




**IV Congreso de Ciencias
Sociales Agrarias**

Editor

Virginia Rossi 
Universidad de la República,
Montevideo, Uruguay.

Eduardo Chia 
INRAE, Montpellier, Francia.

Correspondence

Mercedes Figari,
mercedes.figari@gmail.com

Received 20 enero 2020

Accepted 04 abril 2020

Published 17 jul 2020

Citation

Figari M, Pereira D. Mapeo de actores: herramienta para la acción: la experiencia de la Mesa de Desarrollo Rural de Tacuarembó. *Agrociencia Uruguay* [Internet]. 2020 [cited dd mmm yyyy];24(NE1):349. Available from: <http://agrocienciauruguay.uy/ojs/index.php/agrociencia/article/view/349>

doi:

[10.31285/AGRO.24.349](https://doi.org/10.31285/AGRO.24.349)

Actors mapping

tool for action: the Tacuarembó Rural Development Board experience

Mapeo de actores

herramienta para la acción: la experiencia de la Mesa de Desarrollo Rural de Tacuarembó

Mapeamento de atores

ferramenta de ação: a experiência da Mesa de Desenvolvimento Rural de Tacuarembó

Figari, M. ¹; Pereira D. ¹

¹Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca, Dirección General de Desarrollo Rural, División de Promoción y Gestión del Desarrollo Territorial, Tacuarembó, Uruguay.

Abstract

The experience presented in this article is part of the strengthening work of the Rural Development Board (MDR) of Tacuarembó (Uruguay), one of the actions through which the “institutional relationship” dimension was approached. The hypothesis was that any progress in terms of Rural Development implies, among other things, the recognition of the actors present in the territory, the type of relationship that exists with them, and the predisposition to address problems jointly. The objective was to analyze the scenario where the MDR Tacuarembó acts, seeking to identify which actors are present, which contribute most to the achievement of their objectives, how are the links with each one, what difficulties or relationship problems exist, and what actions can be implemented to improve and strengthen existing links and create new ones. The participatory mapping technique of actors was applied using a poster distributed in quadrants to distinguish the “type of actor” (political, technical, social and economic) and to characterize the type of link lines and arrows were used, with a symbology previously agreed. The analysis of the map allowed the development of a short, medium and long-term action plan, aimed at establishing and/or strengthening links with key actors, executed by the MDR partici-



pants themselves. It was identified that MDR interacts with a large number of actors, which represents an advantage, but few links were found with socio-cultural actors, a limitation to overcome in order to strengthen the innovation capacities of local actors.

Keywords: communication, rural development, participation

Resumen

La experiencia presentada en este artículo forma parte del trabajo de fortalecimiento de la Mesa de Desarrollo Rural (MDR) de Tacuarembó (Uruguay), que integra un conjunto de acciones a través de las cuales se trató la dimensión del «relacionamiento institucional». La hipótesis fue que cualquier avance en términos de desarrollo rural implica, entre otras cosas, el reconocimiento de los actores presentes en el territorio, el tipo de relacionamiento que existe con ellos y la predisposición para abordar problemáticas en forma conjunta. El objetivo fue analizar el escenario donde actúa la MDR Tacuarembó, buscando identificar qué actores están presentes, cuáles contribuyen en mayor medida al logro de sus objetivos, cómo es el vínculo con cada uno, qué dificultades o problemas de relacionamiento existen, y qué acciones implementar para mejorar y fortalecer los vínculos existentes y crear nuevos. Se aplicó la técnica del mapeo participativo de actores, utilizando un paleógrafo dividido en cuadrantes para distinguir el «tipo de actor» (político, técnico, social y servicios) y, para caracterizar el tipo de vínculo, se utilizaron líneas y flechas, con una simbología previamente acordada. El análisis del mapa permitió elaborar un plan de acción a corto, mediano y largo plazo, tendiente a establecer y/o fortalecer vínculos con actores clave, ejecutado por los propios participantes de la MDR. Se identificó que la MDR interactúa con un gran número de actores, lo que representa una ventaja, pero se encontraron pocos vínculos con actores socio-culturales, una limitante a superar para fortalecer las capacidades de innovación de los actores locales.

Palabras clave: comunicación, desarrollo rural, participación

Resumo

A experiência apresentada neste artigo faz parte do trabalho de fortalecimento das Mesas de Desenvolvimento Rural (MDR) do Tacuarembó (Uruguai), integrando um conjunto de ações por meio das quais foi discutida a dimensão “relacionamento institucional”. A hipótese foi que qualquer progresso em termos de desenvolvimento rural implica, entre outras coisas, o reconhecimento dos atores presentes no território, o tipo de relacionamento que existe com eles e a predisposição para enfrentar os problemas em conjunto. O objetivo foi analisar o cenário em que o MDR Tacuarembó atua, procurando identificar quais atores estão presentes, quais contribuem mais para a consecução de seus objetivos, como é o vínculo com cada um, quais dificuldades ou problemas de relacionamento existem e quais ações programar para melhorar e fortalecer os links existentes e criar novos. A técnica de mapeamento participativo dos atores foi aplicada usando um pôster dividido em quadrantes y distinguir o “tipo de ator” (político, técnico, social e econômico) e para caracterizar o tipo de ligação foram usadas linhas e setas, com uma simbologia previamente acordado. A análise do mapa permitiu o desenvolvimento de um plano de ação de curto, médio e longo prazo, com o objetivo de estabelecer e / ou fortalecer vínculos com os principais atores, executado pelos próprios participantes do MDR. Identificou-se que o MDR interage com um grande número de atores, o que representa uma vantagem, mas foram encontrados poucos vínculos com os atores socioculturais, uma limitação a ser superada para fortalecer as capacidades de inovação dos atores locais.

Palabras clave: comunicação, desenvolvimento rural, participação



1. Introducción

En el presente artículo se describe y analiza un ejercicio de mapeo de actores realizado por un grupo de representantes de la sociedad civil e instituciones públicas que integran la Mesa de Desarrollo Rural (MDR) de Tacuarembó, un espacio de participación y articulación interinstitucional creado en el marco de la Ley de Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias, con base departamental (Ley N.º 18126)⁽¹⁾ junto con el Consejo Agropecuario Nacional (CAN) y los Consejos Agropecuarios Departamentales (CAD).

La MDR y el CAD son los ámbitos que corresponden al nivel departamental. En relación a la MDR, la ley establece que «en cada departamento funcionará una Mesa de Desarrollo Rural integrada por el Consejo Agropecuario Departamental, un representante de cada una de las cooperativas agropecuarias, un representante de cada una de las organizaciones gremiales agropecuarias y un representante de la Comisión de Agro de la Junta Departamental», y que su cometido será «promover un mayor involucramiento y participación de la sociedad agropecuaria en la instrumentación de las políticas del sector y mayor articulación y coordinación de los sectores público y privado, y lograr mayor equidad, desarrollo local y la preservación del medio ambiente».

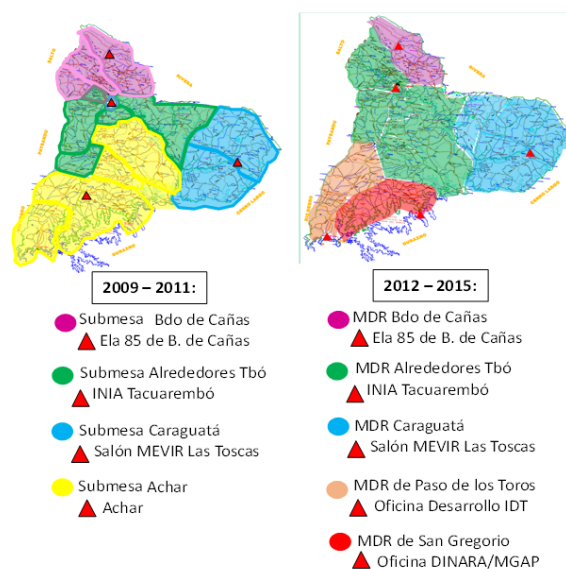
Estos nuevos espacios de participación y articulación se comenzaron a instrumentar en todo el país entre setiembre y diciembre de 2007. En muchos departamentos, entre ellos Tacuarembó, la MDR no se pudo instrumentar en los términos previstos en la ley en lo que respecta a la integración, así como tampoco que fuera una sola MDR por departamento. Las principales dificultades se asociaron a que es el departamento más extenso del país, con un territorio rural complejo (escasa y mala red vial, red hidrográfica densa, población escasa y dispersa), y bajo nivel de organización, lo que impidió concretar la integración prevista.

Atendiendo a estas cuestiones, se flexibilizó el criterio de integración y se abrió la convocatoria a las organizaciones de productores existentes, aunque no fueran cooperativas o gremiales agropecuarias, sino grupos de productores; y también

a otros colectivos con presencia en el medio rural, tales como artesanos, pescadores, trabajadores y pobladores rurales (organizados o no), aspecto que tampoco estaba previsto en la ley.

Otro de los cambios instrumentados fue la creación de varias MDR, al comienzo como dispositivos subsidiarios de la MDR (única, tal como establecía la ley) bajo un formato de submesas, pero con el correr del tiempo se fueron consolidando como espacios independientes, llegando a funcionar en Tacuarembó cinco MDR diferentes (Figura 1).

Figura 1. Evolución del dispositivo de organización territorial de la MDR de Tacuarembó entre 2009 y 2015

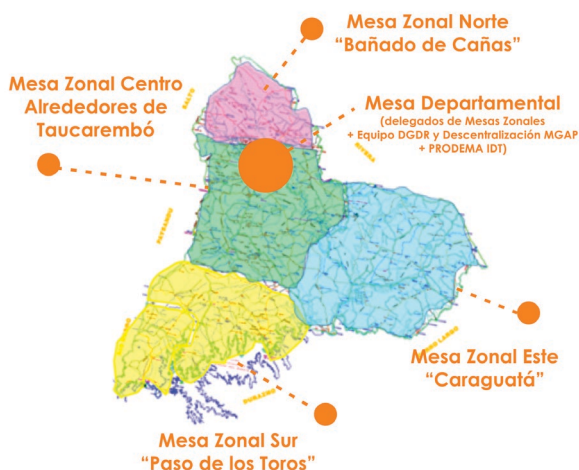


Este formato de organización territorial no resultó efectivo y derivó en un proceso creciente de desmovilización que se tradujo en una caída de la participación. En 2015, buscando revertir este proceso, se planteó un rediseño del dispositivo de organización territorial, que implicó básicamente tres aspectos: a) mantener cuatro de las cinco MDR, pero bajo un formato de mesas zonales asociadas a las cuatro regiones cardinales del departamento (norte, centro, este y sur); b) cambios en la dinámica de funcionamiento de estas MDR zonales: reducir la frecuencia de reuniones de mensual a bimensual, modificar el horario, que incluya el mediodía como espacio de socialización, y rotar los lugares de reunión, en vez de tener reuniones en



un lugar fijo, como era antes; y c) creación de un espacio nuevo —no previsto en la ley— que se denominó «MDR departamental», integrado por representantes de las cuatro mesas zonales y de dos instituciones públicas (MGAP, representado por técnicos de la Dirección General de Desarrollo Rural y de la Unidad de Descentralización, e IDT, representada por un técnico de la Dirección General de Programas de Desarrollo y Medio Ambiente), a través del cual se buscó recuperar el espacio departamental de cogestión de las políticas públicas previsto en la ley (Figura 2).

Figura 2. Dispositivo de organización territorial de la MDR Tacuarembó implementado a partir de 2015



La puesta en práctica de todos estos cambios en el dispositivo de participación se realizó en el marco de proyectos de fortalecimiento que permitieron financiar muchas de las actividades propuestas y la contratación de apoyo técnico especializado, como un especialista en comunicación y técnicos del área social —con diferente perfil y experiencia práctica—, que aportaron a la generación de espacios de participación reales, en el sentido de trabajar desde una perspectiva ética⁽²⁾ para generar conciencia sobre la relación que existe entre participación y poder, y explicitando siempre el «para quién» y «para qué»⁽³⁾ de las acciones desarrolladas.

En ese sentido, se entendió que la democratización de las MDR como espacios de participación es una de las vías para aportar a la construcción de ciudadanía, empoderamiento y toma de conciencia

de las relaciones de poder que están en juego por parte de quienes la integran, y de esta forma mejorar la calidad de la democracia⁽⁴⁾.

Como punto de partida, se entiende que toda la estructura de descentralización planteada en la Ley 18126 constituye un dispositivo innovador de participación en la toma de decisiones vinculadas al diseño e implementación de políticas públicas en Uruguay. Partiendo de esa base, se reconoció el fortalecimiento del espacio de participación de la sociedad civil organizada —la MDR— como un proceso de coinnovación, en el sentido de que tanto la MDR departamental como las MDR zonales fueron planteadas como espacios de participación horizontal y colaborativa entre todos los actores involucrados (productores y pobladores rurales, representantes de organizaciones y colectivos diversos, técnicos y representantes de instituciones públicas y privadas), lo que implicó un aprendizaje colectivo (aprendizaje social) en el marco de un espacio intencionalmente diseñado con una visión de sistemas adaptativos complejos⁽⁵⁾.

Concebidas de esta forma, las MDR pueden ser pensadas también como dispositivos de gobernanza territorial, entendida como «un proceso dinámico de coordinación (jerarquía, conflictos, diálogos) entre actores públicos y privados con múltiples identidades y recursos (en el sentido más amplio: poder, relaciones, conocimiento, estatus, capital financiero) asimétricos en relación con desafíos territoriales y territorializados (...) que apunta a la construcción colectiva de objetivos y acciones, elaborando dispositivos (ordenamiento de procedimientos, de pasos, de conocimientos, de saberes y de información) múltiples que se basan en aprendizajes colectivos y participan en las reconfiguraciones, innovaciones institucionales y organizacionales dentro de los territorios»⁽⁶⁾.

Desde este marco conceptual, para el diseño de las actividades propuestas por el comunicador —una de las cuales fue el mapeo de actores en el que se enfoca este artículo— se tomaron aportes teóricos del enfoque de la comunicación participativa, entendiendo que «tradicionalmente, se vinculan las estrategias de comunicación a soluciones normativas, curativas, recetas o fórmulas prehechas para ser aplicadas en diferentes escena-



rios. Sin embargo, la comunicación es un proceso multidimensional y fluido que requiere considerar esta complejidad a la hora de diseñar estrategias sin desentenderse de los acoplamientos dinámicos y evolutivos de la realidad y los sujetos»⁽⁷⁾.

La hipótesis en la que se apoya la propuesta de trabajo plantea que, para lograr avances en desarrollo rural, se requiere conocer a los actores presentes en el territorio, el tipo de relacionamiento existente entre ellos y la predisposición de cada uno para abordar problemáticas en forma conjunta. Como señala Barreiro, «si la cooperación y la asociación son un factor clave para el éxito del desarrollo local, debemos averiguar cómo funciona, cómo se genera y por qué determinados territorios son proclives a que sus agentes colaboren y otros, en cambio, son débiles en las acciones cooperativas, que son las que, finalmente, activan y combinan los recursos existentes de una manera adecuada. Esto es, que producen desarrollo para el territorio»⁽⁸⁾.

Para poner en marcha esta plataforma horizontal y colaborativa en la primera etapa, se trabajó la identidad (visión y misión, principios y valores) del espacio MDR en términos amplios, es decir, la MDR como posibilidad de participación creada a partir de una ley (pero de la que hay que apropiarse y darle sentido y contenido). Para esto se buscó generar un proceso participativo a partir de dos disparadores: ¿qué es la MDR de Tacuarembó? (somos) y ¿qué actividades, funciones o tareas realiza? (hacemos). Se realizaron actividades que apuntaron a la construcción de una mirada compartida de la identidad e imagen de la MDR Tacuarembó, como base para la visibilidad, promoción y vinculación de esta con los actores e instituciones de interés.

Esto implicó identificar los principales componentes simbólicos de la identidad e imagen de la MDR de Tacuarembó, y elaborar un relato compartido que permitiera: a) fortalecer el sentido de pertenencia de los destinatarios de esta política pública (productores y pobladores rurales); b) lograr el reconocimiento por parte de otros actores con los que la MDR tiene interés de interactuar, y c) generar elementos de identidad visual (logo), así como otros productos de comunicación (folleto, presen-

tación institucional, guion de radio, etc.) que permitan generar acciones dirigidas a la difusión, promoción y vinculación de la MDR de Tacuarembó con otros actores del medio rural (productores y pobladores que actualmente no participan) y del ámbito institucional (instituciones públicas y privadas de las que dependen las soluciones de muchos de los problemas de la población rural).

El trabajo de esta primera etapa tuvo la mirada puesta *hacia adentro*, volcada a consolidar el espacio en sí mismo. Esto permitió afianzar el esquema de funcionamiento propuesto (mesas zonales y mesa departamental), identificar acuerdos sobre la visión y la misión, los principios y los valores, y construir colectivamente un logo que recoge estos consensos y los plasma en una imagen que condensa los acuerdos alcanzados⁽⁹⁾.

Los talleres en las MDR zonales y en la MDR departamental para trabajar la identidad, el plenario donde se expusieron las más de 40 propuestas de personas vinculadas a las MDR en el marco de un concurso artístico que fue parte de la propuesta metodológica para la construcción del logo, así como otro conjunto de actividades a través de las cuales se construyeron colectivamente la estrategia y las acciones concretas de difusión de los productos fueron muy movilizadores y dinamizaron mucho la participación.

Con diferencias entre los territorios, se registró en las cuatro mesas zonales un aumento de la participación, que en parte puede estar explicado por el cambio en la dinámica de funcionamiento de las MDR zonales; pero no hay duda de que todo el trabajo de construcción colectiva de la identidad fortaleció muchísimo el sentido de pertenencia, la confianza y repercutió directamente en la participación.

Apoyados en estos logros se dio paso a una segunda etapa, en la que se enfocó la mirada *hacia afuera*, dando respuesta a otra de las dimensiones identificadas en el diagnóstico realizado en 2015 en relación con la poca efectividad en la resolución de los problemas que llevan a las MDR las personas que participan. Estos problemas están vinculados la mayoría de las veces con las dificultades para acceder a los servicios básicos —y no tan



básicos— en el medio rural, tales como salud, educación, caminería, electricidad, agua potable, recreación, etc. Se entendió que esto requería mejorar el vínculo con las instituciones destinatarias de estos planteos. A esos efectos, en el ámbito concreto de la comunicación como una dimensión de los proyectos de fortalecimiento, se instrumentó un asesoramiento a cargo del comunicador contratado para trabajar el «relacionamiento institucional» de la MDR, que se llevó a cabo entre agosto de 2018 y marzo de 2019. A través de este trabajo se buscó analizar el escenario donde actúa la MDR Tacuarembó para identificar: qué actores están presentes; cuáles de ellos contribuyen en mayor o menor medida al logro de los objetivos que persigue la MDR; cómo es el vínculo con cada uno de los actores identificados; qué dificultades y problemas existen en el relacionamiento; qué acciones puede implementar la MDR para mejorar y fortalecer los vínculos con los actores claves.

El objetivo de este artículo es aportar elementos que permitan reflexionar sobre el uso del mapeo de actores en un contexto de investigación-acción participativa, como un instrumento de autoconocimiento, afianzamiento de los vínculos y construcción de ciudadanía.

2. Materiales y métodos

2.1 Dispositivo metodológico

El dispositivo metodológico utilizado se inspira en la investigación-acción-participación (IAP), entendida como un enfoque que sintetiza un conjunto de escuelas críticas de investigación social, y las escuelas de la pedagogía social (educación popular latinoamericana, teorías de Paulo Freire, pedagogía de la liberación, educación de adultos), así como los enfoques de la sociología práctica, sociopraxis o sociología dialéctica⁽³⁾⁽¹⁰⁾⁽¹¹⁾, que permiten poner en práctica una ética de la autonomía en el sentido de «situar la práctica comunitaria en (...) la construcción de nuevos paradigmas éticos que aportan a la construcción de alternativas populares (...) operando con una intencionalidad ética de cambio»⁽¹²⁾.

Con este marco conceptual, el diseño propuesto integra diversas herramientas de recolección de

datos, análisis y generación de acciones que apuntan a privilegiar la participación y las relaciones de horizontalidad entre todos los actores parte de la MDR.

El trabajo se secuenció en cuatro etapas: a) identificación y análisis del vínculo con actores de interés, b) percepción de la MDR Tacuarembó por parte de actores identificados, c) generación y aplicación de planes de acción, y d) asistencia técnica y generación de productos de comunicación (Figura 3).

Figura 3. Etapas y herramientas utilizadas



2.2 Descripción de técnicas utilizadas

2.2.1 Mapeo de actores

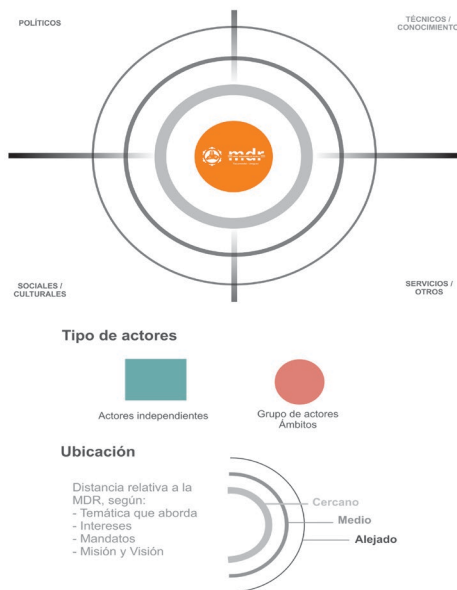
En las mesas zonales del departamento se reciben planteos (necesidades, problemas, sugerencias) dirigidos a diferentes instituciones, los que son registrados en un sistema de seguimiento; a partir de dicho registro se elaboró un primer listado de actores para la realización del mapeo. Este listado preliminar se analizó y completó recogiendo aportes y opiniones de todos los integrantes de la MDR. Los actores que quedaron en el listado final consensuado se clasificaron en «actores» y «grupo de actores» (ámbitos en los que participan varios actores); los actores individuales fueron representa-



dos por cuadrados verdes, y los grupales o colectivos, por círculos rojos.

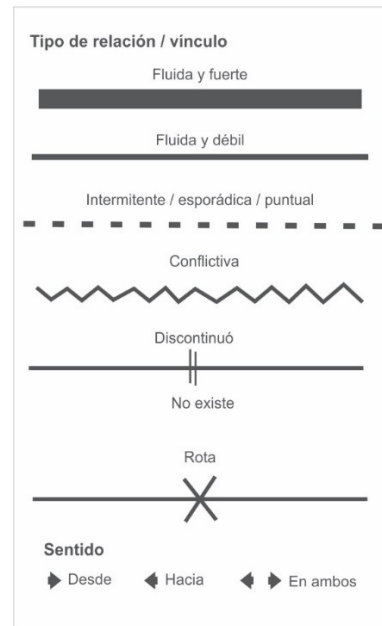
Para la construcción del «mapa de actores» se utilizó un esquema (Figura 4) que ubica a la MDR Tacuarembó en el centro de cuatro cuadrantes: a) político, b) social y cultural, c) técnico y conocimiento, d) servicios y otros, con el fin de agrupar a los actores según el propósito y área de acción. A su vez, se establecieron tres círculos concéntricos, a diferentes distancias: cercana, media y alejada, según el grado en el que el actor contribuye al cumplimiento de los objetivos de la MDR. Cada uno de los actores listados fue ubicado en este esquema y se consensó para cada caso a qué cuadrante y a qué círculo de distancia correspondía.

Figura 4. Esquema utilizado para la construcción del mapa de actores



Una vez ubicados todos los actores listados, se realizó un análisis del tipo de vínculo que tienen con la MDR, los que se grafican a través de líneas y flechas que permiten categorizar los diferentes tipos de relaciones (Figura 5).

Figura 5. Tipo de relación o vínculo con los actores mapeados: simbología utilizada



El resultado del ejercicio es un mapa con la ubicación de los actores respecto a la MDR, considerando el grado en el que estos contribuyen al cumplimiento de los propósitos de la MDR, y el vínculo existente o no con cada uno. A partir de allí, se analiza el escenario en el que actúa la mesa, para determinar conclusiones, recomendaciones y acciones a implementar en el área del relacionamiento institucional.

Se realizaron dos mapeos, uno en julio y otro en diciembre de 2018; el primero para hacer un diagnóstico en términos de la vinculación de la MDR con actores clave y elaborar un plan de acción, y el segundo para analizar los efectos de las primeras acciones implementadas.

2.2.2 Entrevistas para relevar percepción externa

Para complementar la lectura que la MDR hizo de sus vínculos con los otros, se planteó conocer qué percepción tenían sobre la MDR otros actores. A estos efectos se definió llevar a cabo entrevistas a actores predefinidos, y realizar el ejercicio de mapeo desde la perspectiva del propio actor respecto de la MDR, es decir, cómo dicho actor se ubicaba a sí mismo en el esquema propuesto.

Para las entrevistas se diseñó un cuestionario semiestandarizado organizado en cuatro bloques: 1) conocimiento del surgimiento, origen y



funciones de la MDR; 2) percepción del trabajo y funcionamiento de la MDR Tacuarembó; 3) percepción del interés común y actividades de complementación o cooperación que se pueden/deben desarrollar entre el actor y la MDR Tacuarembó; 4) otros aspectos y elementos considerados por los actores referentes a la tarea que desarrolla la MDR Tacuarembó. Antes de finalizar la entrevista se le solicitó que se ubicara en el esquema utilizado para elaborar el mapeo de la MDR, teniendo como referencia las mismas pautas con las que los integrantes de la MDR realizaron los ejercicios (Figuras 4 y 5).

Se concretaron tres de las cuatro entrevistas propuestas, que fueron realizadas por el equipo técnico que desarrolló la consultoría, no por los integrantes de la MDR, para que el entrevistado pudiera expresarse sin temor de generar resquemores o herir susceptibilidades.

2.2.3 Análisis y utilización de la información generada

El resultado de los ejercicios de mapeo, el informe de las entrevistas realizadas a los actores claves y el análisis de otras fuentes de información permitieron la generación de acciones a corto, mediano y largo plazo. Estas acciones fueron desarrolladas por los representantes de las organizaciones que integran la MDR; es decir que en este caso no fue un trabajo desarrollado por los técnicos contratados, sino por los propios representantes de las mesas zonales. Se realizaron entrevistas con referentes de las instituciones, con base en un cronograma previamente acordado que incluyó distribución de roles y responsabilidades de los integrantes de la MDR Tacuarembó.

Para la realización de estas acciones se generaron diferentes instrumentos de comunicación: folletería, presentaciones, pautas para encuentros y entrevistas.

2.3 Cronograma de actividades

Las actividades se desarrollaron entre los meses de julio de 2018 y marzo de 2019, de acuerdo con el cronograma presentado en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Cronograma de actividades

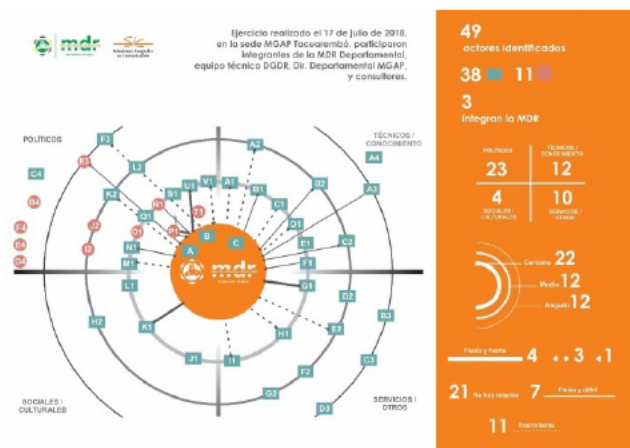
Actividad	Participan	J	A	S	O	N	D	E	F	M
1 - Mapeo de actores.	SIC - ETDR - MDR									
2 - Análisis de antecedentes	SIC									
3 - Entrevistas a actores claves.	SIC - Actores									
4 - Planes de acción.	SIC - ETDR - MDR									
5 - A. Técnica / materiales	SIC									

3. Resultados

3.1 Mapeo de actores

En el primer mapeo se identificaron 49 actores en total: 38 correspondieron a actores independientes, y 11, a grupos o ámbitos de actores, de los cuales tres son actores participantes e integrantes de la MDR Tacuarembó (Figura 6).

Figura 6. Primer mapeo de actores



En cuanto a la distribución por tipo de actor, la mayor proporción de actores (casi la mitad) correspondieron al cuadrante «político» (Figura 6). De los 23 actores que fueron ubicados en este cuadrante, 12 correspondieron a actores, y 11, a grupo de actores (ámbitos en los que participan varios actores). El segundo cuadrante en términos de cantidad de actores comprendidos fue el cua-



drante «técnico/conocimiento», con 11 actores ubicados en esta categoría (comprende instituciones dedicadas a investigación y extensión, entre ellas el Instituto Plan Agropecuario, el INIA, el Secretariado Uruguayo de la Lana), seguido por «servicios/otros», con 10 (instituciones o dependencias dentro de las instituciones que brindan servicios públicos, por ejemplo, OSE, algunas dependencias del MGAP, oficinas y/o dependencias de salud pública y privada, etc.); el que tuvo menor cantidad de actores fue el cuadrante «sociales/culturales», con tan solo cuatro, ubicándose en este cuadrante a institutos o proyectos dependientes del MIDES (Ministerio de Desarrollo Social), como el INJU (Instituto de la Juventud), el proyecto InMujeres y MEVIR (Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural).

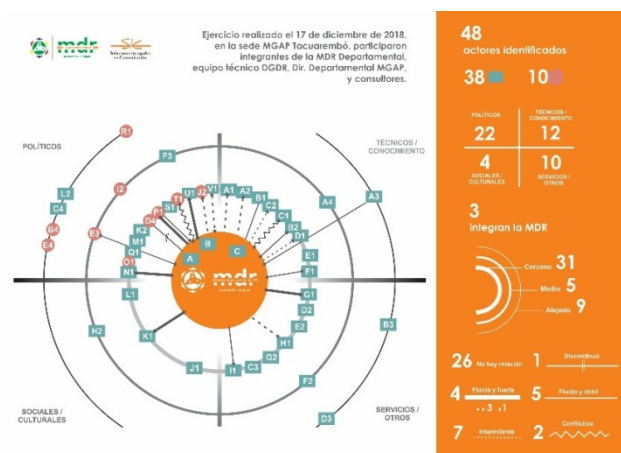
En cuanto a la distancia relativa de los actores respecto de la MDR, en la amplia mayoría de los casos, un total de 22 (Figura 6) fueron ubicados en el círculo más próximo (contribuyen significativamente a los propósitos de la MDR); 12 se ubicaron a media distancia, es decir, su contribución fue percibida como menor, y los últimos 12 se ubicaron en el círculo más alejado, lo que refleja que se entendió que sus aportes al ámbito MDR son menos significativos.

Respecto a las relaciones existentes (Figura 6) con los diferentes actores se identificaron cuatro relaciones fuertes y fluidas (líneas gruesas): tres tienen doble sentido (recíproca) y la restante es desde la MDR al actor. Un aspecto importante que se detectó es que con 21 de los actores listados la MDR no tiene relación, entre ellos el CAD, siendo que por ley este debería ser parte de la Mesa. Se identificaron 7 instituciones con las que la MDR tiene una relación fluida pero débil, y 11 con las cuales el vínculo es intermitente, la vinculación responde a cuestiones muy puntuales o específicas.

Otro dato que surge de este primer mapeo es que no se perciben relaciones rotas ni conflictivas. Solo se identificó una relación discontinuada. Cabe destacar que, de los 11 grupos de actores o ámbitos en los que participan varias instituciones que se identificaron en el taller, la Mesa tiene vínculo solo con dos de ellos.

El segundo mapeo fue realizado cinco meses después, con el objetivo de monitorear y evaluar las acciones implementadas a corto plazo, además de considerar la incidencia de factores de contexto en términos de la percepción de los actores en el transcurso del tiempo. El ejercicio se realizó con los mismos actores que se identificaron en la primera instancia, no se consideró el ámbito F4, por lo que se analizaron 48 actores en total (Figura 7).

Figura 7. Segundo mapeo de actores

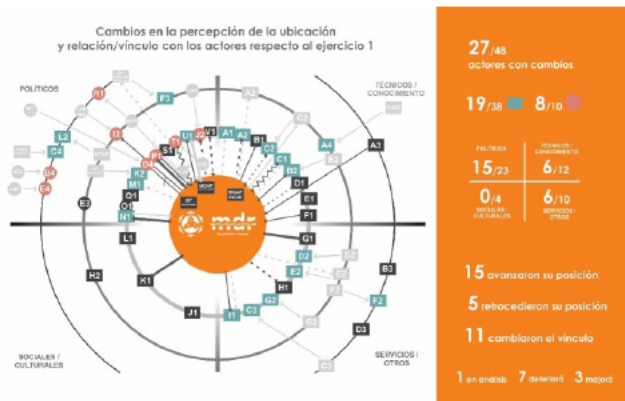


La síntesis de los cambios ocurridos entre los dos mapeos realizados se presenta en la Figura 8. En el segundo mapeo se registraron cambios en 27 de los 48 actores mapeados, en relación con la ubicación y/o el vínculo con la MDR Tacuarembó, que correspondieron a actores de tres de los cuatro cuadrantes, mientras que el cuadrante correspondiente a actores del área social/cultural se mantuvo sin cambios. En relación con los cambios en la ubicación, 15 actores se ubicaron en una posición de mayor cercanía respecto a la MDR Tacuarembó, mientras que cinco lo hicieron en sentido contrario (se alejaron).

En cuanto al análisis de la relación/vínculo, 11 actores registraron algún cambio. En un caso la relación/vínculo está siendo analizada, en siete casos se deterioró respecto al primer ejercicio, y en tres casos mejoró (Figura 8).



Figura 8. Síntesis de los cambios ocurridos entre los dos mapeos realizados



3.2 Plan de acción a corto plazo

Como resultado del primer ejercicio de mapeo de actores, la MDR Tacuarembó definió un plan de acción a corto plazo con los siguientes objetivos: a) dar a conocer la misión y el funcionamiento de la MDR Tacuarembó a actores definidos; b) estrechar los vínculos con los actores priorizados; c) definir y establecer formas de relacionamiento y vínculo para abordar temas de interés común, y d) conocer la percepción de los actores respecto de la MDR Tacuarembó.

Como acción de corto plazo se estableció un cronograma de reuniones con actores priorizados: Inspección Departamental de Primaria, Dirección General de Obras IDT (Intendencia Departamental de Tacuarembó), Dirección Departamental de Salud (MSP), Instituto Plan Agropecuario (IPA) y OSE (Obras Sanitarias del Estado). Estas reuniones fueron llevadas a cabo por integrantes de la MDR departamental, estructuradas para dar a conocer el funcionamiento y trabajo de la mesa, intercambiar información relevante, realizar planteos específicos y avanzar en la forma de abordar temas y planteos de interés común. Complementariamente, se coordinó la participación de la Dirección Departamental de Salud y la Dirección de Ordenamiento Territorial IDT en reuniones de la MDR, para avanzar en tratamiento de temas específicos, como rondas médicas, policlínicas rurales, consultas a especialistas, y el nuevo plan de ordenamiento territorial para zonas rurales.

3.3 Entrevistas

Con el objetivo de conocer la percepción sobre el relacionamiento y vínculo de la MDR Tacuarembó con determinados actores definidos a partir de los resultados del primer ejercicio de mapeo de actores, se decidió realizar entrevistas a referentes institucionales del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y del Instituto Plan Agropecuario (IPA) del departamento.

En el Cuadro 2 se presentan en forma sistematizada las respuestas a las preguntas realizadas a los actores entrevistados.

Cuadro 2. Sistematización de entrevistas a actores

Pregunta / entrevistado	Referente MVOTMA	Referente MIDES	Referente IPA
¿Conoce el origen y funciones del ámbito MDR a nivel país?	Conoce la existencia y la vincula a la creación de una política pública implementada en los últimos diez años. Participó en el origen, pero luego perdió contacto.	Conoce la existencia y la vincula a la creación de una política pública implementada en los últimos 10 años.	Ídem.
¿Conoce el funcionamiento, integración y propósitos de las MDR a nivel país?	Hace referencia a la ley de creación de las MDR, pero no tiene conocimiento del funcionamiento actual.	Conoce algunos de los temas abordados.	Conoce cómo es el funcionamiento de las MDR en varios departamentos.
¿Con qué institución o ámbito la identifica?	MGAP con otras instituciones (tiene o debería tener carácter interinstitucional).	Ídem.	Ídem.
¿Cuál es su percepción sobre el trabajo y funcionamiento específico de la MDR Tacuarembó?	No tiene conocimiento actualizado.	Ídem.	Conoce la existencia de las mesas zonales, la departamental, y tenía una idea de la frecuencia de reunión.
¿Conoce a los integrantes / participantes de la MDR?	No conoce.	No conoce.	Conoce y menciona a algunos.



Referente al relacionamiento, ¿cómo considera usted que es el vínculo?	Considera que hay áreas y temas de contacto, pero que actualmente el vínculo es bastante escaso y que no es convocado.	En el pasado había un trabajo más coordinado, actualmente es inexistente.	«Es bueno, podría ser mejor, sí, pero en ningún caso es malo.»
¿Cuáles son las contribuciones que significa el trabajo conjunto con la MDR Tacuarembó?	«Fortalecer el espacio de organización entre productores.»	Posibilidad de adaptar y bajar al territorio programas y acciones que muchas veces no se adaptan directamente, y que a través del trabajo y contacto que realiza la MDR a nivel del territorio permite un desarrollo adaptado de estos.	El ámbito es propicio para la «difusión de actividades, llamados, etc.», que realiza su institución y que tienen como destinataria a la población rural.
¿Qué mecanismos o formatos de trabajo podrían utilizarse para facilitar la comunicación y el contacto?	«En situaciones puntuales se podría reforzar solicitando la presencia en una reunión, y planteando el tema ya a nivel más general desde la Mesa.»	Es fundamental encontrar la forma de restablecer el contacto para avanzar en la planificación de acciones conjuntas, ya sea a través del vínculo en los ámbitos existentes o nuevos formatos.	Trabajar sistemáticamente cuando hay temas de interés común, participando activamente en las mesas para atacar el tema.

3.4 Productos y materiales

El resultado del primer ejercicio de mapeo de actores fue sistematizado y digitalizado. Se realizó la impresión del mismo como herramienta de registro y análisis, y además se realizó un folleto explicativo con análisis, resultados y recomendaciones.

4. Discusión

La discusión de los resultados presentados debe partir del marco teórico-epistemológico en el que la herramienta se utilizó: el mapeo de actores fue propuesto como instrumento de diagnóstico participativo para acordar, ordenar y priorizar acciones. Por lo tanto, el foco de la discusión no está puesto en el hecho de si los mapas construidos reflejan o no una «realidad», o si la posición o los vínculos con los que fue representado cada actor son reales o no. Lo que interesa discutir es la percepción que este colectivo en particular logró construir de sí mismo y de su entorno, y qué efectos tuvo el ejercicio como vehículo para generar una reflexión compartida sobre quiénes somos, con quiénes interactuamos y con quiénes no, con quién nos convendría estrechar vínculos, qué tipo de estrategias son las más adecuadas para mejorar los vínculos con los diferentes actores, teniendo en cuenta la posición relativa de cada uno en la estructura de poder, y que la MDR es una política pública a través de la que se buscó «promover la participación y la articulación entre actores», cometido que se establece en la ley que la creó.

En ese sentido, la experiencia de utilización del mapeo de actores, los talleres y las entrevistas, como herramientas integradas en un dispositivo participativo que busca promover un proceso de empoderamiento por parte de los integrantes de la MDR departamental para que puedan actuar como gestores e impulsores del desarrollo de sus territorios, puede ser analizada tomando en cuenta tres dimensiones: a) los productos concretos generados (los mapas); b) los efectos logrados a partir de las acciones implementadas como resultado del proceso de análisis de los productos; c) las potencialidades y limitaciones del dispositivo metodológico empleado.

Los dos mapeos de actores constituyeron una base concreta a partir de la cual realizar el trabajo de reflexión y análisis, que habría sido imposible si se hubiera realizado en abstracto. La lectura, la interpretación y el análisis de los contenidos de los mapas generaron un diagnóstico cualitativo acerca de los actores con los cuales se vincula la MDR Tacuarembó. Se pudo identificar cuáles de ellos contribuyen en mayor o menor medida al cumpli-



miento de los objetivos de la MDR y, con base en ello, identificar y ordenar las acciones necesarias para establecer o mejorar la relación/vínculo.

Se logró poner en evidencia (visualmente) que la MDR Tacuarembó interactúa con un gran número de actores, en diversas áreas, y la cercanía que tienen muchos de ellos con la misión de la MDR. Esto demostró la necesidad de buscar alianzas y potenciar la articulación interinstitucional.

Además de esta lectura positiva, asociada a que se pudo visualizar que la MDR Tacuarembó tiene vínculos con un número importante de actores, quedaron en evidencia también algunas limitantes, por ejemplo, la poca vinculación con actores del componente social y cultural, ya que se identificaron solo cuatro actores en este cuadrante y, además, el tipo de vínculo que se tiene con ellos es débil o inexistente. Esto permitió visualizar un área que es necesario poner en la agenda de la Mesa departamental. Por otra parte, esto puede estar vinculado a la forma en que se elaboró el listado de actores considerados, ya que no se realizó una selección «objetiva», sino que se listaron aquellos actores con los que ya existía vínculo (porque habían asistido a alguna actividad convocada por la MDR) y los que los integrantes recordaron al comienzo del ejercicio. Es decir que puede haber actores relevantes que no fueron considerados. Esta definición es metodológica y responde directamente a los objetivos que tuvo este mapeo en concreto.

Otro aspecto que quedó también en evidencia en los mapeos realizados es que la mayoría de los actores y ámbitos identificados corresponden al cuadrante político, lo que podría estar asociado a la propia impronta del ámbito MDR, en particular al marco institucional en el que se origina (la ley de descentralización); pero que también pone en evidencia un cierto tipo de relacionamiento, basado en la existencia de formatos y tipos de vínculos establecidos formalmente, y que en la práctica pueden resultar inaplicables o generar dificultades de relacionamiento.

Como resultado de las acciones de corto plazo implementadas a partir del análisis del primer mapeo (entrevistas con actores claves para generar estrategias de trabajo en conjunto), se

logró visibilizar el trabajo de la MDR Tacuarembó y posicionarla como un actor de referencia para estas instituciones, posibilitando la generación de acciones conjuntas y avances en temas abordados con los actores involucrados. Un factor a destacar es el protagonismo de los participantes de la MDR Tacuarembó en el proceso y los acuerdos de trabajo generados, que permiten optimizar recursos, y mejorar la comunicación y el cumplimiento de los objetivos. Todo este proceso ha repercutido también en un mayor reconocimiento de la MDR.

Por otra parte, las entrevistas realizadas como instrumento complementario al mapeo de actores mostraron que hay una percepción positiva, particularmente en lo referido a la importancia e incidencia de la MDR como actor relevante para el proceso de desarrollo rural del departamento. También se pudo constatar que existe apertura y disposición para trabajar en búsqueda de mejorar el vínculo y trabajo en común.

Como contracara, las entrevistas permitieron también identificar que no todos conocen los cambios que se han realizado, lo que puso en evidencia que es necesario reforzar la difusión y la comunicación del proceso organizacional que se está tratando de promover desde la MDR Tacuarembó.

Pero, sin duda, el principal producto de todo este proceso de reflexión y análisis fueron los cambios en la capacidad de acción de los productores que integran la Mesa departamental. En ese sentido, el plan de acción elaborado, priorizando y ordenando medidas de corto, mediano y largo plazo, permitió organizar mejor el trabajo y distribuir roles, revalorizando y jerarquizando a los representantes de las organizaciones —«personas de a pie»— como interlocutores válidos para interactuar en pie de igualdad con otros actores, especialmente los actores institucionales que, en general, son los que detentan el mayor poder simbólico (y real) de lo que significa, entre otras cosas, incidir sobre las asimetrías de poder.

Esto va en línea con lo que plantea Rodríguez Villasanté⁽¹⁰⁾ en el sentido de que «ser autocríticos de estas observaciones es fundamental para la auto-reflexividad compleja que pretendemos de unas metodologías que trabajan con vínculos que



siempre están en proceso y que tienen muchos efectos paradójicos (...) El rigor no estará por tanto centrado en mantener unos principios teóricos inquestionables, sino un proceso participativo y creativo que incremente todo lo que nos conduzca al cambio transformador, pero al ritmo de la gente. (...) es un modo de conocer a partir del mutuo aprendizaje y de la contrastación mutua de observaciones; es un modo de conocer a partir de las prácticas concretas y acciones de transformación que se proponen, discuten y planifican; es un modo de conocer a partir de la participación mutua en distintas acciones y procesos, con igualdad de condiciones y derechos, experimentando la cooperación y el “control” democrático de todo el proceso de producción de conocimiento... También es “un modo de actuar” y “un modo de participar” por lo mismo...»⁽¹³⁾.

Finalmente, la triangulación de herramientas (taller, mapeo y entrevista) fue una buena opción metodológica a través de la cual se intentó integrar las diferentes visiones que existen sobre un fenómeno complejo como el desarrollo rural. Cabe señalar, no obstante, que las entrevistas fueron realizadas desde una perspectiva exploratoria y no fueron utilizadas de manera concluyente, sino más bien como un insumo que aporte algunas pistas para completar el análisis de los mapas construidos, así como también para dejar esbozadas algunas acciones a mediano y largo plazo, vinculadas a la necesidad de conocer mejor la percepción que otros actores tienen sobre la MDR.

5. Conclusiones

El ejercicio realizado puso en evidencia la potencia que tiene la herramienta de mapeo de actores como instrumento de autoconocimiento, en el sentido de que sorprendió a todos los participantes la cantidad de instituciones que trabajan en temas afines, de las que la MDR —como colectivo— no tenía conciencia de su existencia.

Otro aspecto que se valoró positivamente fue el rol que jugó esta herramienta en el afianzamiento de los vínculos entre los integrantes de la MDR departamental. Fue muy significativo para todos los participantes el ejercicio de buscar los consensos para ubicar a cada actor en el cuadrante correspon-

diente, el grado de cercanía —o distancia— con la MDR y para caracterizar el tipo de vínculo. Esta tarea permitió contraponer puntos de vista y ejercitar la argumentación, y contribuyó de manera significativa a generar aprendizaje colectivo sobre el territorio, el ambiente institucional en el que opera la MDR y las percepciones de todos quienes la integran. Contribuyendo también a aumentar la confianza y fortalecer los vínculos internos, a la vez permitió priorizar dentro de este gran conjunto de actores a aquellos más relevantes a los fines de la MDR y focalizar acciones, lo que permite racionalizar el uso de los recursos disponibles, entre ellos el tiempo de los representantes que participan de estos ámbitos en forma honoraria.

En ese sentido, resultó un instrumento muy potente para poder reconocer —y trabajar— los diferentes puntos de vista. El análisis de las diferencias entre los dos mapeos, así como la lectura colectiva de los resultados de las entrevistas realizadas por el equipo técnico contratado permitieron visualizar y trabajar las distintas concepciones, e incluso las distintas posiciones ideológicas, aspectos estructurales y relaciones de poder que están muchas veces por detrás de la posición de cada quien. En definitiva, la explicitación y el análisis de estas cuestiones constituyó también una contribución muy importante en términos de afianzar una modalidad de participación consciente de las relaciones de poder que están en juego.

En términos operativos, el ejercicio permitió delinear una estrategia para mejorar la vinculación de la MDR con otros actores, priorizando acciones, en algunos casos tendientes a fortalecer vínculos ya existentes y, en otros, a generar vínculos nuevos.

Finalmente, el ejercicio posterior de análisis y reflexión realizado para presentar la experiencia de la MDR Tacuarembó en el IV Congreso de Ciencias Sociales organizado por el Departamento de Ciencias Sociales de la Facultad de Agronomía, en el cual los integrantes de la Mesa departamental participaron con dos trabajos, generó, junto con la elaboración de este artículo, insumos significativos para el proceso de sistematización y consolidación de esta experiencia de aterrizaje concreto de una política pública vinculada al mundo rural.



Agradecimientos

A los productores y técnicos integrantes de la MDR departamental que realizaron, junto con los autores, el trabajo presentado en este artículo: Ruben Ferreira, Fermín Silveira y Lourdes Sequeira (representantes de la Mesa centro); Analdo Correa, Leticia Fernández y José Luis Pérez (representantes de la Mesa este); José Olivera, María Neusa Caballero y Darío Duarte (representantes de la Mesa norte); Emilia Núñez (representante de la Mesa Sur); Gustavo Montemuro (técnico de PRODEMA/IDT); Mariana Brunel (técnica de la DGDR); Guillermo Seijo (director departamental de Descentralización), y Rocío Leiva y Yenka Soria (técnicas contratadas por proyectos).

Contribuciones de cada autor

Mercedes Figari: en el trabajo de campo: redacción y coordinación general de todas las actividades de los proyectos de fortalecimiento. En el artículo: responsabilidad principal en las secciones introducción, discusión y conclusiones.

Diego Pereira: en el trabajo de campo: responsable del diseño y ejecución del mapeo de actores presentado y analizado. En el artículo: responsabilidad principal en las secciones materiales y métodos y resultados.

Referencias

1. República Oriental del Uruguay, Poder Legislativo. Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias con base Departamental. Ley N° 18.126 [Internet]. 2007 [cited 2020 Apr 12]. Available from: <https://bit.ly/2Y6vZnU>.
2. Rebellato JL, Giménez L. Ética de la Autonomía [Internet]. Montevideo: Roca Viva; 1997 [cited 2020 Apr 07]. Available from: <https://bit.ly/2xcaJlt>.
3. Gutiérrez PM, Rodríguez Villasante T. Redes y conjuntos de acción: para aplicaciones estratégicas en los tiempos de la complejidad social. *Política y Sociedad*. 2007;44(1):125-40.
4. Rossel Odriozola C. Tercer Sector y Co-gestión de Políticas Públicas en España y Uruguay: ¿Un matrimonio por conveniencia? Madrid: INAP; 2008. 368p.
5. Aguerre V, Albicette M. Co-innovando para el desarrollo sostenible de sistemas ganaderos familiares de Rocha – Uruguay. Montevideo: INIA; 2018. 132p. (Serie Técnica; N° 243).
6. Chia E. La agroecología nuevo paradigma para la agricultura familiar y el desarrollo territorial: Contribución del tríptico virtuoso de la innovación, los aprendizajes y la gobernanza. Cangüé. 2018; 40:1-5.
7. Massoni S, Piola M, Mascotti M, Margherit L, Spagnolo J, Gerson E, Menarvino B. Medir la comunicación desde lo vivo: indicadores comunicacionales en dimensiones múltiples. Rosario: UNR Editora; 2017. 186p.
8. Barreiro Cavestany F. Desarrollo desde el territorio: A propósito del desarrollo local [Internet]. 2000 [cited 2020 Apr 07]. 28p. Available from: <https://bit.ly/3bUPa7G>.
9. Pereira D, Soria Y, Ferreira R, Silveira F, Correa A, Fernández L, Pérez J, Sequeira L, Olivera J, Caballero M, Duarte D, Núñez E, Montemuro G, Leiva R, Brunel M, Figari M, Seijo G. Mapeo de actores: herramienta para la acción. La experiencia de la MDR de Tacuarembó [Internet]. 2019 [cited 2020 Apr 07]. 2p. Available from: <https://bit.ly/39N9S8l>.
10. Rodríguez Villasante T. Una articulación metodológica de textos del socio-análisis, I(A)P, F, Praxis, Evelyn F. Keller, Boaventura S. Santos, etc. *Política y Sociedad*. 2007;44(1):141-57.
11. Alberich T. IAP, redes y mapas sociales: desde la investigación a la intervención social. *Portularia*. 2008;8(1):131-51.
12. Rodríguez Villasante T, Gutiérrez PM. Redes y conjuntos de acción: para aplicaciones estratégicas en los tiempos de la complejidad social. *REDES* [Internet]. 2006 [cited 2020 Apr 07];11(2):22p. Available from: <https://bit.ly/3bXD3Ha>.
13. Villasante TR, Montañés M, Marí J, editors. La investigación social participativa: construyendo ciudadanía. España: El viejo topo; 2000. 173p.