita la coordinación de los intereses y los recursos hacia los objetivos comúnmente construidos y aceptados. Particularmente en las MDR, se observa una gobernanza territorial (Porrás, 2016), en el sentido que hay implicancias territoriales en los procesos de coordinación de la acción colectiva, que han llevado incluso a la definición de objetivos territoriales comunes.

Una primera etapa estuvo basada en la construcción de conocimiento y reconocimiento, del ámbito político institucional, de la institucionalidad, de los actores sociales, de las personas representantes, entre otros. Tanto en el CAD como en las MDR esta etapa estuvo regida en aprendizajes de gobernanza vinculados a procesos cognitivos y de comportamiento (Chia *et al.*, 2016) que permitieron a los actores iniciar la construcción de una visión compartida y formar y legitimar la acción colectiva del espacio. Esta etapa duró entre 2 y 3 años, dependiendo del ámbito.

En el CAD los aprendizajes estuvieron más vinculados a conocer la nueva estructura, la regulación del espacio interinstitucional, el rol que debía desempeñar cada una de las representaciones y como ello afectaba a la interna de las instituciones representadas. Mientras que, en las MDR, los aprendizajes

refirieron más a lo comportamental, dada la escasa experiencia sobre todo de los productores y representantes de comunidades de participar en espacios de esta naturaleza. Varios de los productores y representantes entrevistados destacaron el “saber hablar”, es decir el animarse a pedir la palabra, cómo hacerlo, cómo construir ideas a expresar, cómo presentar las inquietudes, etc. También el “aprender a escuchar”, que refiere a conocer otros puntos de vista, respetar opiniones diferentes, dominar el impulso y esperar el turno para intervenir, etc. Estos aprendizajes individuales que se tradujeron en aprendizajes colectivos posibilitaron la generación de relaciones más simétricas que contribuyeron a un mayor intercambio entre los participantes, logrando construir un lenguaje común.

La creación de estos aprendizajes refleja la incorporación de atributos vinculados a valores tales como el respeto mutuo, el reconocimiento del otro, la responsabilidad frente a los demás integrantes del colectivo, etc., los que se constituyen en una herramienta que prioriza la representatividad y la democracia interna. La acumulación de los aprendizajes, a través de las prácticas sociales sucedidas en este marco, incentiva la generación de confianza y contribuyen a innovar en el proceso organizacional por medio del impulso que genera la dinámica colectiva (Courdin, 2021). Esto pone de manifiesto un proceso adaptativo de la gobernanza, en donde las prácticas fueron cambiando con el tiempo, denotando una evolución de la acción colectiva. La creación de relaciones horizontales a través de vínculos de unión entre los actores permitió establecer relaciones de reciprocidad que reflejan su efecto en la estructuración de la utilización del instrumento de acción pública.

La segunda etapa, que abarcó entre los 5 y 8 años posteriores a la primera según el ámbito, refirió a la consolidación de los espacios, en donde la construcción del diálogo se comienza a dar de forma espontánea, a través de procesos de cooperación en el intercambio de información y redes de colaboración en la generación de propuestas de acción. Durante la misma, la coordinación social y la gestión institucional generaron sinergias que permitieron que se desarrollaran las condiciones para que la acción colectiva realice acuerdos que tengan resultados positivos. Fue clave en esta etapa, la flexibilidad y adecuación del instrumento de acuerdo con las necesidades de los actores y las realidades de los territorios. Esta adecuación puso de manifiesto la relevancia de que se integren, al marco de gobernanza participativo, los saberes locales y las prácticas colectivas, como forma de favorecer la construcción de proyectos comunes.

En el caso de las MDR, en esta etapa tiene relevancia los aprendizajes cruzados que se dan entre los productores, actores comunitarios y los referentes institucionales quienes, a través de las interacciones y experiencias compartidas, socializan saberes sobre procesos y herramientas de participación. Si bien se parte, al momento de la implementación del espacio, de relaciones desiguales en lo que refiere a recursos políticos y capital social (educación, sobre todo) entre los diferentes actores, con el correr del tiempo la experiencia empírica sumada a las oportunidades de capacitación mejoran las funciones participativas y tienden a reducir las desigualdades.

Estos aspectos dan cuenta de que el CAD y las MDR, al igual que otros ámbitos similares, transitan por un proceso en el cual se construyen lazos de proximidad y confianza (Courdin, 2021), los que llevan a generar los vínculos de cooperación para un determinado fin. Esta construcción dependerá de las

interacciones que se establezcan y del comportamiento de cooperación que manifiesten los participantes a lo largo del tiempo. Por tanto, no sólo son relevantes los marcos institucionales, sino también las capacidades individuales de las personas (Ostrom, 1990), que se manifiestan de forma diferencial. Esto hace que la MDR BS se destaque respecto a las otras, dado que en los productores participantes predominan perfiles con personalidades carismáticas, que poseen mayores recursos políticos y que están dispuestos asumir los compromisos que implica la representatividad (Arbeletche *et al.*, 2019).

La elaboración de estrategias y visiones en común para pensar y generar acciones podría significar una “caja de herramientas” (Foucault, 2004), que posibilitó la consolidación de la acción colectiva en la etapa. Esa construcción de un conjunto heterogéneo de relaciones entre prácticas, discursos, normas, procedimientos, instituciones y saberes para conseguir un efecto (Agamben, 2005) fue lo que determinó el proceso de transformación del espacio desde instrumento a dispositivo (Vitry y Chia, 2016). En las MDR, sobre todo de BS este proceso se estableció antes que en las de PI y BP, e incluso el CAD. En parte ello se explica por la realidad del territorio y la necesidad de los actores de actuar y trabajar juntos; lo que los llevó a construir estratégicamente una red de saberes que capitalizó las relaciones y el poder político (Tiranti, 2016).

La región de la MDR BS tiene como principal actividad económica la ganadería extensiva de carne y lana (98% de las explotaciones -MGAP-DIEA, 2011), con la particularidad de ser una de las principales zonas de cría ovina del país. La densidad poblacional es baja (residen aproximadamente 4.500 personas -INE, 2011-) respecto al resto del departamento, existiendo una escasez de servicios básicos, tales como educación, salud, transporte, comunicación, etc. (Piedracueva, 2018). Esta realidad, pone de manifiesto el pasaje de instrumento a dispositivo a partir de que los actores sociales, a través del espacio interinstitucional, con acciones coordinadas, lograron cambiar parte de la realidad descrita, al facilitar, disponer e instalar servicios básicos que permiten generar estrategias futuras de desarrollo, principalmente para los productores familiares.

La etapa actual, la tercera, es de intervención, donde las relaciones entre personas, instituciones y organizaciones posibilita la intervención colaborativa ante un objetivo establecido en conjunto. En el caso del CAD, ello se reflejó en la actuación durante la situación de déficit hídrico descrita anteriormente. Mientras que, en las MDR en la concreción de proyectos territoriales, coordinados entre la institucionalidad pública y las organizaciones de productores. Algunos ejemplos de ello son la instalación de un centro educativo en la zona de Carumbé (Ciclo Básico Agrario en Alternancia) para beneficiar a jóvenes que ven limitadas las oportunidades educativas luego que terminan la primaria rural; la creación de un circuito turístico en Puntas de Valentín (La Julia) como oportunidad para generar ingresos extra-prediales y poner en valor el patrimonio local; la implementación de un proceso de electrificación rural para hogares y establecimientos rurales en varias zonas del departamento, entre otras.

En esta última etapa, a nivel del CAD los actores institucionales han tenido un rol más protagónico en la toma de decisiones, lo que los incentiva a participar en el espacio y contribuye a la consolidación de este. En el caso de las MDR, se logra la integración de todos los actores en la discusión y resolución de problemas locales y en la implementación de decisiones públicas. Incluso, si algunos actores no estaban

involucrados directamente en proyectos, se logró incorporar sus opiniones para la toma de decisiones conjuntas. Si bien estos procesos de participación social logran articulación entre los niveles del gobierno, aún no existen un control de los recursos. Es decir, los ámbitos analizados no poseen un control administrativo y financiero de los recursos que manejan, por lo que no se ha logrado consolidar los procesos de descentralización al que se ha apostado con la política pública.

Durante el transcurso de la tercera etapa, ocurre a nivel nacional un cambio político en la conducción del gobierno<sup>10</sup> que generó incertidumbre en los espacios, sobre todo en las MDR; por temores a que se limitara el diálogo, se restringiera la participación o se instauraran sistemas unidireccionales de decisiones. Sin embargo, en los casos analizados del departamento de Salto no se ha reflejado un cambio en las dinámicas sociales y políticas de los espacios. Esta situación da cuenta del rol trascendental que tienen las capacidades individuales, que en el caso de Salto llevó a que el nuevo director departamental del MGAP reconociera y pusiera el valor la trayectoria construida (de actores y acciones), la relevancia de los espacios, dando continuidad al funcionamiento del CAD y las MDR en coordinación con el trabajo que venían realizando los técnicos del equipo territorial de la DGDR.

A su vez, el nivel de entendimiento y cooperación alcanzado por los dispositivos, percibido en las opiniones de los entrevistados sobre de la dinámica organizativa y funcional de los ámbitos, da cuenta de un proceso de acumulación de capital social (Woolcock y Narayan, 2000), el que facilita la interacción entre actores y viabiliza la acción colectiva. Asimismo, la confianza acumulada a lo largo de los años vincula al capital social con la acción colectiva (Ostrom y Ahn, 2007) posibilitando la construcción de un sistema de gobernanza participativo y colaborativo. Esto puede ser la razón de que no se evidencia la existencia de conflictos dentro de los ámbitos del CAD ni las MDR, o los mismos han sido resueltos con inmediatez.

La capacidad diferencial de liderazgos, favorecidos por la acumulación de aprendizajes (experiencias, vivencias, conocimientos) durante los años de participación en los ámbitos, permiten que los actores actúen a favor de la conquista de objetivos compartidos, no generando situaciones asimétricas que perjudicaran la dinámica social de los dispositivos. La ausencia de conflictos, si bien hay actores más empoderados o con roles protagónicos que podrían llevar a decisiones unidireccionales, denota que los mismos han incentivado a la cohesión, al flujo de información, actuando como conectores en la vinculación horizontal y procurando evitar dilemas en la acción colectiva.

## **5. REFLEXIONES FINALES**

La creación de espacios de participación como el CAD y las MDR en Salto, ha significado un desafío para el trabajo coordinado entre las instituciones, organizaciones y sociedad civil. Sin embargo, el proceso evidencia la generación de modos de gobernanza, en que en los espacios confluyen actores estatales y no estatales, que dialogan y toman decisiones en función de las demandas de los territorios. Algunas de las

---

<sup>10</sup> En 2020 asume el gobierno nacional una coalición política liderada por el Partido Nacional y compuesta por todos los partidos de derecha y centro derecha. El mismo pasa a sustituir al gobierno de izquierda que había gobernado durante tres períodos (15 años).

decisiones han sido más jerárquicas y centralizadas, mientras que otras descentralizadas e incluso autogestionadas, dado que el pasaje de una gobernanza Estado-céntrica a socio-céntrica, no se consolida en el corto plazo.

Los instrumentos analizados dan cuenta de situaciones diferentes en cuanto a la organización, funcionamiento, integrantes, etc., pero que tienen en común la participación de los actores en el proceso de toma de decisiones a través de la cooperación y utilizando diversas herramientas para alcanzar objetivos comunes acordados. Este modo de coordinación no sólo refleja la realidad de los territorios, sino que posibilitó que las políticas públicas llegaran a más beneficiarios. Esto confirma lo que otros autores han escrito sobre el carácter contextualizado o situado de la gobernanza (Chia y Torre, 2020). Por otro lado, el hecho que los modos de gobernanza sean diferentes es debido también a las trayectorias de los territorios.

La dinámica de los instrumentos genera aprendizajes individuales y colectivos que se reflejan en la actuación cotidiana de los actores, y que se traducen a la interna de las estructuras que representan, provocando nuevas dinámicas de acción colectiva. Estos cambios, sumados a la institucionalización del espacio, son los que han llevado a un mayor involucramiento en la construcción de proyectos a futuro logrando plasmar la visión compartida del desarrollo rural; y denotando que aún falta representatividad institucional y de actores sociales en los debates sobre las perspectivas de los territorios, lo que dificulta la concreción de proyectos de mayor envergadura.

A partir de las reflexiones se podría decir que un proceso de descentralización requiere de acción colectiva, que se obtiene de la participación y representación de los actores sociales en espacios de gestión y participación, y de encauzar el capital social creado con el objetivo de cooperar en acciones concretas para el desarrollo de la comunidad. Por tanto, la homogeneidad de las políticas públicas resulta ineficiente en los resultados si no se otorga flexibilidad y adaptabilidad a los instrumentos que puedan posibilitar un aterrizaje diferenciado y con resultados más adaptados a la realidad social del territorio.

Aún es necesario que los espacios de participación sigan trabajando en lograr una incidencia relevante en el diseño de las políticas públicas, de forma que se contemplen los requerimientos de los territorios y sus diferentes actores. Pero, sobre todo, que se logre el control de los recursos a los efectos de lograr autonomía en ciertas decisiones políticas. Sería de utilidad generar un proceso interno de revisión que considerara algunos aspectos como i) representatividad: qué roles deben tener los participantes, cuáles son los ausentes, qué estrategias implementar para sostener la participación; ii) metodología de trabajo: dinámicas que incentiven la capacidad propositiva y genere involucramiento; iii) acciones: creación de planes estratégicos, evaluación de impactos. Asimismo, resulta importante que los tomadores de decisiones conozcan y reconozcan las dinámicas de los espacios, con el fin de valorizar las competencias institucionales, las capacidades de los actores y se promueva la coherencia en el uso de los recursos.

## **6. REFERENCIAS**

- Agamben, G. (2005). *State of Exception*. University of Chicago Press, Chicago.
- Arbeletche, P. (2020). El agronegocio en Uruguay: su evolución y estrategias cambiantes en el siglo XXI. *Rivar*, 7 (19), 109-129.
- Arbeletche, P., Courdin, V., Guibert, M., Sabourin, E., Saravia, A., Tourrand, J.F. (2019). La experiencia en Uruguay de las Mesas de Desarrollo Rural en territorios de agricultura familiar. *Eutopia, Revista De Desarrollo Económico Territorial*, 15, 147-166.
- Berdegú, J., Bebbington, A., Escobal, J. (2015). Conceptualizing Spatial Diversity in Latin American Rural Development: Structures, Institutions, and Coalitions. *World Development*, 73, 1-10.
- Caballero, G. (2011). Economía de las instituciones: de Coase y North a Williamson y Ostrom. *Ekonomiaz*, 77 (2), 15-51.
- Carámbula M. (2015). Imágenes del campo uruguayo en-clave de metamorfosis. Cuando las bases estructurales se terminan quebrando. *Revista de Ciencias Sociales*, 28 (36), 17-36.
- Chia, E., Torre, A. (2020). Gobernanza territorial a través del prisma de los instrumentos, aprendizajes y conflictos. *Investigaciones Geográficas*, 60, 18-34.
- Chia, E., Rey, V.H., Michel, L., Soulard, C., Nougaredes, B., Mathé, S., Barbe, E., Maurel, P., Jarrige, F., Guiheneuf, P. (2016). Proposición metodológica para el análisis de la gobernanza territorial a partir de una experiencia francesa. *Revista Geográfica de Valparaíso*, 53, 23-46.
- Courdin, V. (2021). Coordination processes of collective action in family livestock in Uruguay. *Sustainability in Debate*, 12 (1), 192-205.
- Courdin, V., Sabourin, E. (2018). Continuidad y renovación en la acción colectiva de los ganaderos familiares del Litoral Noroeste de Uruguay. *Eutopía, Revista De Desarrollo Económico Territorial*, 13, 11-32.
- Courdin, V., Arbeletche, P., de Torres, F., Sabourin, E., Guibert, M. (2022). Rural Development Forums in Uruguay: participation and political change. *International Journal of Development Research*, 12 (3), 54859-54866.
- Delamaza, G., Thayer, L. (2016). Percepciones políticas y prácticas de participación como instrumento para la gobernanza de los territorios. Un análisis comparado de escalas territoriales en la macroregión sur de Chile. *Revista de Estudios Urbano Reginales*, 42 (127), 137-158.
- Foucault, M. (2004). *Securité, territoires, population*. Gallimard/Seuill, Paris.
- Glückler, J., Rehner, J., Handke, M. (2019). Gobernanza, redes y territorio. *Revista de Geografía Norte Grande*, 74, 5-20.
- INE. (2011). Instituto Nacional de Estadística. Censo de Población. [En línea]. Disponible en: <http://www.ine.gub.uy/censos-2011> [27/nov/2017].
- Kooiman, J. (2003). Societal Governance. En: I. Katenhusen, W. Lamping (Eds). *Demokratien in Europa*. Wiesbaden, Alemania: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Krippendorff, K. (1990). *Metodología de análisis de contenido: Teoría y Práctica*. Piadós, Barcelona.
- Manzanal, M. (2018). Desarrollo, territorio y políticas públicas: una perspectiva desde el desarrollo rural y territorial. En: M. Valencia, C. Grisa, I. Peyré, A. Ramírez (Org.). *Gestão e dinâmicas em desenvolvimento territorial*. (55-75). Curitiba, Brasil: Editora CRV.

- Manzanal, M. (2006). Regiones, territorios e institucionalidad del desarrollo rural. En: M. Manzanal, G. Neiman, M. Lattuada (Comp.). Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorios. (21-50). Buenos Aires, Argentina: Ediciones Ciccus.
- Mañán, O., Martínez, A., Oyhançabal, G., Weisz, B. (2008). Construyendo institucionalidad para el desarrollo rural: el caso de la sub-mesa del Santoral (Canelones). En: a. Moraes, W. Oreggioni, G. Picos (Eds). para el desarrollo Rural: experiencias desde Extensión Universitaria en la construcción de nuevas estrategias. (44-69). Montevideo, Uruguay: CSEAM.
- MGAP-DIEA. (2011). Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca – Dirección de Estadísticas Agropecuarias. Censo General Agropecuario. Montevideo, Uruguay: MGAP.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge, USA: Cambridge University Press,
- Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton, USA: Princeton University Press.
- Ostrom, E. (2010). Analyzing collective action. *Agricultural Economics*, 41 (1), 155-166.
- Piedracueva, M. (2018). Construcción territorial en las políticas de desarrollo rural: el caso de la MDR Basalto Superficial. Tesis de Maestría. Montevideo, Uruguay: FCS, Udelar.
- Piñeiro, D., Moraes, I. (2008). Los cambios en la sociedad rural durante el siglo XX. En: B. Nahum (Ed.). *El Uruguay del siglo XX*. Montevideo, Uruguay: EBO.
- Porras, F. (2016). *Gobernanza: propuestas, límites y perspectivas*. Ciudad de México, Mexico: Instituto Moras.
- Riella, A., Mascheroni, P. (2012). Desarrollo rural territorial: una aproximación para el análisis de la experiencia de las Mesas de Desarrollo Rural en Uruguay. En: A. Riella (Coord). *El Uruguay desde la sociología*. Montevideo, Uruguay: Facultad de Ciencias Sociales (Udelar).
- Ruiz Díaz, M. (2018). *Descentralización y desarrollo en Uruguay. Explorando discursos e ideas*. Montevideo, Uruguay: Facultad de Ciencias Sociales (Udelar).
- Sabourin, E., Massardier, G., Sotomayor, O. (2016). Las políticas de desarrollo territorial rural en América latina: una hibridación de las fuentes y de la implementación. *Mundos Plurales*, 3 (1), 75-98.
- Saquet M. (2017). Território, cooperação e desenvolvimento territorial. Contribuições para interpretar a América Latina. En: Saquet M, Alves A. (Org.). *Processos de cooperação e solidariedade na América Latina*. Rio de Janeiro: Editora Consequência.
- Tiranti, S. (2016). Los Dispositivos de Gestión Estatal, en busca de su sentido estratégico. Un aporte al campo de estudios sobre el Estado Nacional Argentino y sus instrumentos de Políticas Públicas. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 7, 123-135.
- Vassallo, M. (2011). Dinámica y competencia intrasectorial en el agro. *Uruguay 2000-2010*. Montevideo, Uruguay: Facultad de Agronomía (Udelar).
- Vitry, Ch., Chia, E. (2016). Contextualisation d'un instrument et apprentissages pour l'action collective. *Management & Avenir*, 1 (83), 121-141.
- Williamson, O. (2005). *The Economics of Governance*. American Economic Association, 95, 1-18.
- Yin, R. (1994). *Case Study Research: Design and Methods*. London; Sage Publications.