PROGRAMA DE COHESIÓN SOCIAL Y TERRITORIAL

URUGUAY integra

PRESIDENCIA

Plan estratégico territorial

Basalto superficial – Cuchilla de Haedo

Junio de 2011

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

FLACSO URUGUAY

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO *3*

1 INTRODUCCIÓN *12*

2 LOS OBJETIVOS QUE ORIGINARON EL ESTUDIO *13*

3 LA DELIMITACIÓN DEL FOCO DEL PLAN ESTRATÉGICO *14*

4 EL ALCANCE GEOGRÁFICO DEL PLAN *16*

5 UN BREVE MARCO CONCEPTUAL A MODO DE ENCUADRE *20*

6 LA METODOLOGÍA Y LAS FASES DE APROXIMACIÓN *27*

7 ALGUNOS DATOS SOCIOECONÓMICOS DE REFERENCIA *41*

8 LOS ACTORES Y LAS INICIATIVAS PRESENTES EN EL TERRITORIO *55*

9 LA IDENTIFICACIÓN DE LAS LÍNEAS ESTRATÉGICAS *61*

10 LA PRIORIZACIÓN DE LAS LÍNEAS ESTRATÉGICAS *68*

11 LA VIABILIDAD DE LAS LÍNEAS ESTRATÉGICAS PRIORIZADAS *86*

12 A MODO DE CONCLUSIÓN *99*

ANEXO I: El equipo de trabajo de FLACSO *107*

ANEXO II: La descentralización y el desarrollo local en Uruguay *108*

ANEXO III: Los perfiles socioeconómicos departamentales *117*

ANEXO IV: Los participantes del proceso de planificación estratégica *127*

ANEXO V: Algunos resultados adicionales *138*

ANEXO VI: Bibliografía de consulta *144*

RESUMEN EJECUTIVO

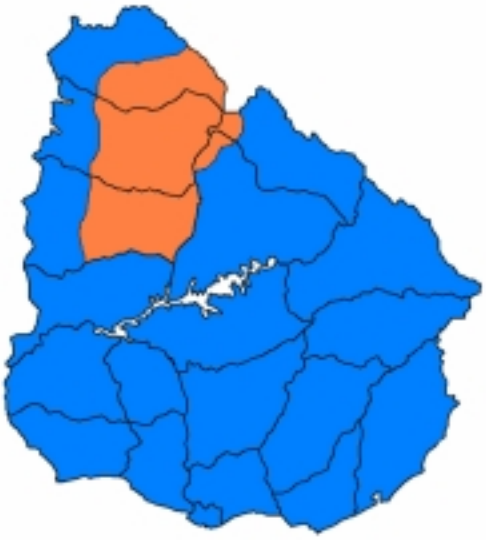
El **objetivo general del estudio** consistía en elaborar un plan estratégico territorial para las áreas geográficas definidas como de menor dinamismo económico relativo de los departamentos de Artigas, Salto, Paysandú, Tacuarembó y Rivera. Entre los objetivos específicos se planteaba la identificación de rupturas y actividades con mayor valor agregado e innovación que permitieran un desarrollo económico y social sostenido, así como las políticas e infraestructuras necesarias para viabilizar el plan estratégico territorial.

A partir de estos objetivos, el presente estudio abordó un proceso de planificación estratégica centrado en una visión "desde abajo" para la construcción de escenarios de desarrollo sostenible "desde lo local", que generen posibles rupturas en las tendencias que la visualizan como zona de menor desarrollo relativo.

El proceso de planificación estratégica llevado a cabo no se centró en la fase de diagnóstico, aprovechando e incorporando conocimientos acumulados; a la vez que tampoco incursionó en la fase operativa dado que no se tenían recursos comprometidos para acciones. Por lo tanto, **el énfasis estuvo en "poner sobre la mesa" las priorizaciones y viabilidades**, constituyéndose en un insumo para alimentar la visión y fundamentalmente las estrategias de mediano plazo de los agentes claves en los procesos que acontecen en el territorio.

La búsqueda de líneas de acción con "alto valor local" condujo a impulsar una **construcción desde los referentes del territorio**. El proceso se sustentó en la combinación de información secundaria disponible y de información primaria generada con el trabajo de campo partir de los actores clave con incidencia en el territorio, considerando que la concertación entre los agentes que interactúan en un territorio determinado y su participación en un proyecto común son aspectos fundamentales para el logro de los objetivos del desarrollo a nivel local.

La **delimitación del área geográfica de referencia para la planificación territorial** se basó en una definición de territorio no encerrada en las consideraciones de geografía y suelos y tampoco asociada a los mapas de infraestructura territorial, la cual fue definida como "el basalto superficial flexible". Ésta tenía características de sumo interés, tales como: i) permitió incluir a Rivera y Tacuarembó en sus extremos noroeste, más allá del basalto superficial estricto desde el punto de vista agronómico, ii) dejó fuera del análisis a las capitales departamentales y otras ciudades grandes de los departamentos, promoviendo la focalización en áreas menos ricas y con menor visión estratégica, iii) brinda un perfil económico relativamente homogéneo.



Del marco conceptual en el que se basó el abordaje realizado se destaca la **concepción de desarrollo integral local como un proceso de activación territorial que involucra varias dimensiones del territorio**: la política e institucional (gobernabilidad democrática), la social y cultural (desarrollo social e identidad cultural), la económica (competitividad territorial) y la ambiental (sostenibilidad ambiental). Al tiempo que se sustenta principalmente en los marcos teóricos del desarrollo endógeno, análisis sistémico de las organizaciones y políticas públicas. Además de tener siempre presente la orientación del desarrollo hacia su fin último: elevar la calidad de vida de cada ciudadano y contribuir al desarrollo del país.

La **metodología adoptada** consistió en una investigación aplicada al fenómeno y al territorio en cuestión, con un método de aproximación a los objetivos planteados cimentado en el análisis del conocimiento acumulado sobre la zona objeto de estudio y puesto en discusión a través de la interacción con los referentes del territorio (del ámbito local público, privado y sociedad civil, y del ámbito público nacional) a través de diversas instancias de trabajo de campo que promovieron la reflexión, análisis crítico y proyección en el tiempo con una mirada integradora en cuanto a las variables del desarrollo y del territorio.

La conformación de la base para el plan estratégico territorial surgió como resultado de la sistematización y análisis de la información y el trabajo de campo, identificando una serie de propuestas concretas de líneas de acción necesarias para promover el desarrollo del territorio, incorporar más valor e innovación a las actividades actuales. Estas líneas estratégicas se agruparon en cinco dimensiones (infraestructura, servicios, productiva, formación e institucional) para su posterior análisis y priorización. El ejercicio de priorización de estas líneas estratégicas se realizó en jornadas-taller realizadas regionalmente (Masoller y San Antonio). Finalmente, se realizaron diferentes instancias en clave comparativa entre lo que emergió del trabajo en el territorio y los planes institucionales, buscando evaluar la compatibilidad y viabilidad de prioridades, la disponibilidad de recursos para las líneas estratégicas identificadas y las principales restricciones y coordinaciones necesarias para llevarlas adelante.

Algunos **datos socioeconómicos que delinean el perfil de la zona objeto de estudio** son los siguientes:

- La población residente muestra una escasa importancia relativa: algo más de 50.000 personas (10% de la población de los cinco departamentos involucrados).
- La zona está inserta en los departamentos que exhibieron mayor emigración entre los años 2001 y 2006, perdiendo población en términos netos.
- Se observa una relativa predominancia masculina (54% de la población en el basalto en comparación a 49% en el resto de los cinco departamentos en donde se ubica la zona); con mayor ponderación a medida que aumenta la edad, posiblemente vinculada a la escasez de oportunidades laborales para la mujer.

- Tiene una fuerte especialización agropecuaria que a pesar de algunas zonas diferenciadas le otorga un perfil económico bastante homogéneo al territorio.
    - Predomina la ganadería extensiva tradicional (con histórica tradición ovina), en su mayoría pequeños productores (63% con menos de 500 ha, cerca de 2.100 productores), con una muy baja productividad, manejo tradicional y baja incorporación tecnológica.
    - Las demás actividades desarrolladas en la zona, que le otorgan cierta diferenciación son: la forestación en Tranqueras, Laureles y Guichón, la agricultura en Tranqueras y Artigas, el arroz en Artigas y Salto, la lechería en Artigas y Salto, y el turismo en Guichón y Lunarejo.
    - No hay actividades secundarias relevantes que impliquen algún grado de especialización en actividades diferentes a las primarias.
- También se refleja en las actividades económicas la menor importancia relativa del área de basalto en relación al resto del territorio que la rodea y conforma estos departamentos, excepto en lo que se refiere a la producción ganadera, especialmente la ovina.
    - El valor agregado de las actividades primarias rondaría los US$ 215 millones: 50% del total generado por estos sectores en los cinco departamentos en su conjunto, y el 7% del valor agregado generado allí por todos los sectores de actividad.
- Algo más de la mitad de los productores son propietarios (55% del total de establecimientos y 52% de la superficie explotada).
- Hay una baja densidad de trabajadores permanentes y algo más de la mitad de los productores residen en el establecimiento (representando el 31% de la superficie), con una tendencia a la baja en los últimos años.

Del cruce de algunas variables, la región de basalto superficial - Cuchilla de Haedo presenta realidades que lo acercan parcialmente a los casos II y IV de la tipología desarrollada por Schejtman y Berdegué: caso II) territorios con procesos significativos de crecimiento económico pero con débil impacto sobre el desarrollo local, con debilidad identitaria y campo local en transformación cuya lógica de producción tiende a ser producida exógenamente, y caso IV) territorios con cierto proceso de desestructuración societaria, así como fuertes fracturas sociales y/o instituciones débiles o inexistentes; acompañado de una economía deprimida y estancada.

A modo de conclusión, se puede decir que **el territorio delimitado para este estudio está lejos de ser considerado como una región**. La visión de los actores que allí habitan y/o inciden con acciones no tiene impregnada una referencia al basalto superficial como elemento aglutinador identitario y concatenador de su acción, más allá del reconocimiento generalizado acerca del atraso relativo de la zona.

Sin embargo, este territorio tiene un conjunto de problemáticas y demandas comunes que se sobreponen a las identidades locales, tanto económicas como sociales y culturales; que a su vez

se diferencian del resto del país, incluso de las otras zonas de los cinco departamentos en donde se ubica dicho territorio. Por lo tanto, ese estudio no desconoce las posibles microrregiones que se pueden identificar en el basalto superficial, sino que por el contrario, reconociéndolas, asume una mirada global que trascendiendo los matices propios de lo local, permite arribar a la identificación de problemáticas comunes y trabajar este territorio como conjunto, con el fin de aproximar las miradas de las diferentes escalas (nacional, departamental, local) y promover una mejor intervención en éste.

Como **resultado del ejercicio de priorización de las líneas estratégicas para el territorio**, surge que tres de ellas están asociadas a inversiones en infraestructura (rutas y caminos, electrificación rural e incrementar pozos y tajamares), tres vinculadas a servicios que potencian el capital humano (dos referidas a educación y una a salud), dos referidas a la formación (fortalecimiento de las organizaciones locales y fomento de la asociatividad), una productiva (el manejo predial) y cuatro relativas a la institucionalidad para el tratamiento de las iniciativas que llegan al territorio (repensarla, potenciar a la escuela rural, flexibilizar la llegada a través de referentes más adecuados según cada territorio y crear incentivos diferenciales y nuevos perfiles). El siguiente gráfico da cuenta de la importancia relativa asignada a cada una de ellas.

Desde una perspectiva sistémica e integrada de las líneas de acción para el territorio se observa que **la priorización realizada por los referentes del basalto muestra los rasgos de un plan estratégico para su territorio que…**

> **…partiendo prioritariamente por la infraestructura territorial** en lo referente a mejorar las rutas y caminos, ampliar la electrificación rural, y también mejorar la telefonía y conectividad, así como aumentar la cantidad de pozos y tajamares…

…actúe enfáticamente en educación y salud con objetivos específicos para generar oferta educativa aplicada al territorio, fomentar servicios de salud con mayor permanencia en el territorio e implementar alternativas que fomenten la continuidad educativa…

…y profundice las actuales acciones productivas, fundamentalmente en cuanto a mejorar el manejo predial, implementando mejoras tecnológicas en gestión de sombra, potreros, agua y pastura, y también fomentar la producción de forrajes.

…teniendo en cuenta factores clave a nivel de las estrategias de intervención institucional y de formación: i) fortalecer las organizaciones locales y de productores, ii) repensar la interinstitucionaldad en el territorio desde el respeto de las culturas locales y evitando la fragmentación sectorial, iii) fomentar la asociatividad para la producción conjunta, acceso a insumos y servicios, iv) revisar el rol de la escuela rural como cimiento comunitario y como medio de llegada al territorio, v) impulsar intervenciones a través de actores puente identificados caso a caso como forma de acercamiento entre las políticas públicas y las demandas de los beneficiarios, y vi) crear incentivos diferenciales y nuevos perfiles para llegar a los más desfavorecidos.

Un elemento implícito en la generación de esta propuesta es la existencia de una mirada crítica pero al mismo tiempo constructiva por parte de los actores locales que participaron del proceso de planificación estratégica. Esto se basa en el reconocimiento por parte de dichos actores de un proceso de mejora en distintas áreas por las que se avanzó en los últimos años, pero que aún presenta aspectos a mejorar y profundizar.

El análisis comparado entre lo priorizado por los referentes del territorio y los planes de las instituciones con competencias relevantes para esos temas a nivel de la zona objeto de estudio, denota que **varias de las líneas de acción priorizadas para el territorio tienen una muy buena compatibilidad con las agendas de las instituciones y están básicamente encaminadas con diversas iniciativas y recursos destinados para ello**. Entre estas propuestas se encuentran las referidas a: rutas y caminería, electrificación, y pozos y tajamares (en temas de infraestructura), servicios de salud en el medio rural (del área de servicios), manejo predial y mejoras tecnológicas (del ámbito productivo), asociatividad para la producción, y fortalecimiento de las organizaciones locales y de productores (de la dimensión formación), esta última con un componente en cierta medida incorporado a las demás propuestas.

Se subraya la **importancia de estas continuidades, aunque algunas de ellas requieren revisión de sus estrategias e instrumentos de llegada, así como fortalecer o terminar de definir los recursos necesarios para viabilizarlas**, incluyendo en algún caso la derivación de recursos desde otras zonas del país hacia la de Cuchilla de Haedo - Basalto, lo que implica asumir una orientación de recursos hacia una zona que tendrá menor impacto en cuanto a población.

Por otra parte, **un conjunto de líneas de acción priorizadas por el territorio no se ve reflejado a nivel de las agendas institucionales con potencial incidencia sobre ellas**, aunque en algún

caso sí están allí identificadas como un problema a abordar o analizar. Dentro de estas propuestas se encuentran las vinculadas a: oferta educativa aplicada y alternativas de transporte (de la dimensión servicios) y la mayoría de las acciones priorizadas en lo institucional, tales como repensar la interinstitucionalidad para la intervención en el territorio, revisar el rol de la escuela rural, impulsar un diseño institucional de llegada al territorio a través de actores puente, y crear incentivos diferenciales y nuevos perfiles para llegar a los más desfavorecidos. Coincidentemente, se trata en general de líneas de acción innovadoras en relación a las acciones que ya están encaminadas.

Por lo tanto, se recomienda **considerar la posibilidad de incorporar en las agendas institucionales con incidencia en el basalto** a estas prioridades territoriales que parecerían tener poca viabilidad institucional en el mediano plazo. Ello **constituiría un giro clave en la orientación estratégica y política hacia esta zona**, en la perspectiva de incorporar al territorio como activo sustantivo en la construcción de políticas públicas territoriales. Sin embargo, estas definiciones no son menores, ya que implican reconsiderar asuntos como la centralidad de las decisiones, la exclusividad de competencias, los alcances de la participación, entre otros temas asociados a profundizar la descentralización.

En algunos casos el avance en las líneas estratégicas priorizadas por el territorio se soluciona con una orientación hacia el territorio de importantes recursos financieros (ejemplos de importantes infraestructuras), pero en otros temas se requiere más que nada de un proceso de trabajo en lo local (ejemplos de fortalecer organizaciones, fomentar asociatividad) y de definiciones en lo nacional acerca de la estrategia de llegada.

El plan estratégico arribado denota un camino necesario por el cual transitar: de las condiciones básicas para el desarrollo a la construcción de capital humano e institucional local para el desarrollo territorial sostenible.

La población referente del basalto priorizó acciones ligadas a las condiciones básicas de infraestructura y servicios para el desarrollo, para luego avanzar en los aspectos productivos. **Se trata de un conjunto de demandas básicas que son de índole estatal y fuertemente nacional** si se consideran las referencias competenciales existentes hasta ahora, al mismo tiempo que **evidencian cierto posicionamiento demandante**, acorde a la caracterización del sistema de actores que opera en el territorio.

Cabe destacar que la dimensión infraestructura es transversal a los demás vectores del desarrollo, que además, en un territorio con restricciones en materia de inclusión, las dificultades en materia comunicacional amplifican las consecuencias del vacío demográfico sobre la estructura social: refuerzan la sensación de aislamiento, limitan la posibilidad de emergencia de liderazgos, así como dificultan el ejercicio de descentralización y gobernanza. A su vez, el acercamiento de los servicios al territorio también resulta una condición para mantener ciertos estilos de vida que, aunque en algunos casos económicamente poco rentables, aseguren una base demográfica

mínima que permita hacer viable un plan de desarrollo. Por ello, resulta trascendente que la intervención intersectorial fortalezca en los próximos años estas acciones como forma de generar un plan efectivo de desarrollo que vaya más allá de formulaciones genéricas y acercamientos compartimentados al territorio, siendo clave la intersectorialidad para generar propuestas que produzcan inclusión y se manejen con criterios de escala adecuados.

E**l plan estratégico no incluye mayor novedad en relación a los aspectos productivos priorizados a nivel global**. **La población referente del basalto propone básicamente continuidad y profundización** de las líneas prioritarias que ya vienen operando en lo productivo, profundizando el trabajo para la accesibilidad de los planes a poblaciones con más dificultades, mediante estrategias más flexibles y de alta proximidad.

De esta forma, la pregunta orientadora del estudio, ligada a la búsqueda de actividades económico productivas innovadoras y generadoras de mayor valor agregado como forma de fomentar un proceso de desarrollo para reducir el atraso relativo de este territorio con respecto al resto del país, se vio opacada ante la urgencia de resolver determinadas condiciones básicas y previas para todo proceso de desarrollo local o regional sostenible.

Lo que sí constituye una novedad en el plan estratégico territorial arribado son **dos flancos de innovación con potencial para dar valor agregado a las acciones de continuidad y profundización que se vienen implementando en el basalto**.

Uno de ellos refiere a **generar una oferta educativa aplicada a la realidad** del territorio como base para la construcción de capital humano y social a nivel local, especialmente para la franja entre 12 y 17 años, además de alternativas de continuidad y accesibilidad. Desde la perspectiva de desarrollo local sostenible hay amplia coincidencia en que la generación de capital humano constituye uno de los mínimos fundamentales en tanto condición de base para el desarrollo de un territorio.

Reconociendo que esta prioridad para el territorio aún es baja en las agendas institucionales de los actores de relevancia competencial en el basalto, todas estas miradas refuerzan el planteo de que **podría constituir un punto de giro clave en la orientación y estrategia política en el área, en la perspectiva de incorporar el activo humano del territorio como aspecto sustantivo de su desarrollo**. Dado el estado de situación actual, se recomienda que la inclusión en agendas institucionales de esta prioridad territorial se realice gradualmente, comenzando con la implementación de una experiencia de formación-investigación-desarrollo para la zona, a modo de iniciativa piloto que oriente un reposicionamiento de lineamientos con mirada de mediano plazo que supere lo asistencial sino fundamentalmente a la promoción del capital humano para el desarrollo territorial sostenible. Ello necesariamente implicará priorizar a este territorio frente a otras zonas del país, que también presentan desajustes entre la oferta educativa y sus necesidades, así como derivar recursos hacia allí, lo cual se reconoce es una decisión por demás significativa y no fácil de tomar.

El otro flanco de innovación está en **la estrategia e institucionalidad de la política** como bases para la construcción de capital institucional local. En este sentido, destacan cuatro planteos para considerar en las distintas propuestas que están operando en el territorio o que se vayan a iniciar en el futuro:

- El **rediseño de la interinstitucionalidad basado en el respeto a las culturas locales** (con sus tiempos, sus liderazgos, sus representaciones de valor, su historia).
- La táctica de **llegada a través de "los actores puente"** ya existentes e identificados caso a caso, no generando nuevos espacios.
- Los **incentivos diferenciales** para los operadores así como la formación de **nuevos perfiles** con herramientas metodológicas para llegar a los más desfavorecidos.
- La **revisión del rol de la escuela rural** como cimiento de comunidad y cultura local.

La integración de temas de agenda que existen dispersos en los territorios a través de herramientas como planes estratégicos, mesas de diálogo, grupos locales de desarrollo, son claves para reducir la dispersión de esfuerzos. Sin embargo, la integración de estas herramientas debe llegar a mostrar resultados concretos en lo operativo, pues de lo contrario continuará afectando la percepción de los actores locales respecto a que los diversos acercamientos al territorio para recoger insumos, planificar y participar, nunca llegan a concretarse.

Hay coincidencia en que faltan espacios genuinamente locales de participación activa y propositiva, capaces de liderar, de generar agenda propia e intervenir con incidencia en el desarrollo de su propio territorio. Se requiere de acuerdos, de voluntad política local y nacional para aportar en la construcción de espacios locales activos con mirada territorial e integral, en detrimento de la sectorial, parcial y vertical que predomina en la actualidad (que lleva implícito que lo integral se construye a partir de la sumatoria de los espacios sectoriales). No obstante, cabe destacar que para transitar en tal sentido un obstáculo presente es que la lógica sectorial y vertical resulta mucho más útil a los fines de la implementación en el territorio de las políticas definidas desde el nivel central, ciñendo la participación local a la discusión sobre la implementación operativa. Por tal motivo, un punto de partida para transitar desde la lógica sectorial hacia la integral es tener en cuenta las evidentes tensiones entre ambas, tanto en los objetivos como en la operativa.

De esta manera, **los referentes del territorio colocan en el trasfondo de las líneas estratégicas priorizadas el tema de los objetivos y alcances de la descentralización y la participación**. Repensar la interinstitucionalidad desde el territorio implica considerar tres tipos de recursos: económico-materiales, jurídico-institucionales y humanos-sociales; claves si se quiere promover procesos de descentralización del nivel central creando espacios locales de desarrollo institucional que puedan construir agendas propias y manejar grados de autonomía para su acción. Las definiciones sobre quiénes deben participar, cómo y para qué, se encuentran íntimamente vinculadas al fortalecimiento de las organizaciones locales, otra de las líneas de acción priorizadas desde el territorio y también desde el nivel institucional. En algunos casos se observan señales contradictorias, entre los objetivos para los que se fortalece y capacita, los

objetivos para los que se crean los espacios de participación y, finalmente, las competencias que se les brinda.

La llegada caso a caso mediante actores efectivamente “puente”, constituye también una estrategia complementaria a modalidades más estandarizadas, y que acerca la posibilidad de trascender la mirada sectorial promoviendo una mirada integral del territorio, así como entablar efectivos diálogos con las necesidades y códigos locales. Por tal motivo, se recomienda avanzar en este tipo de aterrizajes al territorio.

Por último, pero no de menor importancia como línea de acción territorial cabe subrayar que los incentivos diferenciales para los operadores y los nuevos perfiles asociados a intervenciones que miren desde el territorio, resultan recursos estratégicos a la hora de colaborar en el diseño de una nueva forma de llegada al territorio, así como para dinamizar su instrumentación. Esta línea, si bien no muestra alta compatibilidad con las acciones actuales, se está incorporando progresivamente en la agenda institucional y constituye una modalidad habilitadora de una mayor circulación territorial de la masa crítica operante en términos de desarrollo, de modo que algunas líneas estratégicas puedan cumplirse y llegar realmente a todas las zonas y poblaciones a las que se pretende llegar.

1 INTRODUCCIÓN

Este documento constituye el producto final del estudio de planificación estratégica territorial para la zona de basalto superficial – Cuchilla de Haedo. Se recoge aquí la información necesaria acerca del proceso seguido así como de los resultados alcanzados durante la construcción del plan estratégico, además de una serie de conclusiones y recomendaciones que se desprendieron del estudio.

Se organiza la presentación del informe comenzando con la descripción de los objetivos que motivaron el estudio. Posteriormente, en los capítulos 3 y 4 se incluye una delimitación del foco del plan estratégico y del alcance geográfico, respectivamente. El capítulo 5 expone el marco conceptual del estudio. Luego le sigue la descripción de la metodología aplicada y las fases de aproximación para arribar al plan estratégico (capítulo 6). En el capítulo 7 se presentan una serie de datos socioeconómicos a modo de diagnóstico de la zona objeto de estudio. Seguidamente, el capítulo 8 contiene un mapeo de los actores y de las iniciativas presentes en el territorio. La identificación de las líneas estratégicas y los resultados del ejercicio de priorización se presentan en los capítulos 9 y 10 respectivamente. El capítulo 11 incluye el análisis de viabilidad de las líneas estratégicas en clave comparativa con los planes institucionales e identificando las restricciones que su implementación puede acarrear. Las conclusiones y principales recomendaciones que surgen del estudio están recogidas en el capítulo 12.

El informe se acompaña de seis anexos. El primero con el equipo de trabajo de FLACSO.que llevó adelante el presente estudio. El segundo anexo amplía algunos aspectos conceptuales referidos a la descentralización y el desarrollo local en Uruguay. La descripción de los perfiles socioeconómicos de los cinco departamentos en donde se ubica el área objeto de estudio conforma el anexo III. En el cuarto se detallan los participantes a lo largo del proceso de planificación estratégica llevado a cabo. El anexo V brinda información de algunos resultados adicionales. Mientras que el último anexo contiene la bibliografía.

Finalmente, se quiere dejar sentado el agradecimiento a todas aquellas personas e instituciones que con su disposición, amabilidad y aportes brindados hicieron posible que el recorrido por las distintas etapas que implicó este estudio, fuera de una manera sumamente gratificante y a la vez desafiante. El equipo de trabajo se sentirá satisfecho solo si la labor realizada logra el cometido de brindar a los diferentes actores del territorio –con mayor o menor grado de incidencia– insumos útiles a la hora de pensar la estrategia de desarrollo para la zona así como para la implementación de acciones en el territorio.

2 LOS OBJETIVOS QUE ORIGINARON EL ESTUDIO

El objetivo general del estudio consistía en elaborar un plan estratégico territorial para las áreas geográficas definidas como de menor dinamismo económico relativo de los departamentos de Artigas, Salto, Paysandú, Tacuarembó y Rivera.

Como objetivos específicos se planteaban los siguientes:

a) Identificar rupturas en el territorio que permitan un desarrollo económico y social sostenido.
b) Realizar propuestas concretas de proyectos o políticas para propiciar o impulsar las rupturas posibles identificadas.
c) Analizar cómo incorporar más valor e innovación a las actividades económicas del territorio.
d) Realizar propuestas concretas de proyectos o políticas para la incorporación de mayor valor e innovación a las actividades del territorio o generar nuevas actividades de alto valor agregado.
e) Identificar qué políticas específicas de implementación local y qué infraestructuras son necesarias para viabilizar el plan estratégico territorial y, en particular, para viabilizar las propuestas y análisis que se pide realizar en los anteriores puntos.
f) Identificar las restricciones y obstáculos institucionales para la estrategia de desarrollo territorial.

Como desafío especial adicionado al estudio se planteó la búsqueda de acrecentar las posibilidades de los actores que operan en el territorio y los recursos que allí llegan, nutriendo la agenda departamental, regional, nacional e internacional; generando nuevos y contextualizados insumos para la toma de decisiones de mediano y largo plazo.

Del análisis inicial de los objetivos planteados para la planificación estratégica del territorio objeto de estudio se desprende naturalmente una pregunta orientadora que el proceso de planificación y estudio buscará responder, que es la siguiente:

> ¿Qué actividades económico productivas pueden posibilitar un proceso de desarrollo con mayor generación de riqueza e innovación para este territorio, reduciendo la brecha existente con otras áreas del país?

3 LA DELIMITACIÓN DEL FOCO DEL PLAN ESTRATÉGICO

Este capítulo contiene una serie de explicitaciones que se considera necesario hacer acerca del proceso de planificación estratégica llevado a cabo, en términos de su alcance como proceso y de la base que lo sustentó**.**

- **En términos de planeamiento estratégico**

El planeamiento estratégico constituye un instrumento que opera en un proceso vinculando íntimamente el pensamiento con la acción, buscando una mediación viable entre presente y futuro, con visión global. No se trata entonces de un estudio en el sentido clásico del término, sino que **constituye un tipo particular de estudio que opera en un proceso, buscando imprimir reflexividad estratégica al servicio de la acción.**

Diversas corrientes de la planificación estratégica concuerdan en cuatro grandes fases del proceso global de planeamiento:

- La primera fase es explicativa, de apreciación global de la situación (diagnóstico);
- La segunda fase es normativa, de construcción de visión de futuro (prospectiva);
- La tercera fase es de formulación y definición estratégica en términos de construcción de viabilidad y legitimidad (estrategia);
- La cuarta fase es operacional, táctica, de ejecución y corrección.

Una decisión importante tomada en el marco del presente ejercicio de planificación estratégica consistió en no concentrar esfuerzos en la fase de diagnóstico (primera fase del proceso), aprovechando y acumulando los conocimientos a partir de diagnósticos previos disponibles para el territorio, cuya actualidad y cobertura departamental permitían solamente incorporar algunos ajustes a partir del trabajo de campo a realizar.

Desde este marco, la propuesta de planificación estratégica para la Cuchilla de Haedo, nutre “desde abajo” la construcción de escenarios posibles (visión prospectiva, segunda fase) en tanto busca identificar innovaciones y factores de valor agregado capaces de “abrir” a la construcción de escenarios de desarrollo sostenible “desde lo local”, que generen posibles “rupturas” en las tendencias que la visualizan como zona “perdedora”, de bajo dinamismo relativo, según los últimos análisis prospectivos construidos en el país.

Pero fundamentalmente la presente propuesta de planificación pone el énfasis en la fase estratégica (la tercera de las fases), que busca construir viabilidad –en términos de acuerdos de implementación– entre actores claves con intervenciones en el territorio en relación a las líneas de acción con “alto valor local”. Para ello se trabajó en la construcción de las prioridades territoriales “desde” referentes del territorio y en la identificación de potencialidades y restricciones para

llevarlas a cabo. De esta manera, genera insumos para responder a la pregunta de qué hacer, nutriendo al mismo tiempo las agendas locales, departamentales y nacionales.

En resumen, **el proceso de planificación estratégica plasmado en este documento no se centra en la fase de diagnóstico del planeamiento, aprovechando e incorporando los conocimientos acumulados en la materia; además de no llegar a la fase de hacer operativas las acciones, dado que no se poseen recursos comprometidos para la ejecución** (primera y cuarta fase del planeamiento estratégico).

Por tanto, este estudio **constituye un insumo para alimentar la visión y fundamentalmente las estrategias de mediano plazo de los agentes claves en los procesos que acontecen en el territorio definido** (segunda y tercera fase del planeamiento), **haciendo especial énfasis en "poner sobre la mesa" las priorizaciones y viabilidades de los actores referentes de las intervenciones para el desarrollo local.**

- **En términos de planificación participativa con actores referentes**

El proceso de planificación estratégica llevado a cabo se sustentó en la combinación de información secundaria disponible y de información primaria generada con el trabajo de campo partir de los actores clave con incidencia en el territorio.

Los actores clave, si bien son diversos en sus perfiles y orígenes institucionales, constituyen un perfil de informante territorial, mas no cubre la totalidad de las perspectivas del territorio. Supone contar con la mirada y la voz de aquellos que han estructurado un mayor análisis del territorio y que tienen mayor incidencia en las políticas públicas que allí impactan y por ello se vuelven relevantes para este proceso de trabajo. Al mismo tiempo, suelen ser los discursos de mayor visibilidad a nivel territorial, constituyendo de alguna manera el concierto del discurso oficial del territorio. Así, la planificación realizada a partir de estos actores cuenta con importantes ventajas en torno a la viabilidad de construcción.

No obstante, es importante explicitar que esta propuesta metodológica no incorpora mayormente información de las "voces anónimas" del territorio, las del poblador común que generalmente no acude a los diversas espacios de articulación y participación. Estos actores, si bien no tienen alta visibilidad externa, suelen contar en ocasiones con una importante legitimidad social. El alcance previsto de la propuesta no suponía su participación. Sin embargo, es preciso dejarlo especificado ya que cualquier ampliación o profundización del proceso podría requerir su incorporación considerando que, en ocasiones, algunos de estos grupos son también los núcleos más distantes para acceder a las iniciativas nuevas en el territorio. Finalmente, cabe destacar que en la fase de talleres se contó con la participación de algunos actores tales como referentes locales, productores y habitantes comunes, que de alguna manera suelen ser portadores de patrones significativos de la cultura local.

4 EL ALCANCE GEOGRÁFICO DEL PLAN

Una de las primeras definiciones del estudio (que constituyó la fase "cero" del trabajo) consistió en la delimitación del área geográfica de referencia para la planificación territorial. La propuesta original se orientaba a "las áreas geográficas definidas como de menor dinamismo económico relativo de los departamentos de Artigas, Salto, Paysandú, Tacuarembó y Rivera" con cierta alusión al basalto superficial pero que requería una delimitación al respecto.

Tres criterios principales fueron el fundamento de la selección realizada en conjunto con OPP, la que surgió de un análisis comparativo con otras alternativas identificadas y analizadas como posibles áreas geográficas para la planificación estratégica territorial:

i. **La zona de basalto superficial de los departamentos de Paysandú, Salto, Artigas, Tacuarembó y Rivera era una región catalogada como "perdedora"** en el análisis realizado por OPP en 2009, a partir de los estudios realizados en el marco de la Estrategia Uruguay III Siglo, **con necesidad de aplicación de políticas públicas nacionales fuertes** vinculadas a la accesibilidad, servicios, infraestructura básica, acceso al agua, manejo productivo, a lo cual se agregaba una significativa debilidad de actores en lo local.

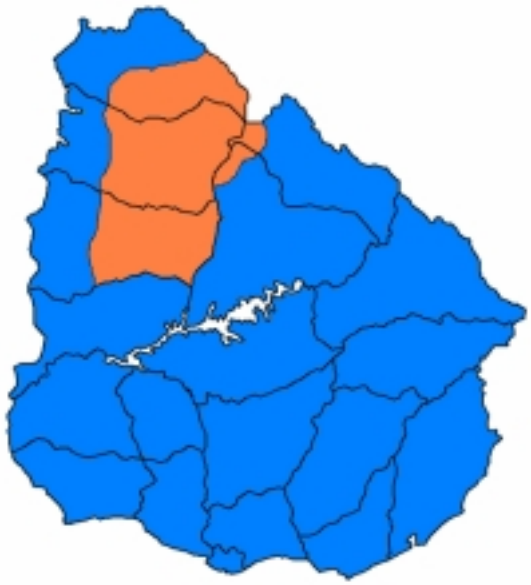
ii. Se consideró una **definición de territorio no encerrada en las consideraciones de geografía y suelos** (no delimitada "agronómicamente"[1]) y tampoco asociada a los mapas de infraestructura territorial. La definición tomada interpreta el territorio como un espacio político, económico, social, cultural y ambiental en donde se expresa toda la complejidad de la vida humana en sociedad. Así, **la definición de "basalto superficial" asumida es la de aquel conjunto territorial que se asocia con una dinámica social, productiva y poblacional común, caracterizada por ser un área poco poblada y con tendencia al vaciamiento poblacional, en donde coexisten pequeños productores aislados en un marco donde la calidad de los recursos naturales lleva a la explotación ganadera tradicional; presentando grandes problemas de infraestructura, de acceso y caminería, agua potable, energía eléctrica, comunicaciones, entre otros, a los que se suman factores identitarios muy débiles y escasos vínculos intra e inter-territoriales**.

iii. Se maneja aquí un **concepto de "región a construir"**, **ya que hoy no existe tal visión regional como elemento identitario, aglutinador de actores** (locales, departamentales, interdepartamentales, nacionales). La institucionalidad y la interacción con los actores fue parte de la delimitación específica del área definida para la planificación territorial, ya que se ponen en juego una serie de relacionamientos complejos que deben ser analizados desde la lógica sistémica de las organizaciones y políticas públicas, de forma de avanzar en la apropiación y participación de los actores locales en la planificación territorial. El trabajo permitirá identificar líneas posibles de articulación de futuras intervenciones que pretendan ir

[1] Estrictamente solo serían "mitades" de Paysandú, Salto y Artigas las que entrarían bajo esta definición.

generando la idea de región o de microrregiones que permitan darle escala a las mismas, trabajando con la región como hipótesis y construcción posible, cuyo derrotero dependerá de los actores locales y extra locales.

La zona finalmente seleccionada fue definida como "**el basalto superficial flexible"**, que además de estar en línea con estos criterios, posee una serie de ventajas que motivaron su elección:



- La definición "agronómica" flexible permite incluir a Rivera y Tacuarembó en sus extremos noroeste (zona de áreas protegidas: Lunarejo y Laureles), más allá del basalto superficial estricto desde el punto de vista agronómico.
- Permite acumular y profundizar el análisis de los estudios piloto de OPP sobre esta zona, con óptica de subregiones: i) Paysandú-Salto y ii) Rivera-Tacuarembó (Artigas no había sido incluido en esos pilotos).
- Brinda margen para que la interacción con la institucionalidad local a lo largo del trabajo de campo ajuste y defina los territorios que integran el área para la planificación territorial.
- Promueve la focalización en áreas menos ricas y con menor visión estratégica, facilitando la generación de propuestas de nivel meso y micro de políticas de accesibilidad, infraestructura y servicios básicos. Además, al no incluir a las capitales departamentales y otras ciudades grandes de estos departamentos se fortalece la anterior focalización.
- Incluye 6 alcaldías de estos 5 departamentos: Guichón en Paysandú; Rincón de Valentín, Colonia Lavalleja y Mataojo en Salto; Baltasar Brum en Artigas y Tranqueras en Rivera.
- Posee un perfil económico relativamente homogéneo, basado en actividades de ganadería extensiva tradicional, con alta participación de pequeños productores, además de algunas áreas dedicadas a forestación, lechería, arroz, tabaco, piedras, energía eólica y turismo, incluyendo áreas del SNAP.

No obstante, aunque en menor medida respecto a las demás alternativas analizadas, la zona seleccionada tiene algunas desventajas que fueron identificadas y analizadas para mitigar riesgos en el proceso del estudio, como por ejemplo las siguientes:

- Dos elementos que aparecen como ventajas desde otros puntos de vista juegan aquí como amenazas o desventajas, dando lugar a potenciales dificultades para el compromiso y apropiación por parte de algunos de los principales actores departamentales:
    - No incluir a las capitales departamentales.

- Focalizar el plan estratégico en una zona diferente a las de mayor interés, prioridad, densidad poblacional y generación de riquezas departamentales.

- La característica de la zona con escasa población, urbana y rural, (engloba al 10% de la población de los 5 departamentos, 6% de la población urbana y 42% de la rural) trae consigo el riesgo de disponer de una menor masa crítica a nivel de actores locales.
- Cierta dificultad a priori para organizar instancias de trabajo bajo la modalidad de talleres debido a la característica de la zona seleccionada de poblados pequeños dispersos y sin vías de comunicación adecuadas entre ellos.
- La debilidad organizativa y la baja densidad de red del territorio, que tiende a un escaso dinamismo en materia de movilización, salvo que haya un continuo flujo de intervenciones externas para sostenerla.

El siguiente mapa permite visualizar la zona de basalto superficial flexible que es objeto de la planificación estratégica territorial que en este documento se presenta.

ARTIGAS
RIVERA
SALTO
TACUAREMBO
PAYSANDU
PASO DE LOS TOROS

5 UN BREVE MARCO CONCEPTUAL A MODO DE ENCUADRE

Este capítulo incluye en forma sintética las principales referencias teórico conceptuales que orientaron la perspectiva de trabajo del estudio. En el Anexo II se complementa este marco conceptual.

Varias fuentes conceptuales están presentes detrás del planteo llevado a cabo, entre ellas, las teorías de desarrollo, principalmente las vinculadas al desarrollo endógeno y desarrollo local, el análisis estratégico y sistémico de las organizaciones y políticas públicas, los procesos de descentralización y gobernanza, tanto desde enfoques institucionales como de redes.

En primer lugar, es de destacar el **fin último al que deberían aportar los procesos de desarrollo territorial**, que conviene no perderlo de vista y debe servir como guía permanente para las acciones a realizar: *elevar la calidad de vida de cada ciudadano y contribuir al desarrollo del país*.

Si bien la globalización impregna nuestra sociedad actual, hoy se habla cada vez más de desarrollo local. La **concepción contemporánea del desarrollo**, después de haber recorrido en teoría y práctica varias reformulaciones, valora un **enfoque: integral** (que contemple la vida en sus varias facetas), **multi actoral** (los actores tienden a resignificarse para trabajar juntos) **y local**, en tanto se revaloriza el territorio, se dialoga con el entorno próximo y lejano y se aporta al pacto nacional (requiere que cada territorio tenga proyecto propio).

El desarrollo local es un itinerario hacia el desarrollo que involucra varios componentes: el proceso económico pero también involucra los procesos de sustentabilidad ecológica, de calidad y equilibrio territorial, de equidad y cambio social. Es un itinerario que define un colectivo social en diálogo con su entorno. Este itinerario hacia el desarrollo es una estrategia de acción que se asienta sobre el proyecto de territorio colectivo y consensuado de la comunidad, el cual está en permanente construcción.

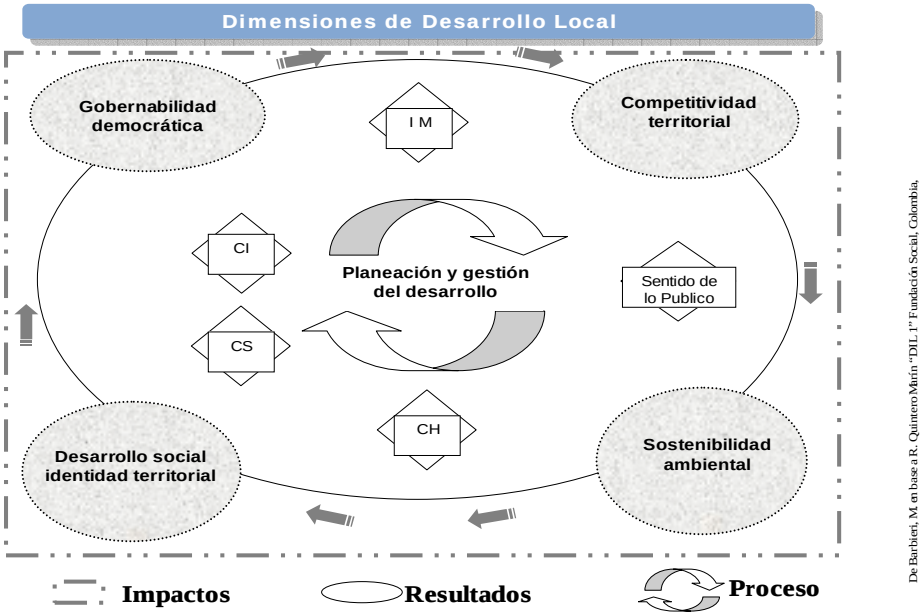
En la misma línea se puede sintetizar que hablar de desarrollo es: hablar de mejorar la vida de las personas (desarrollo humano), de todas las personas (desarrollo social e inclusivo) y de las que viven y las que vendrán (desarrollo sostenible). Entonces es humano, social e inclusivo y sostenible.[2]

Siguiendo a Quintero Marín, esta concepción del desarrollo local contempla unas finalidades para el desarrollo, denominadas “dinámicas del desarrollo” y una serie de “condiciones para el desarrollo”, que es importante crear para lograr esos grandes objetivos o finalidades. Las condiciones del desarrollo no refieren a los resultados máximos del proceso de desarrollo local

[2] De Franco, A. (2004).

sino a aquellos mínimos fundamentales, necesarios y habilitantes para desencadenar y afianzar los procesos de desarrollo local. Son las bases de sustentación mínimas de los procesos de Desarrollo Local.[3]

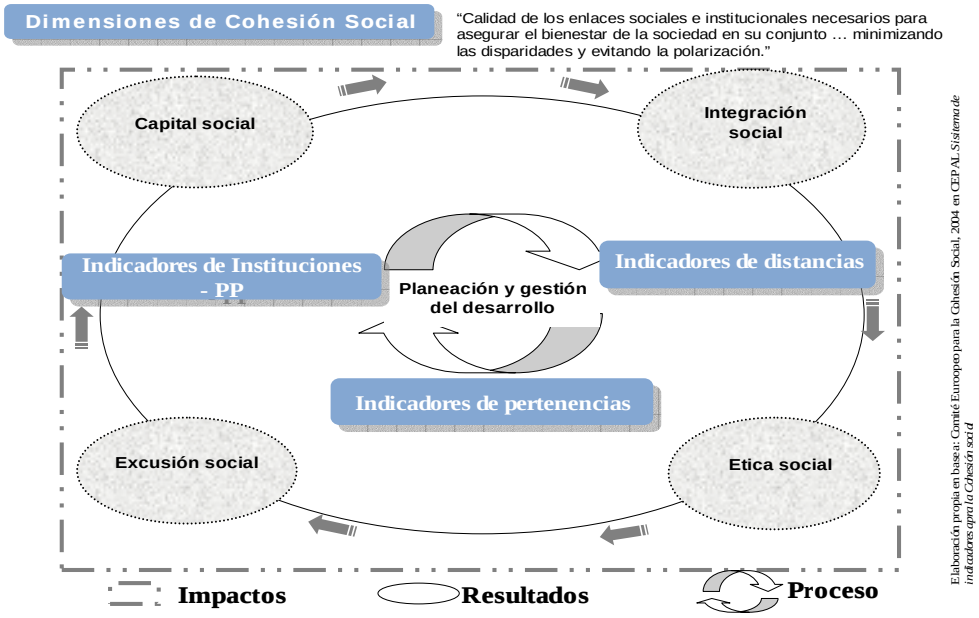
El desarrollo local es una ecuación que relaciona variables – condiciones – capitales (activos en términos de teoría del desarrollo) y para promover el desarrollo es necesario invertir en estos capitales, en estas variables que están íntimamente relacionadas. Los proyectos e intervenciones sociales no producen desarrollo local, en tanto, proyecto colectivo y consensuado de desarrollo sustentable y democrático. Sí pueden mejorar condiciones del desarrollo y pueden desencadenar un proceso de desarrollo local, impactando en algún aspecto de las dinámicas integrales de desarrollo y/o generando mediación – negociación en la planificación y gestión del desarrollo.



Los dilemas planteados en las últimas décadas sobre el mentado desarrollo y la continuidad de las inequidades sociales y territoriales, encontró en los avances de los programas y estudios sobre Cohesión Social y Territorial una serie de respuestas tentativas que continúan en construcción y reformulación.

En la Estrategia revisada de Cohesión Social de Unión Europea, la cohesión social se entiende como un concepto que refleja la calidad de los enlaces sociales e institucionales necesarios para asegurar el bienestar de la sociedad en su conjunto, en cuyo marco se busca compatibilizar el crecimiento con la justicia social. En dicha estrategia se plantea que la cohesión social consiste en la capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros, minimizando las disparidades y evitando la polarización. Una sociedad cohesionada es una comunidad de apoyo mutuo integrada por individuos que persiguen metas comunes por medios democráticos (Comité Europeo para la Cohesión Social, 2004).

[3] De Barbieri, M. (2004).



En el concepto de cohesión social de la Comisión (CEPAL/SEGIB, 2007) se incorpora la dimensión del actor y sus respuestas en relación con las modalidades de funcionamiento de los mecanismos de inclusión-exclusión, lo cual permite vincular los procesos objetivos de la desigualdad con los componentes subjetivos de la integración social. En este marco, el sentido de pertenencia tiene un papel crítico en los procesos de cohesión y sus resultados; en la medida en que los actores se sientan parte de la sociedad mayor será mucho más probable que participen en los asuntos públicos y en las políticas de inclusión y cohesión sociales.

La literatura especializada en Cohesión Social y Territorial valora algunos de los aspectos ya incorporados en el enfoque del desarrollo local como estrategia de desarrollo (la cuestión de la identidad y pertenencia, el capital institucional y social) e incorpora con jerarquía la mirada sobre la desigualdad, las distancias en el comportamiento de los factores de desarrollo.[4]

La **concepción de desarrollo local y cohesión social** asumida en el presente estudio refiere a un **proceso que involucra varias dimensiones del territorio** (**desarrollo integral local**):

- la política e institucional (gobernabilidad democrática).
- la social y cultural (desarrollo social e identidad cultural).
- la económica (competitividad territorial).
- la ambiental (sostenibilidad ambiental).

Así, el desarrollo territorial implica crecimiento económico, pero no solamente a éste como algunas concepciones focalizan, sino que éste debe ir de la mano de mayor equidad asociada a

[4] CEPAL (2007).

procesos de cambio social y cultural, al mismo tiempo que supone sustentabilidad ambiental, calidad y equilibrio espacial y territorial.

Sumado a lo anterior, se considera clave que el proceso de desarrollo sea "**desde abajo**", en oposición a la corriente convencional ("desde arriba") que se basaba en la difusión del crecimiento económico a partir de núcleo central (estrategia basada en inversiones y financiamiento del exterior y compensaciones territoriales y subsidios, que dieran lugar a la generación de empleo a partir del crecimiento económico). Se entiende que la estrategia a seguir debe ser un proceso de desarrollo local basado en la articulación de sistemas locales, en una mayor vinculación del tejido social, la creación de nuevas empresas, el control del proceso por parte de los actores locales, y el fortalecimiento de los gobiernos locales en el diseño territorial de las políticas.

Por ello, **la concertación entre los agentes que interactúan en un territorio determinado y la participación de los ciudadanos en un proyecto común son aspectos fundamentales** para el logro de los objetivos del desarrollo a nivel local.

En esta estrategia "desde abajo" surge, aunque con el foco económico, pese a que podría ser extendida a las demás dimensiones que integran el desarrollo integral local, el concepto de **desarrollo económico territorial endógeno**, definido como un proceso endógeno de acumulación de capital y crecimiento del producto que depende del desarrollo del potencial competitivo del sistema productivo local que, a su vez, depende de la capacidad empresarial local, de la forma en que los empresarios se organizan para producir, de la introducción y difusión de innovaciones, del rol de las economías de aglomeración (asociado al papel de las ciudades del territorio y sus zonas de influencia) y del marco institucional donde todo esto ocurre.

Sin embargo, han de garantizarse ciertas condiciones básicas de partida, que no necesariamente están presentes en un sistema local, por el bajo nivel de acumulación y de densidad reticular a nivel organizativo. Es por eso que en ciertos casos el desarrollo del territorio demanda intervenciones continuadas desde fuera para dinamizar y potenciar los diversos capitales con los que éste cuenta. De lo contrario, dejado el sistema local a la deriva de sus propias tendencias, tenderá a reforzar las propias condiciones de baja diferenciación estructural que lo caracterizan.

Para lograr un proceso de desarrollo territorial de las características presentadas se vuelven clave los siguientes aspectos, que funcionan en conexión sinérgica e interdependiente: la innovación, la organización competitiva de la producción, las particularidades identitarias y culturales, las economías de aglomeración urbana, el marco institucional, y los vínculos entre lo urbano y lo rural. El análisis de las potencialidades de desarrollo de los territorios implica la evaluación de estos factores y como se presentan en el territorio.

El desarrollo económico es un camino a construir que va a depender de la combinación actual de estos factores, pero sobre todo de la capacidad de los actores locales de actuar sobre ellos para transformarlos en forma positiva y articulada en torno a una estrategia de mediano y largo plazo

(lo cual involucra un consenso mínimo entre los principales agentes económicos y sociales del territorio). Como ya fuese mencionado, esta derivación acerca del desarrollo económico (una de las dimensiones del fenómeno multidimensional del desarrollo territorial) puede ser extensible al resto de las dimensiones.

También la **definición del territorio** asumida es una definición integral, que trasciende su espacio físico. El territorio está delimitado por un conjunto de relaciones sociales y económicas entre actores e instituciones que poseen capacidades y conocimientos específicos, compartidos, propios y adquiridos, e interactúan a partir de una tradición, normas y valores comunes, sobre los cuales se codifican y decodifican todos los intercambios.

Un elemento clave en todo proceso de desarrollo es la capacidad de los territorios de apropiarse al menos de una parte del crecimiento económico, transformándolo en un proceso endógeno de generación de capacidades territoriales en el plano social y económico; para lo cual el fortalecimiento de los capitales humano, social e institucional son esenciales para la puesta en valor y el crecimiento de otros tipos de capitales. Esto plantea el desafío de acrecentar las posibilidades de las comunidades locales de nutrir la agenda departamental, regional, nacional e internacional, generando nuevos y contextualizados insumos para la toma de decisiones. Las agendas locales representan un esfuerzo para el conjunto de organizaciones, en tanto afecta la distribución del poder, expande la necesidad de negociaciones múltiples y obliga a mirar nuevamente la agenda de complementación productiva, social, ambiental, institucional del país y la dinámica de planificación continua y estratégica del desarrollo del territorio.

Es por ello que la **planificación estratégica** se hace necesaria, porque las acciones puntuales sin ninguna estrategia dan una visión de corto plazo y no actúan en forma contundente sobre la realidad. Es una vía de desarrollo organizado a través de acciones definidas y planificadas según un proceso lógico y estratégico, diseñado para el logro de los objetivos, contribuyendo con reflexión y creación de hábitos en pos de los resultados. Se trata de un proyecto a futuro tanto para la economía en su conjunto, como para la región en particular, en el cual es necesario para su elaboración la mayor participación posible e información. La planeación estratégica es esencialmente participativa, requiere de la planificación participativa de todos los agentes involucrados y el compromiso del gobierno para lograr las condiciones favorables de desarrollo social y económico integrado. A su vez, la planificación territorial apoya al proceso de descentralización, fortaleciendo la programación local participativa de los departamentos y ámbitos locales, y la capacidad local en diversas etapas de intervención: diagnóstico, programación, gestión, ejecución y monitoreo.

La planeación estratégica permite generar una visión de preeminencia porque plantea en el presente las posibilidades de futuro, permitiendo así prever problemas y tomar decisiones de manera preventiva disminuyendo los riesgos. A su vez, detecta las posibilidades y amenazas del entorno, establece los objetivos y metas institucionales proyectándolos en el tiempo. Sin embargo, es justo expresar que presenta algunos problemas como ser la dificultad de observar y percibir

sus beneficios en el corto plazo, y también se pueden requerir cambios profundos que generen resistencia y por lo tanto desajustes.

Un plan estratégico tiene aceptación solo cuando parte desde abajo. Por lo tanto debe de ser impulsado por los involucrados, desde su cohesión, involucramiento y participación activa y directa en el proyecto. Solo si es visto como "su" proyecto tendrá éxito. Es así que la planificación estratégica participativa es una herramienta fundamental para lograr estos resultados. Esto implica la realización de un proceso participativo en el cual deben estar presentes todos los tipos de actores del territorio. En dicho proceso, la construcción de una visión común consensuada es importante para avanzar hacia futuros acuerdos para la ejecución. Así, la construcción del plan es producto de la conjugación de visiones y opiniones de los actores territoriales.

La planificación territorial debe tener en cuenta las coordinaciones verticales, pero sobre todo poner énfasis en las coordinaciones horizontales indispensables para el desarrollo. La articulación del desarrollo económico en la escala nacional con la territorial requiere de un avance hacia la construcción de ámbitos regionales que permitan escalas territoriales idóneas para la creación y apropiación de riqueza en el conjunto del territorio nacional, con el fin de revertir a medio y largo plazo el fuerte desequilibrio y polarización que históricamente ha acompañado al desarrollo del país.

Parece razonable evitar las imposiciones desde diseños centrales de una determinada planificación estratégica del territorio, siendo muy probable que un enfoque de este tipo fracase. No obstante, ello no impide al menos dos tipos de enfoques. El primero refiere a que la planificación desde el territorio pueda ser promovida por el ámbito central nacional, aunque el contenido surja desde el propio territorio, por el elemento ya mencionado de que son los gobiernos y sociedades locales los que deben otorgar validez y reconocimiento. El segundo refiere a que debe existir determinada compatibilidad entre la planificación para el territorio y los desafíos y objetivos planteados a nivel nacional, no porque este último sea la simple suma de los territorios, sino por cierta coherencia y sinergia que debe existir para la sostenibilidad del desarrollo.

En el proceso de planificación estratégica en curso, y considerando el contexto en y con el que se opera, se ha puesto un énfasis particular en la identificación de las **rupturas e innovaciones posibles** en las actividades económicas; así como de **propuestas y políticas para incorporar valor agregado** a lo que ya se viene realizando. En este sentido la planificación estratégica no parte de cero, sino que considera especialmente los procesos en curso y el acumulado existente. Por ello, la etapa inicial de toda planificación estratégica, relacionada con el diagnóstico de la situación, no se realizó como componente de este estudio, dado que se consideraron los diagnósticos existentes como forma de acumular conocimiento y no duplicar esfuerzos.

A su vez, este estudio no ingresa en la fase de implementación del plan estratégico, debido a que es una planificación que no tiene recursos disponibles preestablecidos (una bolsa de proyectos por ejemplo).

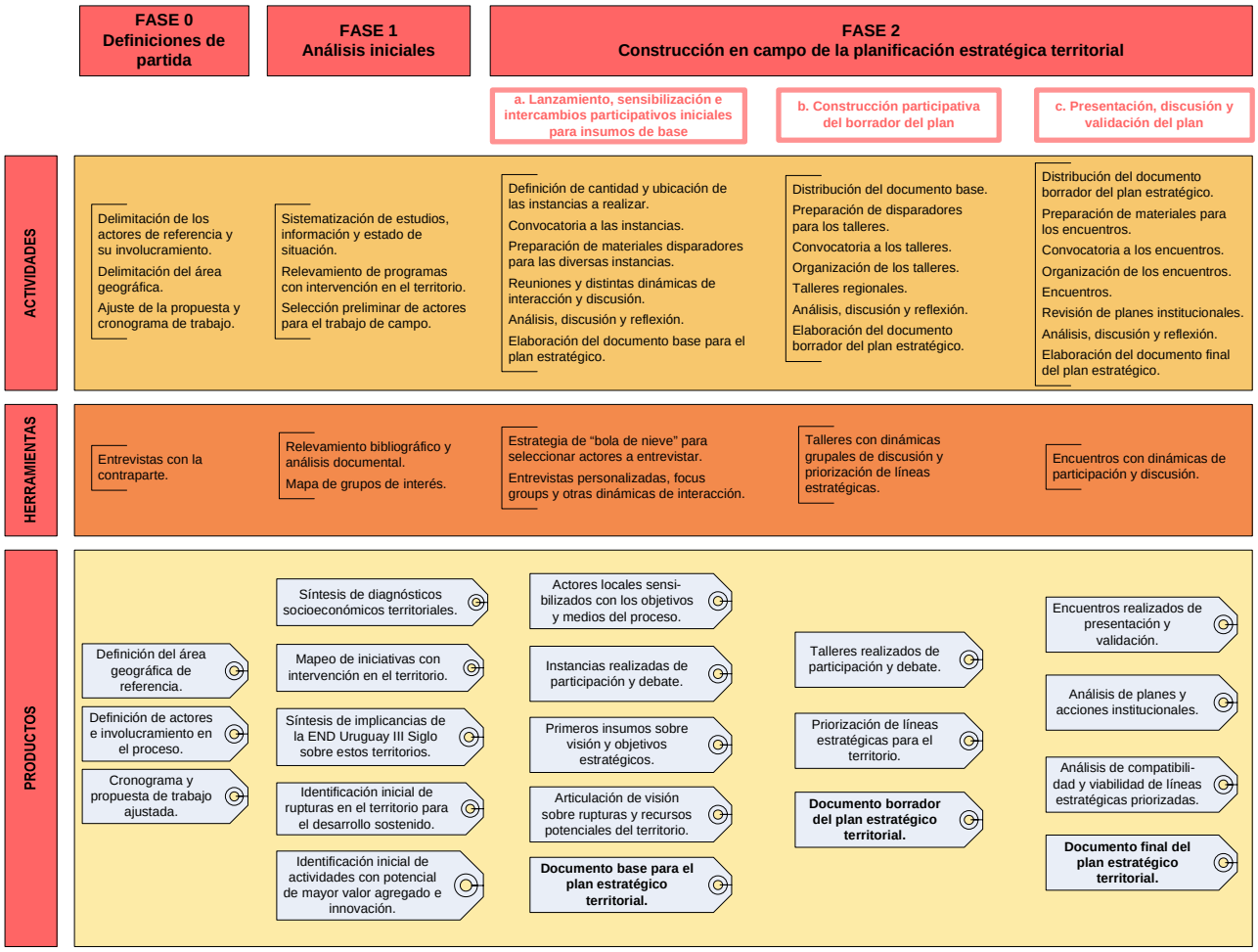
Por lo tanto, la presente planificación estratégica tuvo su foco en la búsqueda de lineamientos estratégicos que, obtenidos a través de un proceso participativo que estimule el diálogo y el debate al interior del territorio, enfrente y articule intereses diversos, genere consensos y compromisos para la posterior fase de acción, promoviendo a su vez la coordinación entre las diversas iniciativas que pueden abordar dichas líneas estratégicas.

De esta manera, la planificación estratégica seguida para la zona de basalto superficial supuso trabajar en cuatro niveles de acción: i) el de los valores, que implicó la identificación de las necesidades sentidas de la sociedad para luego transformarlas en demandas organizadas que sean plausibles de ser presentadas ante decisores o autoridades, brindando con ello un punto de partida a los procesos de planificación, puesto que sitúa en un mismo plano a los actores involucrados en el proceso; ii) el nivel macro o del sistema, que significó trabajar sobre las potencialidades que permiten incentivar un entorno de innovación, para así lograr superar las demandas puntuales o sectoriales; iii) el nivel de las interacciones, buscando especialmente generar acuerdos y alianzas entre diferentes tipos de lógicas y de actores en pro de construcciones colectivas que procuren superar miradas autorreferenciadas; y iv) el nivel micro, que supuso operar en la interna de las lógicas organizacionales e individuales para generar verdaderos agentes de cambio perdurables.

6 LA METODOLOGÍA Y LAS FASES DE APROXIMACIÓN

El abordaje metodológico definido para el presente estudio consistió en una investigación aplicada al fenómeno y al territorio en cuestión, con un método de aproximación a los objetivos originalmente planteados que estuvo cimentado en el análisis del conocimiento acumulado sobre el desarrollo y cohesión social de la zona objeto de estudio, y especialmente basado en la interacción con los referentes del territorio a través de diversas instancias de trabajo de campo que promovieron la reflexión, análisis crítico y proyección en el tiempo con una mirada integradora en cuanto a las variables del desarrollo y del territorio.

El siguiente diagrama describe de manera sucinta el planteamiento general seguido en el estudio. En él se incluye la secuencia de fases y actividades que se entendió necesario desarrollar para el logro de los objetivos planteados y recorridos a lo largo del proceso de planificación estratégica territorial, así como los principales insumos utilizados, métodos y técnicas empleados, y productos generados en cada una de ellas.



Entre las líneas generales de trabajo se pueden destacar las siguientes:

- Abordaje del estudio en equipo:
  - Multidisciplinario, integrado con diferentes perfiles de las áreas social, económica, organizacional y ciencia política;
  - Con experiencias acumuladas en diversos trabajos con sociedades y economías locales y regionales, incluyendo la mayoría del área objeto de estudio;
  - Promoviendo un ámbito interno de intercambio, reflexión y discusión permanente.
- Comunicación y coordinación sostenida con las contrapartes del estudio, recogiendo las opiniones y visiones de los agentes de política pública que actúan en el territorio a varios niveles: local, departamental y nacional.

El conocimiento del territorio objeto de estudio y la identificación de sus líneas estratégicas se llevó a cabo a través de una serie de abordajes sucesivos aunque interrelacionados y con un ir y venir continuo:

- Análisis de documentación y datos secundarios.
- Relevamiento de estudios, trabajos y consultorías previas relacionadas con el territorio en cuestión, promoviendo la acumulación de conocimiento y evitando la duplicación de esfuerzos.
- Trabajo de campo a través de entrevistas exploratorias como forma de penetrar en las dimensiones esenciales del problema en estudio y diferentes puntos de vista y perspectivas. Se realizaron a:
  - Actores relevantes del nivel nacional, en particular referido a las políticas públicas con intervención en el territorio.
  - Actores locales referentes del ámbito público, privado y sociedad civil.
- Talleres de intercambio y discusión con referentes de la sociedad local y actores del sector público de distinto ámbito: local, departamental y nacional.

El esquema utilizado fue participativo, procurando que los resultados y conclusiones a las que se arribaran fueran construidos a partir de la visión de los actores locales y la sistematización, reflexión y análisis crítico del equipo de trabajo.

A continuación se señalan algunos elementos relevantes de cada una de las fases de trabajo realizadas en el proceso de planificación estratégica del basalto superficial – Cuchilla de Haedo.

Fase 0: Delimitación del área geográfica de referencia y de los actores clave (nov-2010)

Sobre la base de los conceptos asumidos en esta propuesta, principalmente en torno a lo esencial que resulta la participación y apropiación de los agentes del territorio en la planificación de su propio territorio, con las implicancias que ello tiene en el nutrido espectro de actores afectando sus

distribuciones de poder y envolviendo negociaciones múltiples, se torna necesario definir los distintos roles, grados de participación y tiempos de inclusión de cada uno de ellos. Esto asume el hecho constatado por experiencias analizadas por el equipo consultor, que iniciativas que desde el comienzo sean discutidas de forma plenaria por todos los actores llevan al desgaste y abandono de algunos de ellos, pero también iniciativas que solo sean abiertas en el discurso no logran ser apropiadas.

Por tal motivo, la delimitación de los actores clave y del área geográfica de referencia se realizó en coordinación con la contraparte de OPP-Uruguay Integra, los Ministerios (MSP, MIDES y MGAP) y las Intendencias. Dicha delimitación se realizó en función de una evaluación del interés para los actores clave, de incluir o no ciertas localidades y zonas de los cinco departamentos involucrados en el estudio. Este proceso se explicó en detalle en un capítulo precedente, por lo que sólo se recalca aquí que esa delimitación buscó incluir actores que pudieran ofrecer su participación y realizar una apropiación de los insumos resultantes del trabajo para la planificación de su propio territorio, y al mismo tiempo favorecer la coordinación y búsqueda de sinergias y complementariedades con otras acciones en el territorio.

Cabe destacar que si bien el objeto de estudio involucra a cinco departamentos (Artigas, Salto, Paysandú, Tacuarembó y Rivera), un lineamiento seguido firmemente era no realizar cinco ejercicios de planificación estratégica (uno por cada departamento). Esto se fundamenta en la concepción de territorio asumida, que no se ata a los límites geográficos departamentales, sino que lo considera como un espacio político, económico, social, cultural y ambiental en donde se expresa toda la complejidad de la vida humana en sociedad, y al objetivo planteado de estudiar la zona de basalto superficial – Cuchilla de Haedo.

Por otro lado, se entendió conveniente que la definición final sobre el área geográfica sea tomada una vez avanzada la presentación de la iniciativa a los principales referentes locales involucrados, ya que se ponen en juego una serie de relacionamientos complejos que deben ser analizados desde la lógica sistémica de las organizaciones y políticas públicas. Por tal motivo, en esta etapa se pretendió ir consensuando la definición del ámbito geográfico de referencia para la planificación estratégica con los diversos involucrados, de forma de ir avanzando en la apropiación y participación de los actores locales, en lugar de imponerla desde el comienzo.

Fase 1: Análisis iniciales para conformar un estado de situación (dic-2010 a feb-2011)

Esta etapa se consideró como una puesta a punto del estado de situación en lugar de una fase de trabajo en sí misma. Esto debido a que existía acumulada documentación al respecto así como experiencia del equipo de trabajo en estas áreas y territorios.

Además, el resultado de esta fase pretendía ser una base a presentar y tener en cuenta de forma previa a las fases de trabajo de campo que implicarían la interacción con los actores del territorio.

En los últimos años han sido realizados a instancias del Programa ART Uruguay (con participación de varios integrantes del equipo de trabajo para este estudio) una serie de investigaciones con el objetivo de analizar y priorizar los recursos socioeconómicos con potencialidad para un desarrollo local sostenible. Éstos han sido elaborados para los departamentos objeto de estudio. La actualidad de los mismos y la metodología de trabajo empleada (en línea con los objetivos planteados por la presente convocatoria) evitan destinar esfuerzos para realizar nuevamente esta tarea, capitalizando el trabajo realizado en el pasado reciente.

Es por ello que los diagnósticos socioeconómicos realizados para el territorio fueron mirados en clave de punto de partida y en todo caso, extrayendo los principales aspectos para oficiar a modo de disparadores y orientadores de las etapas iniciales del trabajo de campo con los actores locales.

También formó parte de esta fase la sistematización de los diferentes programas, áreas y proyectos que trabajan en el territorio. Disponer de un mapeo en cuanto a iniciativas, objetivos y alcances resultó de sumo interés para la etapa inicial del proceso de planificación.

En primer lugar, se realizó un análisis de la información secundaria disponible para el territorio objeto de estudio, con particular énfasis en los datos socioeconómicos disponibles. A su vez, se realizó una sistematización de la información acumulada sobre el desarrollo y planificación en el territorio de referencia. Esto tuvo el cometido de preparar la base para la elaboración de los lineamientos estratégicos territoriales, con la filosofía de no partir de cero sino sobre la base de la acumulación existente y así evitar duplicaciones y superposiciones.

Incluyó la sistematización de diagnósticos socioeconómicos locales, escenarios prospectivos regionales, informes y consultorías realizadas para diferentes ámbitos de gobierno, mapeo de actores y relevamiento de iniciativas existentes en el territorio. La metodología del abordaje sucesivo de la realidad del territorio se materializa entonces con un trabajo previo de revisión y aprendizaje realizado en el escritorio para que el trabajo de campo pudiera ser mejor aprovechado y obtener mejor información e insumos. En la práctica, esta estrategia resultó de mucha utilidad al enfrentarse con la realidad local, abordando a los actores de la sociedad civil local así como a los diferentes actores y agentes de política pública con intervención en el territorio (ya sea desde el nivel propiamente local, el departamental o el nacional). El listado de materiales revisados y sistematizados por el equipo se presenta en la bibliografía incluida como anexo.

A su vez, a partir de la identificación de los referentes locales de las distintas zonas del territorio se definieron qué actores entrevistar. Esto se hizo sobre la base de trabajos y estudios anteriores que contenían registros y bases de datos personales de referentes, y a través de la realización de algunas consultas primarias de exploración. Se utilizó para ello un criterio expansivo, esto es, se iban incorporando otros actores relevantes que se identificaban a medida que se avanzaba en el trabajo de campo. Así, el listado de actores a consultar se fue enriqueciendo al aplicar la

denominada estrategia de “bola de nieve”, que consiste en que cada entrevistado es fuente de otros referentes de interés para consultar, considerando además el logro de una adecuada saturación de los temas (repeticiones en las respuestas e identificación clara de los acuerdos y desacuerdos) y una apropiada cobertura de las diferentes visiones sobre los temas en las distintas zonas del territorio. Los actores seleccionados fueron referentes locales de la sociedad civil o del sector público o privado, tanto del nivel local como del departamental. A su vez, se identificaron para ser entrevistados, agentes y actores del nivel nacional con intervención en el territorio o relevantes para la contextualización de la problemática a analizar.

Fase 2: Construcción en campo de la planificación estratégica (feb a jun-2011)

En línea con la concepción asumida de que la planificación territorial debe ser un proceso participativo, democrático e incluyente, basado en el rol activo de los actores locales públicos, sociales y privados, se siguió una serie de actividades de trabajo de campo para identificar y priorizar los lineamientos estratégicos para el territorio. No obstante este objetivo de participación y apropiación, se tomó en cuenta el potencial de aporte diferente de cada actor según la etapa del proceso de construcción del plan estratégico. Por su contenido y extensión, esta fase se dividió en tres sub-fases:

a. Lanzamiento, sensibilización e intercambios participativos iniciales (feb y mar-2011)
b. Construcción participativa del borrador del plan estratégico territorial (abr-2011)
c. Presentación, discusión y validación del plan estratégico territorial (may y jun-2011)

A continuación se detallan las principales actividades realizadas en cada sub-fase.

2.a. Lanzamiento, sensibilización e intercambios participativos iniciales (feb y mar-2011)

Como forma de iniciar el proceso, se entiende conveniente realizar instancias de presentación de la iniciativa a emprender. Uno de los objetivos de éstas consistió en dejar claro el propósito del proceso a iniciar, así como las metodologías generales a emplear y los pasos a seguir. Aquí es preciso señalar que resulta muy frustrante para los actores locales, que iniciativas que pretenden involucrarlos y hacerlos partícipes de primera mano prometen recursos posteriores que luego por diversas razones no llegan, o lo hacen en condiciones diferentes a las que los distintos imaginarios entendieron. Por tal motivo, en estas instancias iniciales se dejó en claro el alcance del plan, que no incluía recursos comprometidos para acciones posteriores. En este sentido, en pos de fortalecer dicho alcance se distribuyó a los entrevistados en esta etapa un breve documento de presentación de la iniciativa que contenía estas cuestiones.

A estas presentaciones se agregó la realización de entrevistas exploratorias, con el objetivo de encontrar nuevas pistas y complementar la información secundaria analizada previamente, de modo de ir conjugando hipótesis e ideas a reflexionar.

Como se mencionó antes, los referentes del territorio a consultar derivaron de la identificación primaria y de la aplicación de la estrategia de “bola de nieve” ya señalada. Además, del intercambio con las contrapartes del estudio, identificando a los principales agentes calificados del territorio objeto de estudio.

Es de señalar que en muchas ocasiones se procedió a llegar al territorio a través de un referente de la zona o localidad en cuestión para que éste sugiriera otros referentes. Esta modalidad resultó muy enriquecedora, ya que fomentó la participación, la discusión y una mayor sensibilización respecto al trabajo entre dichos actores.

El trabajo de campo realizado con actores locales con intervenciones en el territorio, así como con los referentes locales del sector privado y sociedad civil permitió cubrir un amplio espectro de actores, involucrando cerca de 120 referentes de las distintas zonas del territorio y de diversas instituciones. Esto se llevó a cabo en el propio territorio, y en los sitios e instituciones que los referentes recomendaban, generalmente en sus propias instituciones, con entrevistas cara a cara o reuniones grupales con varios referentes a la vez.

El trabajo de campo se llevó a cabo en las localidades de Artigas y Baltasar Brum (en el departamento de Artigas), Salto, Rincón de Valentín, Colonia Lavalleja, Pueblo Fernández y Sarandí del Arapey (en Salto), Paysandú, Guichón (departamento de Paysandú), Tacuarembó y Cuchilla de Laureles (en Tacuarembó), Rivera, La Palma, Tranqueras, Rincón de Moraes, Lunarejo y Masoller (en Rivera).

Además, se tuvieron intercambios con actores de la escala nacional con intervenciones en el territorio. Estos intercambios se reflejaron en aproximadamente 15 entrevistados. Parte del

objetivo de estas reuniones buscó la coordinación de actividades con otros esfuerzos e iniciativas en curso. En el anexo se señalan los entrevistados a lo largo del trabajo de campo.

En el trabajo de campo se combinaron distintas técnicas y estrategias metodológicas: entrevistas personalizadas, entrevistas grupales, compartiendo experiencias, comunicando, exponiendo e interpretando información, con resolución de problemas y búsqueda de soluciones, desarrollando el juicio crítico como técnica que moviliza las estructuras, y desarrollando la capacidad de reflexión y proyección. En particular, orientado hacia los objetivos estratégicos para la zona objeto de estudio. Por ello, siempre se procuró promover la participación, desde diferentes espacios y herramientas a fin de que los participantes tengan nuevos elementos para interpretar su propia realidad local y nacional, con capacidad comprensiva, reflexiva y crítica.

Para ello resultó clave la preparación de estas instancias a través de disparadores que orientaron la discusión en base al análisis previo de información que puso en discusión los efectos y potenciales de determinados sectores e iniciativas, el rol del territorio, las ventajas y desventajas, las restricciones existentes.

Por último, es fundamental explicitar que la línea rectora de esta etapa del trabajo de campo fue la sensibilización sobre la necesidad de contar con insumos estratégicos que surgieran desde lo local. Asimismo, se procuró conocer las iniciativas que se podrían generar desde lo local, departamental y/o nacional, así como fomentar los intercambios participativos con y entre actores locales y nacionales (con incidencia en lo local). De esta forma, se obtuvieron los insumos iniciales acerca de los objetivos estratégicos a largo plazo para el territorio, que brindaron el contenido sustantivo del **documento base para la discusión del plan estratégico territorial** (producto final de esta etapa).

Así, el rol del equipo de trabajo de FLACSO a lo largo de esta etapa fue de orientador y moderador de las diversas instancias realizadas, además de sistematizar los insumos y resultados alcanzados.

2.b. Construcción participativa del borrador del plan estratégico territorial (abr-2011)

La construcción de la priorización de las líneas de acción que conforman el plan estratégico territorial para la zona objeto de estudio se llevó a cabo a través de un tipo de instancias de trabajo de campo distinto al de la etapa previa; esta vez, con jornadas-taller con una dinámica de participación y discusión grupal, incluyendo participantes de diferentes niveles (local, regional y nacional) y de distintas zonas del territorio. No obstante, se continuó promoviendo en los participantes la motivación de la capacidad de reflexión, análisis crítico y proyección.

Dado que el objetivo de esta fase era priorizar las líneas estratégicas identificadas en la etapa anterior, con una mirada global a todo el territorio objeto de estudio, la organización de estas instancias buscó romper la lógica departamental para lograr una discusión que pudiera reflejar

problemas, necesidades, inquietudes y, en general, insumos para la planificación con un carácter regional.

Para promover la asistencia a estas instancias se adoptó una estrategia de múltiple convocatoria. Por un lado, desde OPP y el Programa Uruguay Integra para otorgarle un carácter más formal a la invitación. Y por otro lado, una convocatoria más personalizada, contactando telefónicamente a los principales referentes del territorio que habían sido entrevistados en la etapa previa.

Por ello, se organizaron dos talleres. Uno en Masoller[5] (Rivera), que aglutinó a los actores de Rivera, Tacuarembó y del noreste de Salto y Artigas. Y otro en San Antonio[6] (Salto), que reunió a los actores de Paysandú, Salto y suroeste de Artigas. Este tipo de organización fue resultado del trabajo previo de entrevistas en campo en donde se consultó a los actores sobre el lugar más adecuado para lograr mayor concurrencia y participación de los actores locales. Allí, surgió que Masoller y San Antonio eran los potenciales puntos de encuentro para las distintas zonas del territorio. Cabe destacar que realizar un único taller no resultó adecuado debido principalmente a las dificultades y tiempos de accesibilidad; lo que fortalece uno de los diagnósticos referidos a este territorio que carece de visión como región. A su vez, también es de destacar el hecho de haber evitado una mayor fragmentación de la discusión con mayor cantidad de talleres, dado que el resultado que se pretendía era un alcance y reflexión global sobre el territorio.

Un aspecto muy destacable es que para la organización de los talleres se buscó el apoyo en determinados referentes locales, que compartieron responsabilidad en la iniciativa y se apropiaron de la actividad (destacándose el caso de los referentes locales de Masoller). Esto reforzó la capacidad de convocatoria y el éxito de los talleres, en concurrencia, grado de información previa con la que se acudía, así como en lo que refiere al compromiso de los actores en su participación.

En esta línea, cabe señalar que si bien originalmente se había planificado realizar antes estos talleres, la adecuación a los tiempos de los actores locales y la decisión de no duplicar eventos que pudieran generar confusión en los participantes, fueron aspectos que coadyuvaron a la mayor convocatoria obtenida.

Participaron de estos talleres aproximadamente 80 referentes del territorio de diversas instituciones del sector público, privado y sociedad civil, cubriendo al igual que el trabajo de campo previo a un amplio espectro de actores, instituciones y zonas del territorio. En el anexo se detallan los participantes a estos talleres.

[5] Realizado el 6-abril en el centro de la localidad, utilizando el Salón comunal, la Biblioteca, el Hogar estudiantil y la Sala de la policlínica para realizar los distintos trabajos grupales propuestos.

[6] Desarrollado el 10-abril en la Estación experimental de la Facultad de Agronomía de la UDELAR, también utilizando diversos espacios, tales como la sala de conferencias, salones de clase y residencias estudiantiles.

Nota: en tonalidades cálidas (rojo para el taller en Masoller y naranja en San Antonio) se identifican los participantes del ámbito público y en tonalidades frías (azul y celeste, respectivamente) a los del sector privado y sociedad civil.

Para fortalecer los resultados de los talleres se distribuyó entre los convocados el documento base del plan estratégico territorial, que contenía las líneas estratégicas que emergieron desde el territorio y que fueron el insumo principal del trabajo en los talleres. Se entendió que la lectura y análisis previo de este documento prepararía un mejor y más aprovechable clima de trabajo para los talleres planteados en esta etapa de discusión. A esto se le sumó la preparación de una serie de consignas para guiar el ejercicio de priorización que se realizó en estos talleres.

Adicionalmente, cabe señalar que esta etapa se inició previamente a los talleres con una presentación del documento borrador del plan estratégico territorial a las instituciones relacionadas con las líneas estratégicas identificadas.[7]

La dinámica de trabajo de los talleres estuvo pautada con una extensión desde la mañana hasta media tarde, con una pausa al mediodía para un almuerzo conjunto. También esta estructura básica se determinó luego de la consulta a los referentes locales en el trabajo de campo previo, sobre hora de inicio, extensión y estructuración de la jornada, para ajustarse a las necesidades de tiempos para movilidad de los participantes, así como atender a las costumbres locales. La dinámica de estos talleres fue la siguiente:

[7] Jornada realizada el 4-abril en la sala de eventos del Edificio Coubarrere de OPP.

- La jornada se inició con una breve parte expositiva, en donde se trató el marco del estudio y los objetivos del taller, incluyendo un estado de situación de la información y reflexiones preliminares alcanzadas hasta ese momento.

- Posteriormente se propuso a cada integrante un trabajo individual acerca de la priorización que haría de las principales líneas de acción para impactar en el desarrollo y bienestar de la población del territorio, utilizando para ello un formulario (se incluye en el anexo). La consigna para la selección de las prioridades fue que cada participante seleccionara las tres acciones que entendía necesario comenzar por ellas para fomentar el desarrollo y cohesión social del territorio; organizando dicha priorización a través de una agrupación preestablecida de líneas de acción en cinco dimensiones: infraestructura, servicios, producción, formación e institucionalidad. El objetivo fue que los participantes tomaran un primer contacto con la reflexión respecto a las necesidades de la región y cuáles debían ser las prioridades dentro de una visión de planificación estratégica.

- Le siguió el trabajo en grupos, de aproximadamente 12 personas cada uno, distribuidos con el objetivo de equilibrar procedencia y tipo de actor; actividad del taller que ocupó la mayor parte de la mañana. El trabajo grupal se basó en una discusión e intercambios de visiones de forma moderada y concluyendo en la selección de

prioridades. Aquí la consigna fue similar a la anterior: seleccionar las tres prioridades para el territorio en cada una de las cinco dimensiones (infraestructura, servicios, producción, formación e institucionalidad), llegando a un ordenamiento de líneas de acción conjunto de cada grupo a partir de la discusión grupal y del agregado de prioridades de todos los integrantes de cada grupo. Adicionalmente, la última parte del trabajo grupal consistió en realizar el mismo ejercicio de priorización a partir de la reflexión conjunta y selección agregada de las prioridades individuales al interior de cada grupo, pero esta vez reduciendo el set de líneas estratégicas solamente a aquellas que habían sido seleccionadas como las principales de cada dimensión (las tres de cada dimensión, o sea quince en total), llegando así a una priorización global para cada grupo conformado de las líneas de acción prioritarias para el territorio. Cabe señalar que todos los participantes tuvieron igual peso relativo a la hora de priorizar, esto es, la mirada de un referente público de un sector tuvo la misma validez y valoración que la de un referente de la sociedad civil local o un ejecutor de política nacional con incidencia territorial.

- Durante el corte para el almuerzo, el equipo de FLACSO procesó los resultados de cada uno de los grupos, obteniendo las líneas de acción priorizadas por el conjunto de participantes del taller en cada una de las cinco dimensiones y para la globalidad de ellas.
- Lo anterior fue parte del contenido y disparador del cierre de la jornada, en donde se trabajó de forma plenaria, reflexionando nuevamente sobre las prioridades arribadas para el desarrollo del territorio objeto de estudio.

Cabe señalar que el ejercicio realizado supuso un esfuerzo importante por parte de los participantes de los talleres para poder reflexionar sobre la relevancia de los problemas del territorio, sus carencias y debilidades, el análisis y la resolución de casos prácticos vinculados a la realidad local, regional, nacional e internacional, así como también sobre sus fortalezas y oportunidades, detectando si faltaban algunas propuestas o acciones entre las que se habían identificado a lo largo del trabajo de campo previo a los talleres, discutiendo algunas de ellas y, sobre todo, enfrentado el dilema de tener que priorizar y argumentar sobre las razones de la elección realizada. Esta guía de discusión fue muy provechosa para poder detectar los diferentes argumentos según el tipo de actor y su procedencia territorial, así como para detectar las principales áreas de acuerdo y desacuerdo.

En este sentido, es de destacar la atención, concentración e interés de los participantes, así como la permanente crítica constructiva y el reconocimiento de avances respecto a las distintas propuestas en discusión.

Con esa dinámica de discusión y aportes se recogieron los insumos necesarios para poder analizar y evaluar las conclusiones extraídas acerca de la priorización de las líneas estratégicas para el territorio, lo que se plasmó en el **documento borrador del plan estratégico territorial** (resultado esperado como producto de esta etapa).

2.c. Presentación, discusión y validación del plan estratégico territorial (may y jun-2011)

La etapa final del estudio consistió en la realización de instancias finales de reflexión y obtención de información acerca de la compatibilidad y viabilidad de las acciones priorizadas para el

territorio. Implicó la revisión y alcance de las acciones y planes que actualmente están implementando o tienen planeado realizar las distintas instituciones vinculadas con las líneas estratégicas identificadas como prioritarias para el territorio. Esto se realizó en clave comparativa entre lo que emergió del trabajo en el territorio y los planes institucionales, buscando evaluar la compatibilidad de prioridades (¿están en sintonía o hay divergencias importantes entre una y otra prioridad?), la disponibilidad de recursos para las líneas estratégicas identificadas (¿hay recursos y plazos previstos para ejecutarlas?) y las principales restricciones y coordinaciones necesarias para llevarlas adelante, y que sin ellas las tornarían inviables.

La característica de la planificación estratégica seguida en este estudio, de no poseer recursos para implementar las acciones, tornó necesario incluir en esta etapa final del plan estratégico, la identificación de la compatibilidad y viabilidad de las acciones demandadas como estratégicas para el territorio. Esto como paso previo (o sustituto en cuanto al alcance de este estudio) a la implementación de acciones en pos de cumplir con las líneas estratégicas.

También aquí hubo una necesaria postergación en el tiempo de estas instancias, fundamentando ello en el criterio de no solapar eventos con los actores del territorio y buscar los momentos estratégicos para realizar estos trabajos. También se buscó en esta etapa fomentar el análisis crítico y la proyección por parte de los referentes que participaron de estas instancias. Para ello, en la convocatoria se distribuyó el documento borrador del plan estratégico territorial para que la discusión sobre algo elaborado, y que ha ido recogiendo de los actores su visión acerca de las acciones estratégicas para el desarrollo socioeconómico sostenible del territorio y en determinados flancos que aún resta consolidar o definir, se consideró era una combinación adecuada para esta instancia final del proceso.

Se organizaron distintas instancias, buscando en la convocatoria agrupamientos de instituciones que fortalecieran la discusión y permitieran la generación de conocimiento y avances para implementar estas acciones. Por un lado, con la contraparte de OPP-Uruguay Integra y los Ministerios a nivel nacional: MSP, MIDES y MGAP.[8] Por otro lado con las contrapartes de las Intendencias, aunque de forma abierta a las direcciones vinculadas con los lineamientos estratégicos identificados.[9] A su vez, con las direcciones departamentales de los tres Ministerios que oficiaron de contrapartes: MSP, MIDES y MGAP.[10] Y finalmente con el resto de instituciones relacionadas con los objetivos estratégicos.[11]

Adicionalmente se realizaron dos instancias específicas más, una con el equipo del MSP que está trabajando en el diseño e implementación del Plan Nacional de Salud Rural, y otra con el equipo del Área de Políticas Territoriales de OPP vinculado con los planes de electrificación rural.[12]

[8] Reunión realizada el 17-mayo en las oficinas del Programa Uruguay Integra.

[9] En una media jornada realizada el 10-junio en el Centro de capacitación de Tacuarembó (CAT).

[10] También en una media jornada realizada el 10-junio en el Centro de capacitación de Tacuarembó (CAT).

[11] En una reunión realizada el 7-junio en la sala de eventos del Edificio Coubarrere de OPP.

[12] Realizadas el 1º-junio en las oficinas del MSP y el 27-mayo en las oficinas de OPP.

En el anexo se presentan los participantes en esta etapa del proceso de planificación estratégica territorial

Así, esta etapa involucró a los actores directamente vinculados con intervenciones en el territorio. Con los cuales, a partir de la presentación de los resultados obtenidos en cuanto a las líneas estratégicas priorizadas desde el territorio, se buscó fortalecer el proceso participativo de planificación territorial, buscando consensos y complementariedades. Con un objetivo especial de poner a discusión el documento borrador del plan estratégico y aportarle los insumos finales en cuanto a la identificación de avances y acciones programadas por parte de las instituciones con intervenciones en el territorio sobre las líneas estratégicas identificadas.

El resultado final de esta etapa del proceso es el **documento final del plan estratégico territorial**. Éste recoge todos los insumos producidos a lo largo de las diferentes fases de trabajo llevadas a cabo, en las cuales se contó con la participación de un total de 204 referentes del territorio.

7 ALGUNOS DATOS SOCIOECONÓMICOS DE REFERENCIA

Este capítulo contiene una breve caracterización de la situación socioeconómica del territorio objeto de estudio. Se evaluó pertinente no llevar a cabo en el marco del presente ejercicio de planificación estratégica un nuevo diagnóstico socioeconómico, debido a la disponibilidad de diagnósticos realizados en los últimos años para cada uno de los cinco departamentos que contienen al territorio de basalto superficial – Cuchilla de Haedo.[13] Además, ello va en línea con uno de los principales principios orientadores del presente estudio: promover la acumulación de conocimiento y focalizar la planificación en la etapa posterior de identificación de acciones.

Estos diagnósticos tienen información completa para el análisis departamental y permiten hacer inferencias para la zona objeto de estudio, lo que junto al trabajo de campo con los actores locales implementado en el marco del presente estudio que permitió complementar y ajustar parte de la información allí contenida, permiten cubrir la etapa de diagnóstico del proceso de planificación estratégica. Las principales conclusiones de dichos diagnósticos departamentales se incluyen en el Anexo VI. A continuación se presentan los principales datos socioeconómicos de referencia para la zona de basalto superficial – Cuchilla de Haedo con una mirada integral a este territorio.

- **Densidad poblacional**

Una de las principales variables para caracterizar al territorio objeto de estudio es la población que allí reside. De hecho, una de las características por las cuales se decidió realizar la planificación de este territorio es la baja densidad poblacional. Los datos del último censo de población reflejan esta característica: cerca del **10% de la población departamental reside en la zona de basalto** objeto de estudio, por lo que la planificación regional buscada engloba ese porcentaje del total de población de los cinco departamentos involucrados, algo más de **50.000 personas**.

Por otra parte, la zona objeto de estudio representa aproximadamente el 50% del área rural de los cinco departamentos involucrados, mientras que prácticamente no tiene una población urbana significativa en esos términos ya que sólo representa el 6,3% del total urbano. Ello hace que sean sólo el 11% del total de la población de los departamentos estudiados. Así, **la población residente es un primer indicador de la escasa importancia relativa del área objeto de estudio** desde una mirada global, tanto si ésta se realiza desde el punto de vista nacional, como

[13] Publicaciones del Programa ART – PNUD disponibles en la página Web www.arturuguay.com.uy, tituladas "*Análisis y priorización de los recursos económicos con potencialidad para un desarrollo local sostenible*", realizadas por Barrenechea, Rodríguez Miranda y Troncoso, entre los años 2007 y 2008 para: i) la ciudad de Artigas y su entorno, ii) la ciudad de Bella Unión y sus cercanías, iii) departamento de Rivera, iv) departamento de Salto, y v) departamento de Paysandú. Posteriormente, en el marco del Plan de desarrollo departamental de Artigas se realizó una actualización de los informes pero abarcando al departamento en su totalidad: "*Análisis básico de los recursos económicos y sociales de Artigas*" (2010), Barrenechea, Rodríguez Miranda y Troncoso - IdeA/OPP/ART. Para el caso de Tacuarembó se recurrió al estudio implementado por la Agencia de Desarrollo de Tacuarembó - DINAPYME/MIEM, titulado "*Tacuarembó: Un análisis de su perfil socioeconómico y especialización productiva*" (2005), Barrenechea y Troncoso.

el análisis al interior de cada uno de los cinco departamentos en donde la zona de basalto superficial objeto de estudio se encuentra inserta.

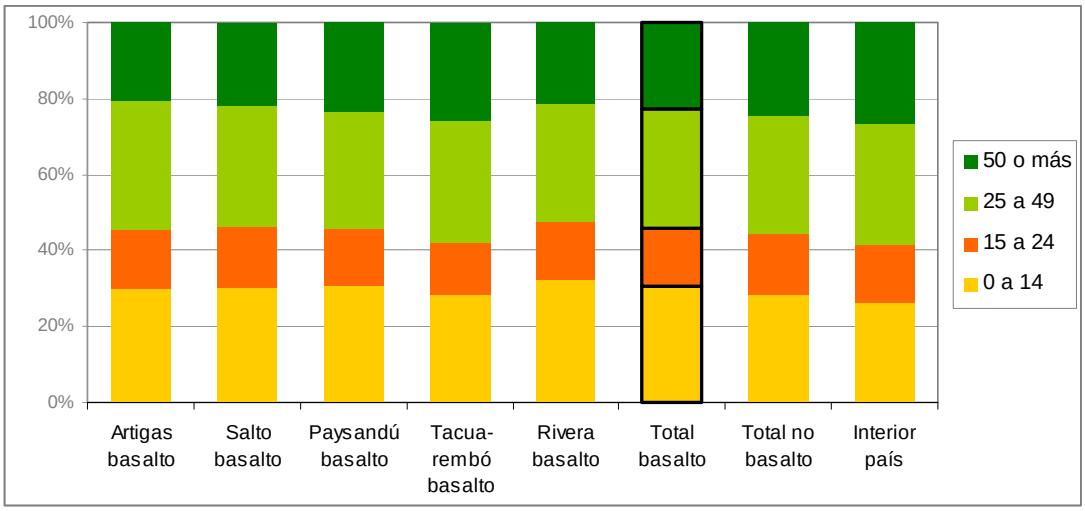
Población residente en la zona de basalto superficial objeto de estudio						
Residencia	Artigas	Salto	Paysandú	Tacuarembó	Rivera	Total
Urbana	3.779 (5,3%)	3.978 (3,6%)	11.205 (10,7%)	2.133 (2,8%)	7.545 (8,1%)	28.640 (6,3%)
Rural	3.589 (50%)	8.549 (75%)	6.485 (75%)	4.646 (35%)	1.720 (15%)	24.987 (48%)
Total	7.368 (9%)	12.527 (10%)	17.690 (16%)	6.779 (8%)	9.265 (9%)	53.627 (11%)

Nota: los porcentajes hacen referencia al total departamental de cada tipo de residencia (rural o urbano).

Ello genera un retraso relativo adicional ya que, a la propia complejidad del fenómeno socioeconómico de esta zona, se agrega este condicionamiento (escasa visibilidad de impacto en relación con acciones en zonas más pobladas) a las acciones a encarar en el área y en especial por las propias autoridades locales, ya que muy pocas políticas/acciones de estos gobiernos se refieren directamente a la problemática de estos pequeños y despoblados territorios. Además, de iniciativas y acciones esporádicas en el pasado se agregan actualmente una cierta preocupación por las limitaciones económicas y sociales de esta área. Este trabajo es un ejemplo de ello.

Un aspecto de interés refiere a la **hipótesis de que la población que reside en el área de basalto** objeto de estudio **es relativamente más avejentada que el resto**. Esta presunción fue recogida durante diversas instancias del trabajo de campo realizado con los referentes del territorio, relacionando ello a la escasez de oportunidades y atractivos que el territorio les ofrece a los jóvenes. Sin embargo, **el análisis de los datos no permite verificar esta hipótesis**, dado que la distribución por edades en la zona objeto de estudio no se diferencia significativamente de lo que ocurre con la población que reside en estos departamentos pero fuera del área de basalto (denominado “total no basalto” en el gráfico) ni con la distribución del total de población del interior del país. Por ejemplo, los jóvenes entre 15 y 24 años representan en todos los casos entre 14% y 16% del total de la población: 15,3% en el basalto, 16,0% en el resto del área de los cinco departamentos que la contienen y 15,2 en el interior del país; con un mínimo en la zona de basalto de Tacuarembó de 14%. Por otra parte, en las edades más adultas, la distribución varía entre 21% y 26%: en el basalto 23%, en el resto de estos departamentos 24%, en el interior del país 26%.

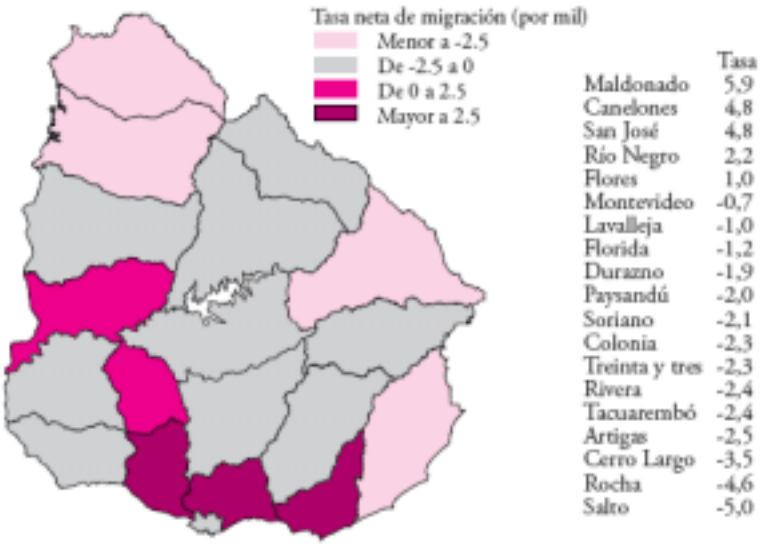
Distribución de la población por edades



Fuente: INE, Censo Fase I 2004.

La otra hipótesis vinculada a la **población residente en el basalto** refería a la relativa **predominancia masculina** en comparación con otras regiones, que también había sido recogida en estudios previos y durante el trabajo de campo con referentes del territorio. En este caso, el **análisis de los datos sí brinda evidencia sobre esta hipótesis**, por ejemplo, reflejando que en la zona objeto de estudio los hombres representan el 54% de la población mientras que en el resto de la población de los cinco departamentos en donde se ubica la zona objeto de estudio los hombres alcanzan al 49% del total, al igual que sucede con el promedio del interior del país. A su vez, se observa una mayor ponderación masculina a medida que aumenta la edad: 1 solo punto porcentual de diferencia en el tramo de 0 a 14 años (52% hombres en el basalto y 51% hombres en el resto), 4 puntos de diferencia entre 15 y 24 años (55% y 51% respectivamente), 6 puntos en el tramo de 25 a 49 años (55% y 49% respectivamente) y 10 puntos porcentuales de diferencia en los mayores de 50 años (56% y 46% respectivamente).

Por otra parte, la región de Cuchilla de Haedo se sitúa en departamentos que presentan una dinámica migratoria desfavorable en el contexto país. Estudios muestran que entre los años 2001 y 2006 los cinco departamentos de la región perdieron población en términos netos, con tasas de migración neta por mil habitantes entre -2,0 y -5,0.[14]



[14] UNFPA–FCCSS/UDELAR (2008).

- **Perfil económico productivo de especialización**

Cuando se fija el análisis en la producción de bienes y servicios se observan realidades diferentes entre los departamentos que abarca la zona objeto de estudio, aunque cuando se visualiza la realidad económica específica de la zona en cuestión se reitera la **reducida importancia relativa de las actividades económicas del área de basalto superficial en relación al resto del territorio** que la rodea y conforma estos departamentos, **excepto en lo que se refiere a la producción ganadera, especialmente la ovina**.

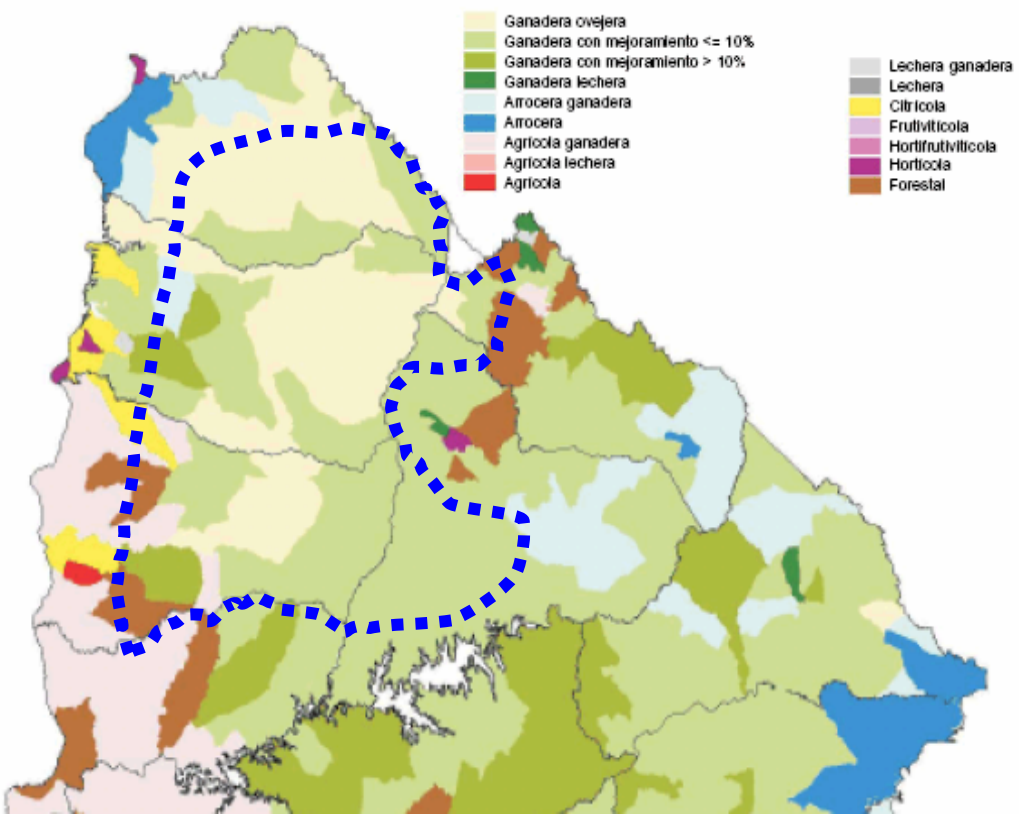
En el anexo VI se incluye una síntesis de los perfiles socioeconómicos de los departamentos que cubre el estudio en base a los diagnósticos disponibles para cada uno de ellos, tal como se mencionó al inicio de este capítulo. La evaluación de que éstos contaban con información completa y actualizada, y que el trabajo de campo realizado en el marco del presente estudio permitía complementar y ajustar esa información, condujo a evitar incurrir en nuevos diagnósticos.

De esta manera, este capítulo presenta exclusivamente la caracterización de las actividades económicas del territorio objeto de estudio, su situación e importancia relativa. No obstante, como forma de dimensionamiento, se hace referencia a los perfiles departamentales (incluidos en el Anexo VI) que contienen al territorio de basalto superficial, pero sin profundizar en cada departamento específico, sino promoviendo la visión integral de dicho territorio.

En primer lugar, se debe tener en cuenta que el territorio formado por los cinco departamentos analizados presenta una **fuerte especialización agropecuaria**, desde el departamento de Artigas que tiene la mayor participación de este sector en la generación de riqueza del departamento, hasta la realidad de Paysandú que, aunque también tiene una especialización agraria, es menor que en el resto de los departamentos considerados (debido a su característica de relativa especialización industrial en el contexto del interior del país).

Dentro de esta especialización agraria general, se destaca la ganadería como su principal componente, con algunos ejemplos donde otras producciones primarias compiten con la actividad ganadera, llegando a superar su importancia relativa. Este es el caso de Paysandú con una fuerte composición de la agricultura de secano, la forestación y la citricultura, Salto con la horticultura y la citricultura, Artigas con la caña de azúcar, el arroz y la horticultura, Rivera con la forestación y la minería y, finalmente, Tacuarembó con la forestación. Estos sectores primarios que son los más importantes en cada departamento no están igualmente representados en la zona definida para el estudio, ya que allí sí **prima la ganadería con una fuerte participación de la producción ovina** (básicamente lana y en crecimiento la carne ovina), sin participar prácticamente otro tipo de actividades, salvo en el basalto profundo, pero que es un área notoriamente más restringida.

Especialización agropecuaria. Censo agropecuario 2000



Fuente: MGAP

A su vez, debe tenerse en cuenta que **en la zona analizada no hay actividades secundarias relevantes que impliquen algún grado de especialización en otras actividades diferentes a las primarias**. Ello aleja aún más a estos territorios de las consideraciones de políticas globales y también de las posibilidades de generación de ingreso y mitigación de pobreza. Esto es causa de su propia y elevada especialización primaria, fundamentalmente ganadera, en territorios casi despoblados, tal cual se vio precedentemente.

Ello contrasta con que los cinco departamentos en donde se ubica el área objeto de estudio se caracterizan por contener actividades dinámicas y competitivas, con alto aporte de riqueza pero que no cubren satisfactoriamente los problemas de sus sociedades locales, ya que no hay derrame en general de estas actividades hacia el resto de la economía. En consecuencia, se generan situaciones de graves problemas de pobreza, sin que las dinámicas productivas logren mitigarlas, sin contribuir mayormente a la equidad, con lo cual el desarrollo local es un proceso difícil de observar en estos territorios.

Ello es especialmente agravado en la zona de estudio dada la alta especialización en la ganadería vacuna y, en especial, la ovina, actividades que no generan mayores derrames y no presentan niveles altos de contribución a una mayor equidad en su funcionamiento. A su vez, las contribuciones de los pequeños productores de la zona de estudio a la riqueza y al empleo son

bajas y los hace perder prioridad en las políticas locales-departamentales y nacionales, no generando salidas claras a situaciones de pobreza. Al mismo tiempo, las actividades secundarias y terciarias de los departamentos no permiten que los pobladores de la zona de estudio se dirijan hacia otras actividades alternativas que los absorban, generando problemas serios para la población en general y para la juventud en particular. Esto en el marco de la expulsión de mano de obra por las características de la explotación ganadera en la zona, la situación de pobreza relativa o la informalidad, así como la alta zafralidad en las escasas salidas laborales que se pueden encontrar.

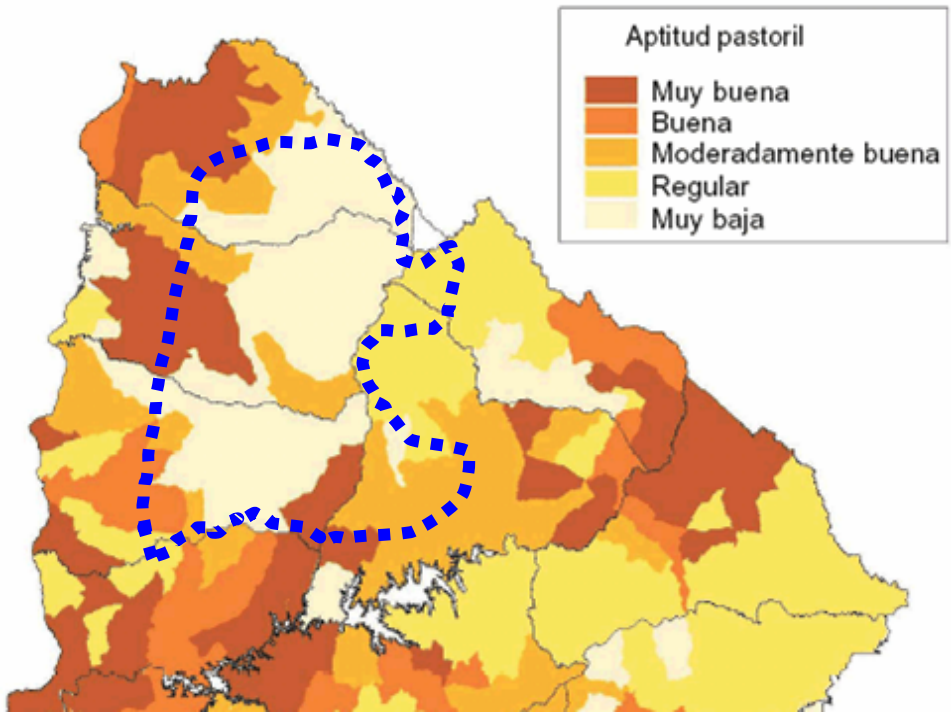
Las actividades económicas del territorio seleccionado para la planificación estratégica presenta, a pesar de algunas zonas diferenciadas, una **singular particularidad: predomina la ganadería extensiva tradicional (con la histórica tradición del ovino), especialmente basada en pequeños productores; otorgando un perfil económico bastante homogéneo**.

A pesar de ello, en el territorio también hay grandes establecimientos, donde muchos de ellos están casi vacíos, con una muy baja productividad, tanto por los propios y pobres suelos como por un manejo tradicional y de muy baja incorporación tecnológica, con casi inexistentes inversiones para la mejora de la productividad. Ello también es característico de los pequeños productores de la zona, denotando cierta homogeneidad en la cultura productiva.

Sumado a lo anterior, la mayoría de los establecimientos ganaderos de la región están asentados sobre suelos de basalto superficial con capacidad muy reducida de acumular agua en el perfil, por lo que se transforman en suelos de alto riesgo de sequía, con consecuencias negativas para la producción.

Se observa en estos casos que prácticamente la totalidad de la actividad ovina de los departamentos se desarrolla en la zona objeto de estudio (especialmente Artigas, Salto y Paysandú por su mayor participación geográfica incluida en la zona).

Aptitud pastoril. Censo agropecuario 2000

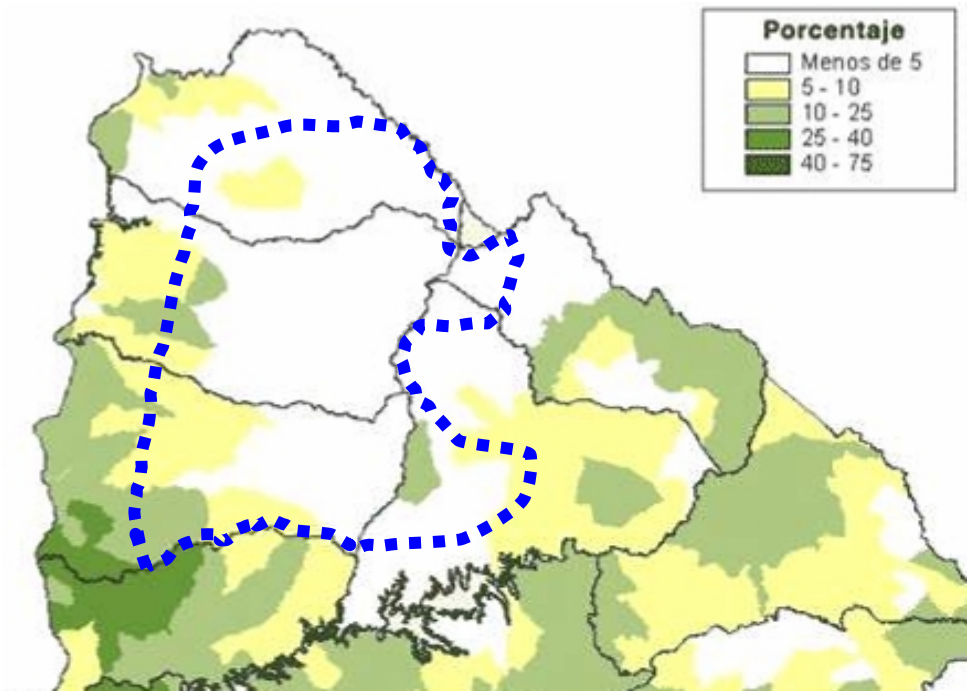


Fuente: MGAP

Como se comentó precedentemente, **algunas otras actividades se llevan a cabo en la zona de estudio, otorgándole cierta diferenciación**, al interior de la región que compone el área seleccionada. Se destaca la forestación presente en Tranqueras (Rivera), Laureles (Tacuarembó) y Guichón (Paysandú), la agricultura en Tranqueras y Artigas, el arroz en Artigas y Salto, la lechería en Artigas y Salto, y el turismo en Guichón y Lunarejo (Rivera). **Sin embargo, la importancia relativa de estas actividades tanto respecto a la propia zona como al**

departamento y a la región que los contiene, en general es baja, aunque podría ser la ganadería la excepción en algunas subregiones. Por otra parte, estas actividades no generan un derrame sobre las sociedades o no son priorizadas por los actores sociales por su baja contribución a la riqueza o el empleo, lo cual las limita sus posibilidades de generar procesos de desarrollo local en estos territorios.

Superficie con mejoramientos forrajeros. Censo agropecuario 2000



Fuente: MGAP

- **Dimensionamiento de las actividades económicas**

Se realizó una estimación de las participaciones de las principales actividades identificadas en la zona de estudio, dimensionándola a la totalidad del área de los departamentos y la riqueza generada en éstos. Ello se hizo a partir de la información manejada en los diagnósticos socioeconómicos citados previamente y cuyas principales conclusiones se incluyen en el Anexo VI, las entrevistas de campo realizadas para este estudio y la revisión de nueva información secundaria sobre estas actividades económicas. El siguiente cuadro presenta las participaciones de la zona objeto de estudio en los totales sectoriales de cada departamento.

Cabe señalar que estas estimaciones básicas son sólo una aproximación al valor agregado bruto generado por sector, ya que prácticamente no hay estadísticas de este tipo disponibles sectorialmente por departamento. A nivel oficial, OPP discontinuó en 2006 sus estimaciones sobre el valor agregado bruto por sector y departamento. Ello obligó a recurrir a estimaciones con el fin de contar con una aproximación a la participación de la importancia relativa de las principales actividades productivas de la zona de estudio en relación al departamento que la contiene.

Actividades económicas en la zona de basalto superficial objeto de estudio Entre paréntesis: porcentaje que representan del total del sector en el departamento correspondiente.				
Artigas	Salto	Paysandú	Tacuarembó	Rivera
Ganadería **vacuna** (70%) Ganadería **ovina** (100%) **Lechería** (20%) **Arroz** (50%) **Tabaco** (70%) **Minería** (75%)	Ganadería **vacuna** (90%) Ganadería **ovina** (100%) **Lechería** (25%) **Arroz** (50%)	Ganadería **vacuna** (66%) Ganadería **ovina** (100%) **Forestación** (25%) **Turismo** (20%)	Ganadería **vacuna** (40%) Ganadería **ovina** (70%) **Forestación** (10%) **Lechería** (10%)	Ganadería **vacuna** (5%) **Forestación** (20%) **Tabaco** (90%) **Agricultura** (33%) **Turismo** (25%)

Nota: los % representan el peso de cada actividad en el total del departamento correspondiente.

Fuente: estimaciones propias en base a diagnósticos ART, entrevistas de campo y distintas fuentes públicas.

Las estimaciones realizadas permiten arribar a que las actividades relevantes de la zona objeto de estudio representan cerca del 60% del área total departamental destinada a esas actividades. Se destaca la ganadería, con una participación de la zona en cuestión del 90% del total del área ovina de los cinco departamentos, y de la vacuna del 55%. El cultivo de arroz en la zona objeto de estudio representa aproximadamente el 40% del área de los cinco departamentos. El tabaco, concentrado en pequeñas áreas de Artigas y Rivera, tiene una participación cercana al 90% del total plantado en estos departamentos. La lechería ocupa un área menor en la zona, atada a una muy baja productividad. La producción de tabaco depende de la única tabacalera de Uruguay, con dificultades de demanda, por lo que hay productores que se están reconvirtiendo. La forestación ocupa pequeñas áreas en Rivera y cerca de Guichón, sin relevancia para la zona en cuestión. La minería de Artigas está muy localizada, no agrega demasiado valor aunque presenta un cierto dinamismo en base a la calidad de sus productos y la demanda externa por los mismos. La visualización de estos resultados desde una visión departamental muestra que Salto ocupa el 35% del área total de las principales actividades en toda esta zona, seguido por Artigas con el 25%, mientras que Paysandú y Tacuarembó se encuentra en el 18% del total y Rivera sólo en el 3%.

Es decir que, la zona de estudio no incluye muchas de las actividades que implican una mayor diversificación, no sólo primaria sino incluso industrial y de servicios, pero dentro de las actividades que sí contiene, básicamente la ganadería ovina y vacuna, sumada al arroz y, en menor media, el tabaco, la zona representa una parte importante del valor agregado.

Algunas cifras permiten dimensionar la importancia relativa de las actividades de la zona objeto de estudio. Por un lado, **el valor agregado generado por las actividades primarias** allí desarrolladas (ganadería ovina y vacuna, arroz, tabaco, lechería, forestación y minería) rondaría los US$ 215 millones, representando **aproximadamente la mitad del total generado por estos sectores en los cinco departamentos en su conjunto**.

Predomina aquí el área de basalto incluida en el departamento de Salto, con US$ 60 millones generados por dichas actividades primarias (80% del total departamental de estos sectores). Le sigue Artigas con US$ 55 millones (65% del total sectorial departamental), Paysandú con US$ 45 millones (75%) y Tacuarembó con US$ 30 millones (30%). Finalmente se ubica Rivera, con una menor área dentro de la zona objeto de estudio que lleva a que los sectores primarios allí desarrollados generen aproximadamente US$ 10 millones (15% del total sectorial departamental). Las diferencias entre montos y participaciones relativas provienen de la combinación entre la extensión del área objeto de estudio en relación al total departamental, y de la mayor importancia relativa de las actividades agropecuarias. De esta forma, la generación de riqueza en el área de basalto objeto de estudio se compone de la siguiente manera: Salto y Artigas generan cada uno cerca del 30% del total de valor agregado de la zona, seguido por Paysandú con 21%, Tacuarembó con 16% y Rivera 5%.

En términos sectoriales, tal como se expresó repetidamente en este capítulo, la mayor importancia relativa la tiene la ganadería vacuna en términos de área, con más de 2,4 millones de ha y un valor agregado de US$ 130 millones. Le sigue la ganadería ovina con 0,7 millones de ha y US$ 36 millones de valor agregado. Luego el arroz con 20 mil ha y US$ 29 millones de valor agregado generado en la zona.

Hay que volver a puntualizar que estos resultados, que en algunos casos son porcentajes muy importantes, refieren a la comparación con los totales departamentales sólo para las actividades que están presentes en la zona de estudio. Por lo tanto, es necesario cotejar estos resultados con la generación total de riqueza de estos departamentos para tener una visión más clara del real alcance de las actividades económicas de la zona de estudio versus la realidad que los rodea.

Para ello, se proyectó de manera aproximada el valor agregado al año 2010 de estos departamentos en la actualidad, a partir de los datos publicados por OPP para el año 2006, considerando los resultados del PBI nacional desde dicho año, información del BCU y algunos ajustes específicos para reflejar algunos cambios significativos en las dinámicas departamentales.

VAB generado en la zona objeto de estudio		
Departamento	en millones de US$	en relación al total departamental
Artigas	63	14%
Paysandú	44	6%
Rivera	11	2%
Salto	63	10%
Tacuarembó	33	6%
Total	**215**	**7%**

Fuente: Estimaciones propias a partir de datos de diagnósticos ART-PNUD, OPP y BCU.

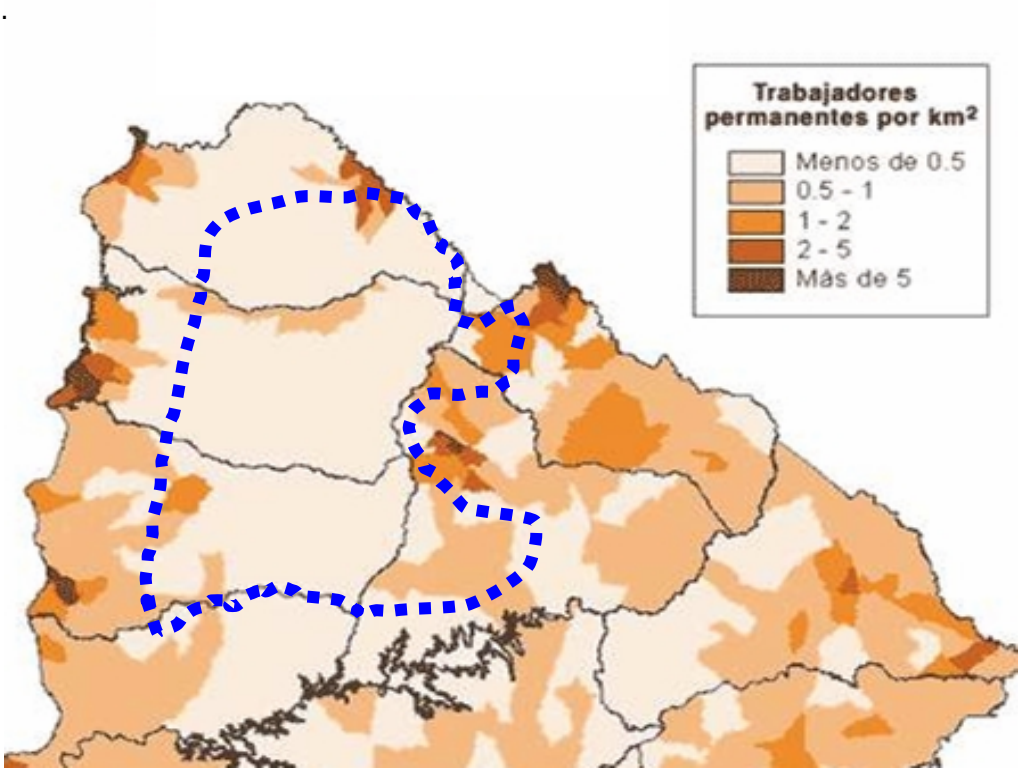
De este análisis se desprende que **las actividades económicas primarias de la zona objeto de estudio representan solo el 7% del valor agregado total generado en los 5 departamentos**. En donde presenta mayor participación es en Artigas, aunque también la cifra es reducida (14%) denotando otro indicador de la reducida importancia relativa de la zona objeto de estudio y servir de explicación a la falta de atención relativa hacia la zona, a pesar del área que ocupa. El valor agregado generado por los sectores primarios de la zona objeto de estudio incluida en Salto alcanza al 10% del total departamental, en Paysandú y Tacuarembó al 6%, y en Rivera al 2%.

Esto relativiza la importancia de esta zona en el conjunto de estos departamentos y, en la mayoría de los casos, aún hacia el interior del propio departamento, lo cual en cierta forma explica la falta de políticas/acciones claras y en forma continua en el tiempo en estos territorios, más allá de los intentos actuales que, en cierta forma, implican un cambio importante en la mirada sobre éstos.

Los análisis de los sectores de actividad prioritarios para los 5 departamentos dan cuenta de la importancia de la ganadería en el conjunto de actividades que la zona de basalto posee en estos departamentos.

- **Empleo y residencia en el medio rural**

La escasa densidad poblacional del medio rural se relaciona con la **baja densidad de trabajadores permanentes** en toda la zona de estudio. Ello está asociado a la falta de oportunidades laborales, a la especialización ganadera extensiva poco tecnificada y a un componente zafral significativo en las fuentes laborales, que caracterizan a la zona del basalto superficial.



Fuente: MGAP, Censo agropecuario 2000

- **Tamaño, residencia y tenencia de la tierra**

A su vez, según la información del Censo del MGAP 2000 **los establecimientos agropecuarios son en su mayoría pequeños**: 63% tiene menos de 500 ha, representando unos 2.100 productores.[15] Además, la mitad de ellos poseía menos de 100 ha (unos 1.100 productores, 33% del total). Sin embargo, esto no implica que no haya grandes establecimientos. El dato que dicho 63% de los establecimientos con menos de 500 ha representen solamente 11% de la superficie de la zona de estudio es un indicador de ello; al que se suma el dato en el otro extremo: los productores con más de 5.000 ha (2,4% del total de establecimientos) concentraban 22% de la superficie total. De acuerdo a información recogida en el trabajo de campo, esta dinámica continuaría presente en la zona, habiendo algunas microrregiones en donde la situación se habría agravado en virtud de un mayor avance de grandes explotaciones agrícola ganaderas. Este dato sería interesante confirmarlo en oportunidad del Censo agropecuario planeado para el año 2011.

Número de explotaciones y superficie explotada, según tamaño de la explotación.

Tamaño de la explotación (en ha)	Explotaciones		Superficie	
	Número	%	Hectáreas	%
TOTAL	3.361	100,0	2.679.784	100,0
1 a 4	207	6,2	504	0,0
5 a 9	168	5,0	1.128	0,0
10 a 19	181	5,4	2.424	0,1
20 a 49	293	8,7	9.574	0,4
50 a 99	271	8,1	19.212	0,7
100 a 199	335	10,0	48.762	1,8
200 a 499	646	19,2	211.326	7,9
500 a 999	492	14,6	349.027	13,0
1.000 a 2.499	486	14,5	752.938	28,1
2.500 a 4.999	202	6,0	685.445	25,6
5.000 a 9.999	69	2,1	455.560	17,0
10.000 y más	11	0,3	143.884	5,4

Fuente: MGAP, Censo Agropecuario 2000.

Por otra parte, los datos del Censo agropecuario 2000 mostraban que **algo más de la mitad de los productores vivían en el establecimiento** (52% de ellos), representando el 31% de la superficie. Esto es un resultado de la ecuación: a menor tamaño de la explotación, mayor probabilidad que el productor resida en el establecimiento. No obstante, cabe señalar que estos valores no son significativamente distintos de otras realidades rurales del resto del país. Del

[15] Áreas de enumeración: 1302002, 1302001, 204007, 204006, 204003, 204004, 204005, 203006, 203008, 203005, 202005, 202003, 1503001, 1501005, 1502003, 1502006, 1502005, 1502007, 1102007, 1102008, 1103006, 1103005, 1103001, 1103002, 1103004, 1103003, 1502002, 1502001, 1501004, 1501003, 1102005, 1104004, 1102004, 1504001, 1503002, 1501002, 1501001, 1302003, 1801001, 1805003, 1805004, 1804004, 1805002, 1804005.

trabajo de campo realizado con los referentes de la zona en estudio se extrajo información cualitativa que señala que esta relación se mantiene en términos generales, con diferencias según la microrregión que se analice, no obstante, se destacó la aparición de una **tendencia en los últimos años de que menos productores vivan en el establecimiento**. Este es otro dato que recién con el Censo agropecuario de 2011 podrá ser verificado.

El tema de la **tenencia de la tierra** es una información adicional a considerar para la caracterización de los productores de la zona. Nuevamente la fuente es el Censo agropecuario del año 2000, en donde **algo más de la mitad de los productores eran propietarios** (1.850 productores, 55% del total de establecimientos y 52% de la superficie explotada). Mientras que **27% eran arrendatarios, apareceros o combinaciones** de estas situaciones con la condición de propietarios (900 productores que representan un tercio de la superficie), 8% de los productores eran ocupantes (260 establecimientos, 1% de la superficie) y 10% ostentaban otras formas de propiedad (340 productores, 13% del área objeto de estudio).

Así, de acuerdo a esta información, el tema de la propiedad de la tierra (ocupación o falta de título) no era entonces una situación muy extendida en términos relativos, pero según la escala y concentración de esas situaciones podía ser un tema de consideración, ya que se trataba de 260 productores explotando aproximadamente 20 mil ha (1% de la superficie objeto de estudio, que alcanza 2,7 millones de ha). Adicionalmente a la tenencia por ocupación, había un 10% de productores que se clasificaban en “otras formas” de tenencia, representando un 13% de la superficie explotada. En ese caso no se puede saber si esas “otras formas” también incluyen situaciones asimilables a situaciones irregulares o poco claras respecto a los derechos de propiedad.

En el trabajo de campo con los actores referentes de la zona objeto de estudio se pudo constatar que existen situaciones que son problemáticas desde el punto de vista de la tenencia de la tierra, en particular en los pequeños productores y en las localidades menores, incluyendo algunas colonias. No se dispone de información actualizada y sistematizada que de cuenta globalmente de este aspecto, para lo cual también será de gran utilidad la información que releve el próximo Censo agropecuario previsto para el año 2011.

- Las implicancias territoriales de los escenarios de prospectiva al 2030

El ejercicio de análisis prospectivo realizado para la economía uruguaya por el *Área de Estrategia de Desarrollo y Planificación* de OPP construyendo distintos escenarios, en especial el denominado escenario normativo estratégico al 2030 (escenario objetivo) que se corresponde con la agenda estratégica de desarrollo se considera un insumo importante a considerar en la planificación estratégica territorial.

La metodología allí empleada es robusta en cuanto a que los potenciales ejercicios de prospectiva a nivel local puedan aportar, por lo que no se entiende conveniente continuar realizando éstos

bajando al nivel local, sino que se considera más productivo confrontar las implicancias que las trayectorias sectoriales que a nivel nacional determinan los escenarios puedan tener sobre el territorio objeto de estudio. Este camino ya fue iniciado por OPP, el Programa Uruguay Integra y el Programa ART Uruguay a través de las agendas regionales piloto realizadas en 2009, aunque con una mirada departamental.

Por ello, el análisis complementario que aquí se realizó fue, a la luz de la determinación de las especificidades de la zona objeto de estudio, estudiar las implicancias que las trayectorias sectoriales y escenarios nacionales tienen sobre el territorio objeto de estudio, observando esto a partir de los sectores de actividad económica que determinan el perfil de dicho territorio.

Cabe destacar que en dicho análisis prospectivo, los cinco departamentos en donde se ubica el área geográfica objeto de este estudio, reflejaban ser los de menor dinamismo económico relativo del país, dando cuenta de perspectivas desfavorables en relación al resto del país. Si bien, en líneas generales el escenario normativo estratégico al 2030 planteaba un crecimiento económico de la región que engloba a estos departamentos, dicho crecimiento esperado sería menor al del resto del país, dando cuenta de una brecha de desarrollo que se ampliaría en dicho escenario. Es decir que, de no mediar algún tipo de política diferencial o procesos nuevos en cuanto a la generación de capacidades endógenas en estos departamentos y más aún en la zona de basalto, aun en un escenario positivo para el conjunto de país (de crecimiento económico fuerte) la región seguirá mostrando avances más limitados que el promedio y perdiendo posiciones relativas.

En definitiva, la zona de Cuchilla de Haedo es un territorio que presenta desventajas importantes en su desarrollo en el contexto nacional, dentro de una región, litoral norte y noreste, que también presenta un atraso relativo importante respecto al resto del país. Esto implica que el desafío de buscar sendas de desarrollo en estos territorios sea bastante complejo.

8 LOS ACTORES Y LAS INICIATIVAS PRESENTES EN EL TERRITORIO

Como ya se adelantó, en el proceso de planificación estratégica es clave la identificación de aquellos individuos y grupos beneficiarios o cuyos objetivos dependen o son influenciados por las acciones a implementar en el territorio, y que determinan el éxito o fracaso de éstas. A la vez, su identificación permite promover la participación en el proceso de planificación territorial, involucrándolos como agentes de la planificación.

De la mano de la identificación de actores aparece la de las instituciones y sus iniciativas con incidencia en el territorio. Es importante analizar las implicancias que cada una tiene, dado que las cuestiones de interés y potenciales acciones son diferentes en el nutrido espectro de actores. La conjunción de los actores con las iniciativas coadyuva a ello.

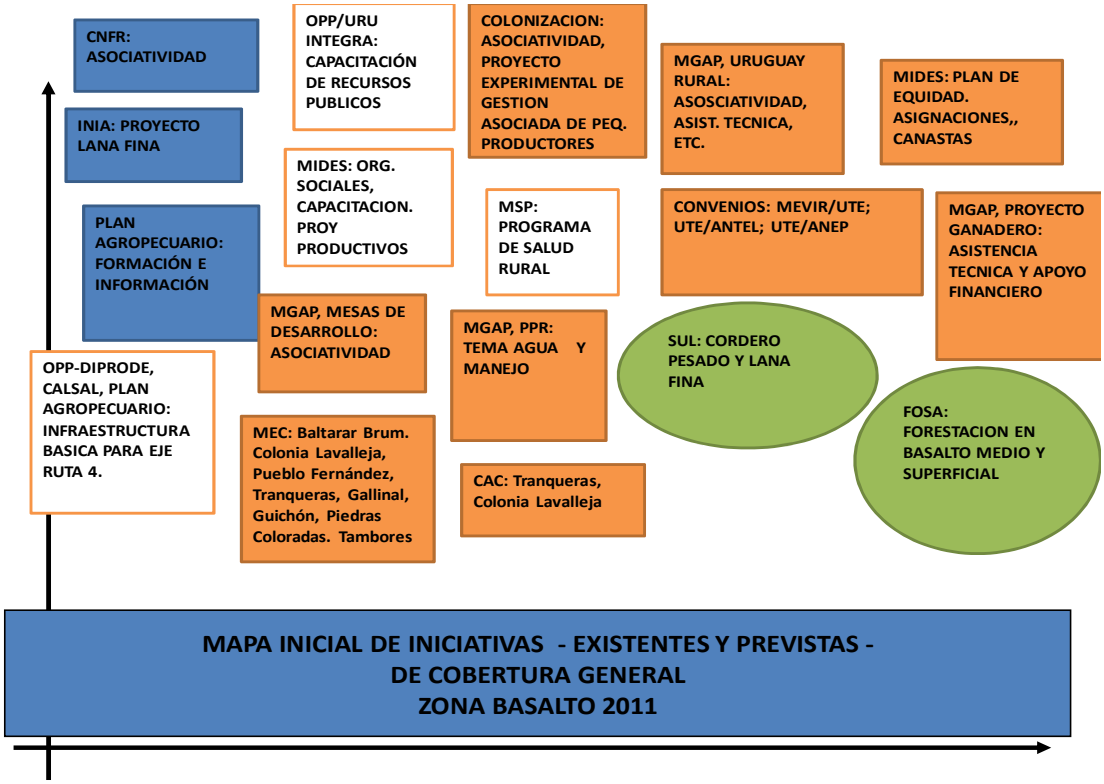
Diversas instituciones públicas, de carácter nacional, departamental y local, intervienen en el territorio objeto de estudio. Entre ellas se encuentran las siguientes: las intendencias, el MGAP con sus diferentes direcciones y programas, el MIDES, el MSP, el MTOP, el MVOTMA (en especial con el SNAP), MEVIR, el MEC, la OPP y sus diferentes programas, el INC, las empresas públicas UTE y ANTEL, el sistema educativo principalmente con la UTU, la UDELAR y las escuelas rurales.

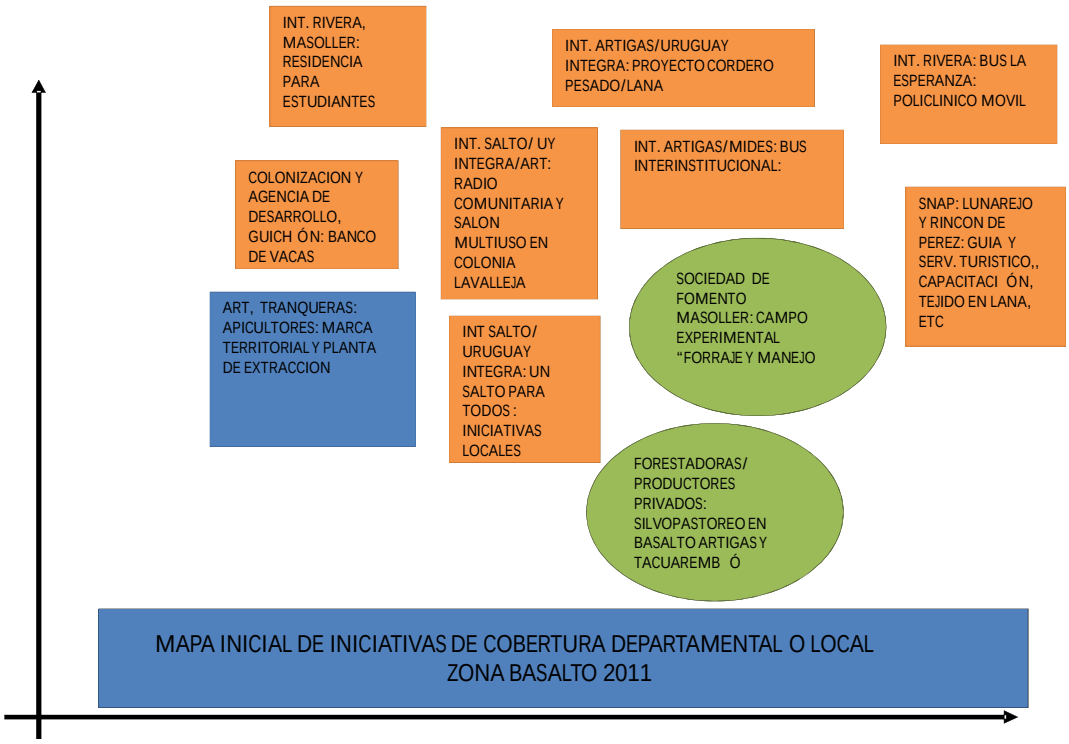
Además están presentes en el territorio con sus iniciativas, algunas instituciones educativas privadas (CLAEH, UCUDAL), el INIA y el Instituto Plan Agropecuario, las Alcaldías y las Juntas Locales. Además de distintas iniciativas de programas de cooperación internacional y regional, tales como ART-PNUD y URBAL.

Existen también Agencias de Desarrollo con un carácter departamental, asociaciones de productores y empresas, con particular importancia para la zona objeto de estudio de las Sociedades Fomento.

Finalmente, con una real importancia para el proceso de planificación territorial, hay algunos actores locales que no pertenecen a las instituciones anteriormente señaladas, pero que son referentes de la zona y ofician de agentes calificados.

A continuación se presentan dos mapas de iniciativas y actores, reflejando la interacción identificada entre ambas variables. El primero contiene iniciativas de cobertura nacional o general para la zona, mientras que el segundo refiere a iniciativas de corte departamental o local. En ambos se diferencian las iniciativas entre las que corresponden a instituciones públicas (en color naranja), las de actores privados (en verde) y las de actores mixtos o cooperación (en azul). Además, también se diferencian las previstas para el año 2011 (en color blanco).

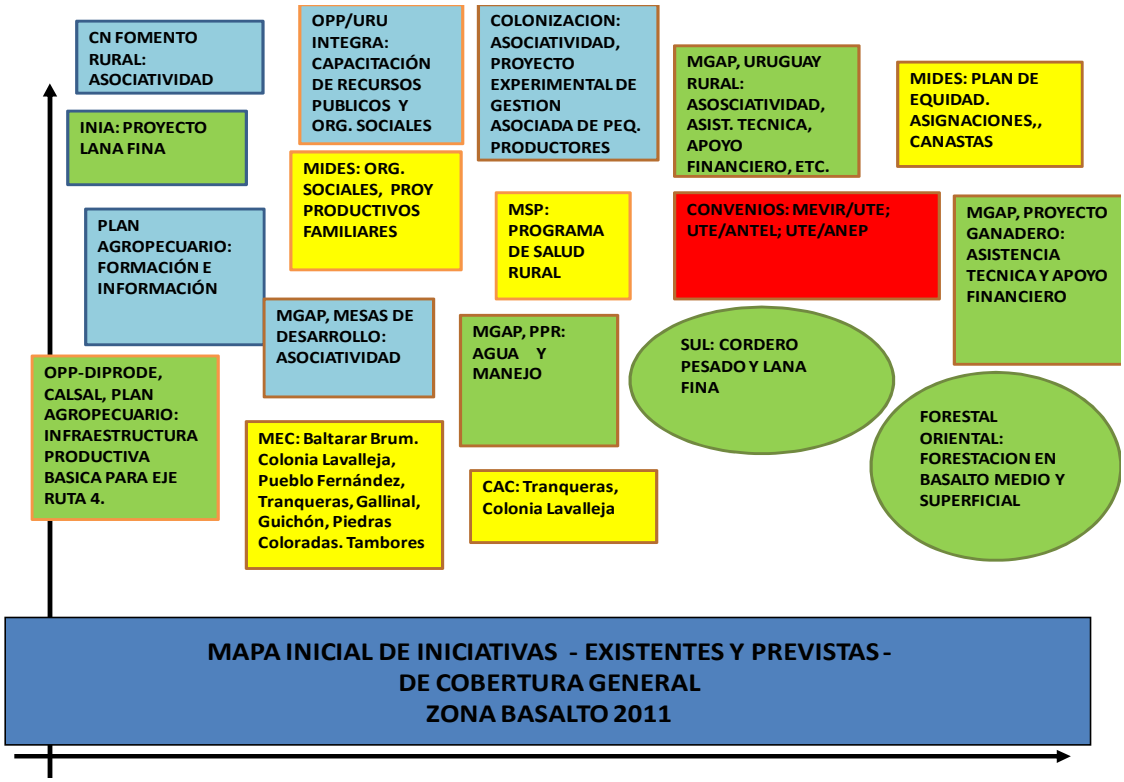

CNFR: ASOCIATIVIDAD
OPP/URU INTEGRA: CAPACITACIÓN DE RECURSOS PUBLICOS
COLONIZACION: ASOCIATIVIDAD, PROYECTO EXPERIMENTAL DE GESTION ASOCIADA DE PEQ. PRODUCTORES
MGAP, URUGUAY RURAL: ASOSCIATIVIDAD, ASIST. TECNICA, ETC.
MIDES: PLAN DE EQUIDAD. ASIGNACIONES,, CANASTAS
INIA: PROYECTO LANA FINA
MIDES: ORG. SOCIALES, CAPACITACION. PROY PRODUCTIVOS
MSP: PROGRAMA DE SALUD RURAL
CONVENIOS: MEVIR/UTE; UTE/ANTEL; UTE/ANEP
MGAP, PROYECTO GANADERO: ASISTENCIA TECNICA Y APOYO FINANCIERO
PLAN AGROPECUARIO: FORMACIÓN E INFORMACIÓN
MGAP, MESAS DE DESARROLLO: ASOCIATIVIDAD
MGAP, PPR: TEMA AGUA Y MANEJO
SUL: CORDERO PESADO Y LANA FINA
OPP-DIPRODE, CALSAL, PLAN AGROPECUARIO: INFRAESTRUCTURA BASICA PARA EJE RUTA 4.
MEC: Baltarar Brum. Colonia Lavalleja, Pueblo Fernández, Tranqueras, Gallinal, Guichón, Piedras Coloradas. Tambores
CAC: Tranqueras, Colonia Lavalleja
FOSA: FORESTACION EN BASALTO MEDIO Y SUPERFICIAL
MAPA INICIAL DE INICIATIVAS - EXISTENTES Y PREVISTAS -
DE COBERTURA GENERAL
ZONA BASALTO 2011


INT. RIVERA, MASOLLER: RESIDENCIA PARA ESTUDIANTES
INT. ARTIGAS/URUGUAY INTEGRA: PROYECTO CORDERO PESADO/LANA
INT. RIVERA: BUS LA ESPERANZA: POLICLINICO MOVIL
INT. SALTO/ UY INTEGRA/ART: RADIO COMUNITARIA Y SALON MULTIUSO EN COLONIA LAVALLEJA
INT. ARTIGAS/MIDES: BUS INTERINSTITUCIONAL:
COLONIZACION Y AGENCIA DE DESARROLLO, GUICH ÓN: BANCO DE VACAS
SNAP: LUNAREJO Y RINCON DE PEREZ: GUIA Y SERV. TURISTICO,, CAPACITACI ÓN, TEJIDO EN LANA, ETC
SOCIEDAD DE FOMENTO MASOLLER: CAMPO EXPERIMENTAL "FORRAJE Y MANEJO
ART, TRANQUERAS: APICULTORES: MARCA TERRITORIAL Y PLANTA DE EXTRACCION
INT SALTO/ URUGUAY INTEGRA: UN SALTO PARA TODOS : INICIATIVAS LOCALES
FORESTADORAS/ PRODUCTORES PRIVADOS: SILVOPASTOREO EN BASALTO ARTIGAS Y TACUAREMB Ó
MAPA INICIAL DE INICIATIVAS DE COBERTURA DEPARTAMENTAL O LOCAL
ZONA BASALTO 2011

Ambos mapas dejan en evidencia la presencia importante de acciones desde el sector público en este territorio. Denotan también que se trata de un proceso en profundización, ya que las iniciativas previstas parten también de este perfil de actor.

La reflexión sobre la articulación estratégica de acciones en la órbita pública se torna relevante en este sistema. Al mismo tiempo la sostenibilidad y endogeneidad del desarrollo vuelve de relevancia la reflexión acerca de las necesidades de articulación con el sector privado y otros actores presentes en el territorio.

Un segundo modo de procesamiento de éstas las muestra diferenciadas según los énfasis de sus líneas de acción. A continuación se presentan nuevamente los dos mapas, pero esta vez reflejando las iniciativas según su énfasis: en infraestructura (en color rojo), en lo productivo (en verde), en formación e institucionalidad (en color azul) y en servicios sociales (en amarillo). De allí se evidencia la presencia relevante de acciones vinculadas a lo productivo y servicios sociales orientados a combatir la pobreza, especialmente de cobertura general del territorio. Y por otra parte se observa una baja presencia de acciones a nivel de infraestructura territorial.



Una primera conclusión que es posible extraer de esta realidad es el hecho que el sistema de actores está tendencialmente dominado por la lógica sectorial: sea de carácter público o privado, las iniciativas en el territorio tienen, ante todo, una mirada focalizada en la mejora del carácter productivo de las unidades económicas y en la prestación de servicios básicos de salud y asistencia social dirigida a la pobreza. Las dimensiones de promoción del desarrollo social y cultural no aparecen resaltadas. Ello se expresa en la escasa relevancia de las intervenciones que, aún desde lo público estatal, han puesto énfasis en el fortalecimiento del tejido social local y regional, la educación y la identidad.

Para comprender esta dinámica resulta útil aplicar la tipología desarrollada por Schejtman y Berdegué.[16] A partir de partir del cruce de variables como el grado de transformación productiva y el del desarrollo de las instituciones locales, con énfasis en su potencial para generar entornos innovadores, se identifican cuatro tipos de territorios:

- Territorios tipo I: con signos de transformación productiva y logros de desarrollo institucional con niveles destacables de concertación e inclusión social; siendo los más potentes para conformar sistemas innovadores.
- Territorios tipo II: tienen procesos significativos de crecimiento económico pero con débil impacto sobre el desarrollo local, con debilidad identitaria y campo local en transformación cuya lógica de producción tiende a ser producida exógenamente.

[16] Schejtman, A. y Berdegué, J. (2004).

- Territorios tipo III: con una institucionalidad e identidad cultural robusta y dinámica para generar movilización social y cultural, pero carente de opciones económicas endógenas que sustenten el desarrollo, cada vez más afectadas por lógicas globales.
- Territorios tipo IV: con cierto proceso de desestructuración societaria, así como fuertes fracturas sociales y/o instituciones débiles o inexistentes; acompañado de una economía deprimida y estancada.

		Grado de transformación productiva y el del desarrollo de las instituciones locales	
		Concertación e inclusión	Fragmentación y conflicto
Grado de transformación productiva	Vínculos competitivos con mercados dinámicos	Tipo I (Montevideo costero)	Tipo II (Nueva Palmira)
	Economía estancada o en declinación	Tipo III (Paysandú)	Tipo IV (Treinta y Tres)

Fuente: elaboración propia adaptado de Schejtman y Berdegué (2004).

¿A qué tipología podría asociarse el territorio objeto de estudio? La situación de la región de basalto superficial - Cuchilla de Haedo, presenta realidades que lo acercan parcialmente a los casos II y IV. Lo cual va en línea con la observación antes realizada referida a la lógica sectorial de los actores con iniciativas en el territorio.

Siguiendo el análisis antes citado, y procurando fortalecer las dimensiones sociales y culturales de forma de brindar una mayor base de apoyo al tejido económico, es pertinente considerar las mejores prácticas que se recomiendan para estos dos casos:

i) Poner a disposición de los actores locales los instrumentos de política existentes, especialmente aquellos con fuertes restricciones para llegar a los menos organizados.

ii) Desarrollar instancias permanentes de seguimiento caso a caso y de traducción de esos programas a las necesidades locales.

iii) Generar espacios locales para la evaluación de las políticas públicas.

iv) Fomentar la presencia de profesionales y técnicos de los que carece el sistema local.

v) Implementar acciones sobre el sistema educativo para fortalecer la lógica territorial sobre la central y sectorial que lo caracteriza.

vi) Reunir las iniciativas existentes en torno a una idea fuerza que sirva de aglutinador y construya identificación con el territorio (del tipo cruzada o misiones permanentes).

Estas estrategias pueden transformar situaciones de crisis en oportunidades para los territorios de tipo IV para pasar a la tipología III, generando así las bases institucionales para un proceso de desarrollo). Estos territorios pueden ganar en un escenario de profundización de la descentralización, aunque si no se fortalece homogéneamente el sistema de actores local y regional, existe el riesgo de un desacople creciente entre espacios dinámicos y territorios fragmentados y, al interior de éstos, entre sus formas de acción colectiva y discurso identitario con sus condiciones de producción económica y social.

9 LA IDENTIFICACIÓN DE LAS LÍNEAS ESTRATÉGICAS

Como resultado de, por un lado, la sistematización y análisis de la información acumulada sobre el desarrollo y planificación en los territorios, y por otro lado, del trabajo de campo que se realizó cubriendo un amplio espectro de actores de referencia del territorio objeto de estudio, haciéndolos partícipes del proceso de planificación, se identificaron una serie de propuestas concretas de líneas de acción necesarias para promover el desarrollo del territorio, incorporar más valor e innovación a las actividades actuales; conformando de esta manera la base para el plan estratégico territorial.

El resultado esperado de estas propuestas es contribuir a generar las condiciones adecuadas para la creación de empleo, la inclusión social y la generación de ingreso en el territorio, conformando éstos una especie de vectores orientadores del desarrollo.

La generación de empleo y el aumento de la asociatividad son afectados por variables locales y globales que hacen de los procesos de desarrollo económico local productos dificultosos y, a veces, contingentes. Por esta razón, se busca la convergencia de estos vectores con las dimensiones en torno a las cuales los actores establecieron prioridades y les dieron un nivel diferencial de relevancia.

Las diversas propuestas de acciones nuevas o de continuidad de otras ya existentes, pero que aún no han resuelto completamente una necesidad sentida en el territorio, o de expansión de otras acciones que, a modo de experiencias piloto, han dado buenos resultados, fueron organizadas en torno a cinco dimensiones: infraestructura, servicios, productiva, formación e institucional. Más allá que muchas acciones involucran más de una dimensión, en consonancia con la concepción integral del desarrollo que aquí se asume, se entiende clarificador realizar una aproximación a éstas de forma separada.

En las instancias de jornadas-taller realizadas regionalmente (en Masoller y San Antonio), se buscó la generación de consensos y la priorización de dichas líneas estratégicas de manera participativa entre los aproximadamente 80 participantes. Hasta ese momento se tenía una primera visión de la importancia relativa de cada propuesta, conformada a partir de los intercambios realizados individualmente y en grupos reducidos con los aproximadamente 120 referentes consultados. Mientras que en dichos talleres se promovió una discusión en grupos más amplios y conformados de manera heterogénea con el fin de construir de forma participativa el borrador de Plan estratégico territorial.

No obstante, resulta de interés presentar sintéticamente en este capítulo las prioridades o líneas estratégicas relevadas en el trabajo realizado, clasificadas por dimensión y en su interior por temáticas principales a las que atañe cada línea estratégica identificada. A la vez que se incluye una breve descripción de éstas, se hace referencia a si representa una innovación o es la

continuidad de acciones o políticas llevadas a cabo o en proceso en el territorio objeto de análisis, a que localidad o área específica se delimitan dentro de la zona estudiada, y las organizaciones relacionadas con cada una de las líneas estratégicas relevadas.

Identificar prioridad		Breve descripción	¿Innovación o continuidad?	¿Aplica en general o para alguna zona específica?	Instituciones relacionadas
Infraestructura	Vial - caminería	▪ Mejorar caminería rural.	Continuidad	Caminería de Colonia Lavalleja a Pueblo Fernández.	Intendencias-MTOP-OPP
		▪ Crear rutas transversales.	Innovación	▪ Construcción de tramos de Ruta 4. ▪ Ruta transversal Rivera-Salto. ▪ Mejorar ruta del ómnibus.	MTOP/OPP
		▪ Mejorar obras de arte de las rutas y caminos.	Continuidad	▪ Al menos Rutas 4 y 30	Intendencias-MTOP-OPP
	Agua	▪ Aumentar pozos para abrevaderos. ▪ Aumentar pozos para consumo humano. ▪ Aumentar tajamares.	Continuidad	Este de Artigas y Salto para pozos y tajamares.	MGAP- DINASA-OPP-MTOP-Intendencias.
		▪ Crear embalses y represas. ▪ Crear canales y cañerías.	Innovación Innovación	Implican una zona mayor para arroz, además de islas de basalto profundo.	MGAP- DINASA-OPP-MTOP-Intendencias
	Electrificación	▪ Ampliar electrificación rural tanto para calidad de vida como producción.	Continuidad	Pepe Núñez, Paso de las Piedras (Arerunguá), Cuchilla del Fuego, Cuchilla de Laureles, rurales dispersos.	UTE-OPP-MEVIR-ANTEL-ANEP-Intendencias-MGAP
	Vivienda	▪ Flexibilizar asignación viviendas.	Continuidad	Masoller.	MEVIR
		▪ Aumentar tierras para colonos.	Continuidad	General.	INC
	Energías alternativas	▪ Implementar generación solar y molinos de viento en sistemas aislados. ▪ Implementar parques eólicos.	Continuidad Innovación	Parques eólicos en lugares clave.	UTE–DNETN(MIEM)–DINAMA-Privados
	Telefonía / Comunicaciones	▪ Ampliar telefonía y celular. ▪ Mejorar conectividad. ▪ Instalar radios y antenas.	Continuidad	Este de Salto y Artigas (ejemplo de radio y antena en Pueblo Fernández).	ANTEL– Intend–MEC
	Turismo	▪ Crear señaléctica y senderos.	Innovación	Lunarejo, Laureles. Rincón de Pérez.	MINTUR–Intend.–SNAP

Identificar prioridad		Breve descripción	¿Innovación o continuidad?	¿Aplica en general o para alguna zona específica?	Instituciones relacionadas
Servicios	**Salud**	▪ Ampliar y ajustar policlínica móvil ▪ Ampliar frecuencia de ronda médica.	Expandir piloto Continuidad	General (ejemplo IDR y Mesa Interinstitucional MIDES de Artigas).	MSP-Intend-MIDES
		▪ Fomentar oferta en el medio rural: ambulancias, policlínicas y permanencia de médicos comunitarios (con pago diferencial y nuevo perfil de intervención).	Innovación	General.	MSP-Intend-UDELAR
		▪ Expandir experiencia de llegada con especialistas (programa salud bucal).	Expandir piloto	General.	MSP-Presidencia
	A la población y a la producción	▪ Mejorar y ampliar servicios generales (electricista, mecánica, etc.).	Continuidad	General.	Privados
		▪ Ampliar servicios de transporte, rediseño y subsidio o de responsabilidad pública. ▪ Implementar alternativas de transporte o residencia para continuidad educativa.	Innovación	Basalto, este de Artigas y Salto, fuera de rutas nacionales.	MTOP–Intend-ANEP-MEC
		▪ Fomentar micro y pequeñas empresas de trabajadores rurales para que brinden servicios a grandes establecimientos.	Innovación	General.	Soc.Fomento–MGAP
	Administrativos	▪ Crear servicios administrativos (CAC móvil) de apoyo a trámites (BPS, impuestos nacionales y municipales).	Innovación	General.	OPP–Intend.-ANTEL- BPS-UTE-otras
	Educación	▪ Generar oferta para jóvenes entre 14 y 17 (post Ciclo Básico).	Innovación	General.	ANEP–MEC/CECAP-INEFOP-MGAP-Intend.
		▪ Generar oferta aplicada al territorio.	Innovación	General.	ANEP–MEC/CECAP-INEFOP-MGAP-Intend.
		▪ Aumentar lo virtual como puente desde los jóvenes hacia la familia (alfabetización digital): CEIBAL y Centros MEC.	Continuidad	General.	ANEP–MEC–Intend.

Identificar prioridad		Breve descripción	¿Innovación o continuidad?	¿Aplica en general o para alguna zona específica?	Instituciones relacionadas
Productiva	**Silvopastoreo**	▪ Aumentar potencial existente.	Continuidad	Tacuarembó – Rivera – Paysandú (implica organización de pequeños productores)	Soc.Fomento–Forestadoras–INIA–MGAP
	Apicultura-forestación	▪ Expandir experiencia de producción asociada apicultura-forestación.	Continuidad	Tacuarembó – Rivera	Soc.Fomento–Forestadoras–INIA–MGAP-OPP
	Cordero pesado	▪ Fomentar producción y pastoreo en experiencias de trabajo conjunto.	Expandir piloto	Este de Salto y Artigas General	MGAP–INIA-SUL– OPP-Soc.Fomento-Intendencias-
	Producción de forraje	▪ Fomentar producción propia.	Expandir piloto	General	MGAP–Intend.-Soc.Fomento–INIA-OPP
	Arroz en las "islas"	▪ Aumentar producción de arroz y uso del rastrojo y mejoramientos como forraje.	Continuidad	Este de Artigas y Salto – Basalto profundo	ACA–Industria arrocera-MGAP–Soc.Fomento–OPP
	Lana fina	▪ Mejorar la finura con tecnología, mejorar manejo de la oveja.	Continuidad	Este de Artigas y Salto	MGAP–INIA -SUL-Soc.Fomento
	Innovación de razas	▪ Incorporar cruza de razas (ej. Cebú).	Innovación	General	MGAP–INIA-SUL- OPP -Soc.Fomento-Plan agropecuario
	Manejo predial	▪ Implementar mejora tecnológica (sombra, potreros, agua y pastura).	Continuidad	Pequeños productores del este de Artigas y Salto	MGAP–Soc.Fomento–OPP-Plan agropecuario
	Diversificación	▪ Fomentar la diversificación de actividades.	Innovación	General	OPP-CND-MIEM

Identificar prioridad		Breve descripción	¿Innovación o continuidad?	¿Aplica en general o para alguna zona específica?	Instituciones relacionadas
Formación	**Gestión del agua**	▪ Fomentar manejo del recurso agua.	Continuidad	General.	MGAP–Plan Agropecuario-DINAGUA
	Gestión animal	▪ Fomentar manejo animal.	Continuidad	General.	MGAP– Plan Agropecuario-INIA–SUL–UDELAR–Escuelas agrarias
	Específica en capacidades faltantes	▪ Impulsar capacitaciones regionales para cubrir demanda de servicios a la población insuficientes (electricista, mecánica, etc.).	Continuidad-Innovación	General.	INEFOP–MTSS–UTU-MEC/CECAP
	Asociatividad	▪ Fomentar la importancia de la asociatividad para la producción conjunta, pastoreo o acceso a insumos y servicios (tema de escala).	Continuidad	General (con apoyo a pilotos demostrativos). Ejemplo de Colonización en Puntas de Valentín.	INEFOP–MTSS–MGAP-Plan Agropecuario-Soc.Fomento
		▪ Generar experiencias de comercialización conjunta.	Innovación	General.	INEFOP–DINAE–MGAP-Soc.Fomento
		▪ Formar en gestión del proceso del emprendimiento asociativo (emprendedurismo).	Innovación	General.	UDELAR/FAgro-Soc.Fomento
		▪ Mejorar funcionamiento de las organizaciones locales (organización, contabilidad, administración, etc.)	Innovación	General.	UDELAR/FAgro-Soc.Fomento
	Nuevos perfiles para intervención	▪ Capacitar en nuevos perfiles (comunitarios, animadores, etc.) para una mejor llegada al medio rural y en particular a los más desfavorecidos.	Continuidad	General. Ejemplo de experiencias de Centros MEC.	INEFOP–DINAE–MGAP-Soc.Fomento-MIDES-MEC

Identificar prioridad		Breve descripción	¿Innovación o continuidad?	¿Aplica en general o para alguna zona específica?	Instituciones relacionadas
Institucional	Coordinación interinstitucional	▪ Repensar formas de interinstitucionalidad para la intervención en el territorio.	Innovación	General.	Todas
		▪ Definir liderazgos en la llegada al territorio. ▪ Definir sistema integrado de información de todas las intervenciones en el territorio para fomentar complementariedad y evitar duplicaciones.	Innovación	General.	Todas
	Revisión de propuestas de llegada	▪ Revisar las propuestas e instrumentos de llegada al territorio.	Innovación	General.	Todas
		▪ Revisar herramientas para la llegada a los más desfavorecidos (tema de la formalización como requisito para todos).	Innovación	General.	Todas
		▪ Impulsar un diseño de llegada a través de la identificación caso a caso de los actores puente (Soc.Fomento en un caso, escuela rural en otro, etc.).	Innovación	General.	Todas
		▪ Brindar incentivos diferenciales y nuevos perfiles (comunitarios, animadores, etc.) para llegar a los más desfavorecidos.	Innovación	General.	Todas
		▪ Afianzar roles de nuevos actores del territorio (alcaldes, coordinadores regionales, etc.)	Innovación	General.	Todas
	Rol de la escuela rural	▪ Revisar el rol de la escuela rural como cimiento comunitario y como medio de llegada al territorio.	Innovación	General.	ANEP–MGAP–Intend.-MEC

10 LA PRIORIZACIÓN DE LAS LÍNEAS ESTRATÉGICAS

En este capítulo se presenta el resultado agregado de las priorizaciones realizadas en los dos talleres regionales (Masoller y San Antonio), a través del trabajo conjunto con los actores de referencia del territorio participantes de los talleres, como forma de propender a la búsqueda de acuerdos y priorización de dichas líneas estratégicas de manera participativa.

En primer lugar, se presenta el resultado de la priorización para cada una de las 5 dimensiones analizadas (infraestructura, servicios, productiva, formación e institucional), y finalmente se presenta el resultado global, para el agregado de las dimensiones analizadas.

Cabe reiterar que la metodología de trabajo para arribar a la priorización de las líneas estratégicas para el territorio partió de la sistematización previa del conjunto de propuestas concretas de líneas de acción para el desarrollo del territorio, plasmada en el Documento base del plan estratégico territorial, y que fuera elaborada a partir del trabajo de campo realizado previamente con aproximadamente 120 referentes consultados, y que con dicha base fue luego definida la priorización entre los cerca de 80 referentes del territorio que participaron de los talleres.

- **Dimensión infraestructura**

La línea de acción priorizada en primer lugar referida a la infraestructura **fue el mejoramiento de rutas y caminos**. Ésta se entendió como algo primordial que era necesario incluso antes que las líneas estratégicas referidas a las demás dimensiones, como por ejemplo, para el acceso a servicios de salud y educación, mejoras productivas, y capacitaciones. Si bien se mencionó como algo general, aplicable a buena parte de la caminería del territorio objeto de estudio, las deficiencias en algunos casos denotaron ser más sentidas, como la que vincula Colonia Lavalleja y Pueblo Fernández y la caminería de las Rutas 4 y 30. Cabe destacar que pese a haber sido la prioridad en cuanto a infraestructura refiere, fueron sumamente destacados los avances y mejoras acontecidas en los últimos años, por lo que se trata de **continuar y profundizar lo que se ha venido realizando en esta línea de acción.**

La segunda prioridad en materia de infraestructura para el territorio **resultó ser la ampliación de la electrificación rural**. Hubo gran consenso en que no solo se trata de un elemento clave

para la mejora de la calidad de vida de la población, sino que es algo clave para la actividad productiva, asociada al agua, a la refrigeración y conservación de la producción. También se destacaron los avances alcanzados en los últimos tiempos en la zona, no obstante se señalaron algunas regiones en donde aún persiste esta necesidad: Pepe Núñez, Paso de las Piedras (Arerunguá), Cuchilla del Fuego, Cuchilla de Laureles y rurales dispersos. Asimismo, se señalaron dificultades de la población más alejada para acceder a información de la nueva reglamentación existente en materia de accesibilidad al servicio. De esta forma, **también se trata de una línea de acción a continuar**, de forma de eliminar o al menos reducir los denominados "agujeros negros" que existen en la zona objeto de estudio.

Un aspecto relacionado a esta línea estratégica que surgió permanentemente en la discusión de los talleres (así como también en la del trabajo de campo previo a éstos) es la complementariedad o sustituibilidad de la electrificación con la **implementación de sistemas aislados de generación de energía eólica y solar**. Los resultados denotan la conclusión de la discusión de estas instancias: son alternativas que brindan una solución parcial (ejemplo de los paneles solares cuya potencia solo alcanza para algo de luz y alambrado eléctrico pero no para un motor de bomba o heladera) y que tienen un mayor costo y dificultad de mantenimiento, por lo que solo fueron priorizados **como medida complementaria a la electrificación rural** (de ahí que figuren en sexto lugar en el ranking de priorización).[17]

La tercera propuesta planteada en cuanto a infraestructura para la zona de basalto **fue la mejora de la telefonía y conectividad**. Nuevamente fueron destacados los avances observados

[17] La representación gráfica de la priorización utiliza una escala relativa a si misma, esto es, no importa el valor del índice que toma cada línea de acción sino que importa la diferencia entre los valores del índice de las distintas líneas de acción. Todos los gráficos elaborados para las cinco dimensiones se presentan con una misma base 100 que hace posible interpretar la ponderación relativa de cada línea estratégica a la interna de cada dimensión. Dicho valor 100 representa la máxima priorización obtenida por una línea de acción: 77% del total posible, esto es, cerca de 8 de cada 10 seleccionaron como prioritaria a esa línea estratégica, y es en base a ella que se relativizan y presentan las demás.

en la zona pero no obstante aún existen restricciones de importancia, y sentidas por el colectivo local. Áreas sin cobertura celular, conectividad para el acceso a Internet con muchas restricciones de velocidad, así como radios y antenas fueron señaladas como las principales necesidades. Esta línea de acción surge además relacionada a otras prioridades, agrupadas en otras dimensiones, tales como las instancias de capacitación o promoción de mejoras de gestión productiva, que a través del uso de Internet podría utilizarse como medio de llegada a la población objetivo.

En cuarto lugar de relevancia, los actores referentes del territorio **ubicaron la necesidad de incrementar la cantidad de pozos y tajamares**, elemento fundamental para la gestión de uno de los principales recursos que estacionalmente escasea en la zona, el agua. Si bien la gestión ganadera es a la que se asocia principalmente esta necesidad, en algunos lugares puntuales también surgió la necesidad de pozos para consumo humano. El este de los departamentos de Artigas y de Salto fueron las áreas donde se sugirió tendrían mayor prioridad, a pesar que fue un tema común a todo el territorio. Nuevamente aquí se han realizado grandes avances, habiendo actualmente planes para **continuar apuntalando esta línea de trabajo.**

Relacionado también con el recurso agua, otra línea estratégica para el territorio que se discutió en los talleres, fue la referida a la **creación de embalses, represas y canales**, la cual se definió con una prioridad menor (en octavo lugar) que la anterior vinculada a pozos y tajamares. El tema de estar asociado a una mayor inversión, muy relacionada con ampliar la zona para el arroz, además de regar las islas de basalto profundo, fue quizás lo que motivó una menor priorización con respecto a la otra línea de acción vinculada al agua. En varios casos se trata de innovaciones a implementar en la zona ya que implicaría un cambio significativo en la misma, si bien existen planes en estudio.

La quinta línea estratégica priorizada en materia de infraestructura **fue la vinculada** a **incrementar las tierras para colonos y flexibilizar la asignación de viviendas en poblados**. Se trata de dos líneas de acción recogidas por separado en el trabajo de campo, que por su particularidad y relacionamiento se decidió tratarlas de manera conjunta en los talleres. La primera refiere a continuar potenciando la estrategia de entrega de tierras a colonos, con un doble objetivo manifiesto: radicar población trabajadora en el medio rural y promover trabajadores que apliquen mejoras tecnológicas en la gestión productiva; estando referida de manera general a todo el territorio de basalto superficial. La segunda surgió como un problema puntual en la zona de Masoller, pero su solución alcanza a todo el territorio, ya que refiere a implementar mecanismos de asignación de viviendas (de MEVIR básicamente) según información actualizada y acorde a cada territorio, maximizando la utilización de las mismas de acuerdo a las necesidades locales, y evitando rigideces burocráticas que impidan cubrir brechas entre la oferta de viviendas y la demanda.

La **creación de infraestructura vial transversal al territorio**, propuesta que planteaba la culminación de tramos de la Ruta 4 así como la creación de una nueva Ruta nacional que uniera Rivera con Salto, fue ubicada por los actores referentes del territorio en un séptimo lugar de

prioridad en materia de infraestructura. **Se trata de una línea de acción innovadora**, que en comparación con las otras propuestas, en particular la referida al mejoramiento de caminería rural, fue menos priorizada por dicha población.

Las líneas estratégicas recogidas en la fase previa a los talleres regionales, vinculadas a **desarrollar parques eólicos para la generación de energía** y a la **creación de señaléctica y senderos para el turismo,** así como una línea nueva incorporada en uno de los talleres: **crear infraestructura para el esparcimiento**, fueron las menos priorizadas en materia de infraestructura para la zona de basalto superficial. No obstante, cabe destacar que **las tres líneas constituirían innovaciones para la zona**, algunas con mayor impacto que otras, siendo en particular la referida a la generación de energía una de las actividades que podría generar mayor valor agregado en el territorio y acortar la brecha de riqueza con otros debido a que es uno de los sectores de actividad económica que se prevé tenga mayor crecimiento respecto al promedio país. Al mismo tiempo, estas acciones refieren a ubicaciones puntuales en donde podrían ser desarrolladas, los parques eólicos en determinados lugares clave, algunos de los cuales están en etapa de estudio, los senderos turísticos también, siendo especialmente señalado los casos del Valle del Lunarejo, Rincón de Pérez y las estancias de Artigas próximas a Pueblo Fernández.

La observación de estos resultados diferenciando los actores que participaron de los talleres según la órbita de lo público y lo privado, las conclusiones se reafirman, manteniéndose el orden de priorización tanto para un perfil de actor como para el otro. En detalle, se observa un pequeño aumento de sensibilidad en los públicos por los primeros temas priorizados, en especial la electrificación rural y viviendas para colonos; y un leve énfasis de los privados en los temas de energía eólica, rutas transversales y senaléctica para el turismo. En el Anexo VI se presentan estos resultados desagregados.

- **Dimensión servicios**

Dentro de las propuestas para el territorio de basalto superficial referidas a los servicios, **la línea de acción priorizada en primer lugar resultó ser la generación de oferta educativa aplicada al territorio**. Existió un significativo consenso respecto a que es necesario adecuar la educación que se brinda a los jóvenes en el territorio, relacionándola con la realidad de la zona, con sus actividades económicas y las futuras oportunidades laborales que la población tenga a su alcance. Se trató de una necesidad general para todo el territorio, especialmente en los niveles de educación media básica y superior (de 12 años en adelante, con especial énfasis en los del tramo de 14 a 17 cuya situación fue mayormente destacada). En algunas discusiones se planteó la idea de centros educativos estilo campus que tuvieran especializaciones propias ligadas a las actividades de basalto superficial, una especie de extensión de la estrategia de las tecnicaturas implementadas por la UTU y UDELAR en lugares puntuales del país (sucro alcoholero en Bella Unión, cárnica en Tacuarembó) pero referida a edades menores, significando una gran innovación en lo que respecta a las posibilidades educativas de la zona. Por otra parte, algunos redireccionaron la propuesta hacia la potenciación de las escuelas agrarias de la UTU, tanto

potenciando las existentes como creando otras, pero siempre con la orientación vinculada a la realidad del territorio. También otros destacaron los formatos aplicados en Argentina de centros de educación y producción. Se reflexionó acerca de una realidad que hoy evidencia por un lado escasez de capital humano calificado para las actividades vinculadas al agro al mismo tiempo que una población que emigra en busca de oportunidades en otros territorios. En este contexto, se hace evidente la necesidad de instrumentos que acerquen estos dos aspectos (oferta de trabajo con demanda de oportunidades), generando agendas y propuestas educativo/formativas que califiquen al capital humano territorial para dar respuesta a sus necesidades. En todos los casos se realizaron intercambios acerca de la pertinencia y aplicabilidad de la educación secundaria y los conocimientos generales que ésta brinda. La continuidad educativa no se perdió de vista como oportunidad que no debe cerrarse a los jóvenes del territorio, pero parecería haber sido menos relevante ante la necesidad de una mayor aplicabilidad de la oferta educativa que hoy se brinda en el territorio.

La segunda línea estratégica priorizada en materia de servicios para el territorio **consiste en fomentar servicios de salud en el medio rural: ambulancias, policlínicas y permanencia de médicos**. Nuevamente fueron reconocidos algunos avances acaecidos en los últimos años, sin embargo, persisten a lo largo de todo el territorio objeto de estudio necesidades en este sentido que ubicaron con una alta prioridad esta propuesta. Por una parte se planteó improbable la existencia de una ambulancia en cada poblado, pero por otra se destacaron las restricciones y desventajas relativas que ello ocasiona para la salud y vida de esta población. También se discutió acerca de la importancia de contar con médicos radicados en el territorio, que permitan acceder a servicios preventivos en tiempo y forma, incluso sugiriéndose como propuesta que se trate de perfiles médicos de trabajo comunitario para poder llegar a población que no tiene costumbre o incluso rechaza los servicios médicos. **El pago diferencial para lograr esta radicación en el territorio fue acordado por la mayoría** como incentivo para lograr cubrir el déficit existente, reconociéndose que el trabajo fuera de la ciudad y para lograr llegar a la población objetivo, es necesario otorgar incentivos.

En tercer lugar de prioridad en cuanto a servicios para la zona de basalto **se ubicó la propuesta de fomentar emprendimientos a nivel de micro y pequeñas empresas** de trabajadores rurales para brindar servicios principalmente a los establecimientos agropecuarios. Se trata de una propuesta innovadora que procura solucionar dos problemas juntando a las partes: por un lado, las carencias de determinados servicios que demandan los establecimientos que en cantidad, precio y calidad ha empeorado respecto a otras décadas, y por otro lado, la falta de oportunidades de empleo que existen en la zona. La capacitación en determinados oficios así como en gestión básica empresarial es parte de esta propuesta. Se trata de una propuesta relativamente innovadora y de carácter general para todo el territorio.

El cuarto planteo priorizado por los referentes del territorio **fue la implementación de alternativas de transporte y residencia para fomentar la continuidad educativa**. Refiere a herramientas específicas que, por un lado, son necesarias en las actuales condiciones en donde la oferta educativa a determinado nivel se concentra en las ciudades mayores, principalmente las capitales departamentales; y por otro lado, serían complementarias a la primera línea estratégica priorizada, los campus o escuelas agrarias redimensionadas. Si bien también existen actualmente distintos medios y apoyos para ello (residencias estudiantiles, transporte municipal, boletos subvencionados), la realidad denota que aún hacen falta medidas al respecto, de ahí el orden de prioridad asignado por los actores del territorio. Las zonas más alejadas de las capitales departamentales son en donde se manifestó en mayor medida esta necesidad, en la franja desde el este de los departamentos de Salto y Paysandú hasta Masoller, también pudiéndolo delimitar como aquellas poblaciones más alejadas de las rutas nacionales. Cabe señalar que la necesidad de medios de transporte atada a la continuidad educativa también fue manifestada por algunos actores como extensiva a la población en general, debido a la inexistencia de algunos servicios de transporte o a su bajo nivel de frecuencias, conduciendo a que determinados poblados tengan acceso a través de esta vía solo algunos días de la semana, elevando este problema a otras dimensiones de la vida en sociedad, tales como acceso a servicios de salud, culturales, administrativos, entre otros.

El quinto lugar de relevancia para los actores del territorio **se lo asignaron a la extensión de la estrategia de la alfabetización digital como medio de llegada a la familia**. Se trata de continuar en la línea de acción impulsada en los últimos años tanto por el programa del MEC como por la incursión de las “ceibalitas” en primaria, pero innovando en cuanto a utilizar la herramienta de lo virtual como puente para llegar, desde los jóvenes hacia la familia, en diversos aspectos: salud, educación, cultura, gestión productiva, etc. Es una propuesta a aplicar a todo el territorio objeto de estudio.

Otra línea estratégica para el territorio referida a la salud fue **la priorizada en sexto lugar: la ampliación de la policlínica móvil y la frecuencia de las rondas médicas**. Estrategias innovadoras implementadas en parte del territorio a través de las experiencias piloto del bus de la esperanza en Rivera y del servicio móvil en Artigas, oficiaron como motivadores para que, a través del agregado de ciertos ajustes, surgiera esta propuesta como forma de hacer llegar a todo el

territorio del basalto superficial los servicios médicos necesarios en cuanto a especialidades y frecuencia. Los ajustes refieren básicamente a, por un lado poder llegar efectivamente a población radicada en lugares con serios problemas de acceso, que con determinados vehículos se dificulta o se imposibilita hacerlo, y por otro, hacerlo con una frecuencia mayor a la actual, adecuándola más a las necesidades de la población y no a los recursos disponibles.

Fomentar la oferta cultural, recreativa y la identidad local fue una propuesta que surgió en los talleres, y que fue priorizada en séptimo lugar en materia de planteos referidos a la dimensión de análisis de servicios. Las carencias en la mayor parte del territorio de espacios disponibles para estas actividades es una de las principales limitantes para su desarrollo, no obstante, lo específico a infraestructura de este planteo fue incluido como propuesta en la dimensión infraestructura, siendo aquí analizado en la dimensión servicios la parte referida a la oferta de las actividades en sí. Si bien ha habido algún avance en el acercamiento de actividades culturales a estas poblaciones aisladas, incluso en varias oportunidades adecuándolas a las demandas locales y no a una oferta preestablecida por igual para todos los territorios, **éstas siguen siendo señaladas como una limitante importante para el desarrollo cultural de la población.**

En octavo lugar de relevancia para el territorio **se ubicó la propuesta de ampliar y mejorar la oferta de servicios generales a la población**, tales como los de electricista, sanitaria, mecánica general, etc. Se destacó como una necesidad en el entendido que los actuales servicios son escasos, de baja calidad y elevado precio. Se planteó la necesidad de implementar capacitaciones a nivel regional de la zona objeto de estudio en diversos oficios. Pero por otra parte se alertó de un potencial problema vinculado al posterior éxodo a la ciudad de estos especialistas, que luego de capacitarse pudieran ir a las ciudades mayores en busca de mejores oportunidades laborales. Algunos actores manifestaron antecedentes de capacitaciones similares en otras regiones, así como también de este tipo de inconvenientes derivados.

Finalmente, los planteos recogidos previo a los talleres regionales y que fueron los menos priorizadas en materia de servicios para el territorio, son los relacionados a: i) **expandir la experiencia de llegada con especialistas médicos** (el programa de salud bucal dirigido a los escolares), expandiéndolo a otras edades y en otras especialidades, ii) **crear centros móviles con servicios administrativos** (un centros de atención ciudadana móvil), acercando diversos servicios y apoyo a trámites a las poblaciones menores y del medio rural, iii) **combatir el abigeato**. Cabe señalar que **las dos primeras líneas constituirían para la zona innovaciones**, dado que consisten en extender experiencias piloto que han sido diseñadas a nivel país.

Al igual que con la dimensión infraestructura, cuando se observan los resultados relativos a los servicios, diferenciando entre los actores que participaron de los talleres según de la órbita de lo público y lo privado, las conclusiones acerca de las priorizaciones son reafirmadas, casi sin distinción entre estos tipos de actores. Se aprecia un pequeño aumento de sensibilidad en los actores públicos por los temas de salud y un leve énfasis en los privados por fomentar la oferta cultural e incrementar servicios generales. Ver Anexo VI con estos resultados desagregados.

- **Dimensión productiva**

Una de las dos propuestas productivas priorizadas en primer lugar, prácticamente de manera consensuada para el territorio, **es la referida a la mejora del manejo predial, implementando mejoras tecnológicas en lo que refiere a la gestión de la sombra, potreros, agua y pastura**. Los actores del territorio entendieron que ello es clave en materia productiva para la zona del basalto superficial, especialmente para los pequeños productores del este de Artigas y Salto. Fueron destacadas las distintas iniciativas existentes en esta línea, sin embargo la situación actual de algunas regiones y la priorización otorgada por lo referentes locales requiere **continuar y profundizar este tipo de acciones**.

La segunda línea estratégica para el territorio en materia productiva **consiste en fomentar la producción de forraje en los predios**. Las experiencias y antecedentes de iniciativas en este aspecto son altamente valoradas, lo que sumado a que el forraje opera como una de las principales restricciones productivas en determinadas coyunturas, conduce a plantear esta propuesta como una de las principales para todo el territorio objeto de estudio.

La tercera propuesta priorizada en la dimensión productiva **fue fomentar la diversificación de actividades**, referidas a la incorporación de nuevas actividades complementarias a las existentes que permitieran a la población rural generar otros ingresos. El trabajo de campo previo a los talleres, en donde se había profundizado especialmente en esta propuesta debido a experiencias en otros períodos y territorios, había arrojado algunas dudas desde diversas áreas tales como capacidades, mercado y rentabilidad. Sin embargo, los referentes locales la destacaron como una línea de acción importante para toda la zona del basalto superficial. Dependiendo del tipo de actividades a diversificar, en algunos casos se trataría de la continuidad de iniciativas previas (emprendimientos alimenticios con mujeres rurales, por ejemplo) mientras que en otros podría llegar a tratarse de actividades innovadoras.

En cuarto lugar de priorización aparece la propuesta de mejorar el manejo tecnológico de la oveja a través de la finura de la lana. Se trata de continuar las iniciativas llevadas a cabo en esta línea de trabajo por diversas instituciones, siendo particularmente señalado el Plan estratégico del rubro ovino impulsado por el SUL, así como también investigaciones desarrolladas por el INIA. La importancia relativa puso especial hincapié en la zona del este de Artigas y Salto.

Como quinta propuesta estratégica para la zona de basalto **se ubicó el fomento de la producción conjunta del cordero pesado**, directamente relacionado a promover experiencias de trabajo conjunto a través de predios comunes para pastoreo, debido a la necesidad de implementar la producción colectiva de forraje para el engorde de animales de distintos productores, aprovechando los actuales precios del ovino. La fase posterior de venta conjunta podría ser parte de la asociatividad o ésta podría llegar solamente hasta el engorde. Existen varias iniciativas que están apoyando esta línea de acción, por lo que se trata de continuar o ampliar la cobertura. La propuesta aplica básicamente al este de Salto y Paysandú y al departamento de Artigas.

El planteo de incrementar la producción de arroz en las "islas" de basalto profundo, aprovechando el uso del rastrojo y mejoramientos como forraje, **fue ubicado en un sexto lugar de prioridad** para el territorio. Consiste en ampliar las experiencias implementadas en los últimos años. Por las posibilidades tecnológicas se trata de una **propuesta para la zona este de los departamentos de Artigas y Salto, en las áreas de basalto profundo, consistiendo en algunos casos en una innovación significativa para dichas zonas**.

Otra línea de acción identificada para la zona objeto de estudio, aunque específicamente localizada en las áreas forestadas de Rivera, Tacuarembó y Paysandú, **consiste en aumentar el potencial del silvopastoreo**. Cabe señalar que esta propuesta, si bien en cierta medida ya viene implementándose (básicamente pastoreo en los cortafuegos), **de potenciarse constituiría una importante innovación**, e incluso fue una de las alternativas identificadas en la estrategia Uruguay tercer siglo para generar mayor valor agregado en el territorio y acortar la brecha de riqueza de esta región respecto al resto de departamentos. En los talleres se confirmó lo recogido en diversas instancias previas respecto a la necesidad de lograr algún tipo de asociatividad entre los pequeños productores para acceder a esta práctica conjunta con las grandes forestadoras, reduciendo los costos de

negociación y alcanzando soluciones eficientes de complementación productiva entre la pequeña ganadería y la gran actividad forestal.

Las líneas de trabajo planteadas en la fase de campo previa a los talleres regionales que fueron menos priorizadas en materia de acciones productivas para la zona de basalto superficial son las vinculadas a: i) **expandir la experiencia de producción asociada apicultura-forestación**, ii) **aumentar el potencial turístico**, iii) **incorporar cruzamiento de razas**. La primera, vinculada a la combinación de forestación con apicultura es puntual a una parte del territorio objeto de estudio: la zona entre Tranqueras y Laureles, motivo por el cual la mirada global de todo el basalto superficial condujo a su menor priorización. La referida al turismo, también puntual a una parte del territorio (Laureles, Lunarejo y Rincón de Pérez), coincide con la menor importancia relativa otorgada a la dimensión infraestructura a este sector en la zona, al tiempo que refiere a la continuidad de diversos apoyos sectoriales que se han dirigido al territorio en los últimos años, específicamente a las zonas con mayor potencial, como el caso del Valle del Lunarejo y Rincón de Pérez. **La incorporación de cruzas de razas, específicamente destacada la del cebú, constituye una innovación aunque fue poco priorizada.**

También en la dimensión productiva los resultados diferenciando entre actores públicos y privados reafirman las priorizaciones antes señaladas, no habiendo a grandes rasgos prioridades distintas según el tipo de actor. No obstante, el análisis en detalle permite observar un pequeño aumento de sensibilidad en los públicos por el tema de expandir la apicultura y el fomento de la producción conjunta de cordero pesado; y un leve énfasis de los privados a la hora de proponer incorporar la cruza de razas e incrementar la producción de arroz. El Anexo VI contiene estos resultados desagregados.

- **Dimensión formación**

La principal línea estratégica referida a la dimensión formación priorizada en la zona de basalto superficial **fue la de fortalecer las organizaciones locales y de productores** en diversos aspectos que incluyen funcionamiento asociativo, gestión, proyectos, entre otros. Se reconocieron los avances que algunas instituciones han realizado a través de estas organizaciones, pero por otra parte también se identificó un potencial significativo que éstas tienen por delante jugando un rol clave de intermediación y llegada entre quienes implementan iniciativas de diversa índole y los productores, o sea, fortalecer a estas organizaciones para luego a través de ellas lograr llegar a los productores objetivo. Hubo un consenso general en cuanto a la necesidad de este planteo, que fue identificado tanto por los referentes de programas y proyectos en el territorio como por parte de los referentes de organizaciones de productores, tratándose así de una visión común desde ambas partes. Es una propuesta para todo el territorio, no obstante, algunas organizaciones de productores presentan mayor potencial que otras.

En segundo lugar, los actores del territorio **posicionaron la propuesta de fomentar la asociatividad para la producción conjunta, pastoreo o acceso a insumos y servicios**. La importancia de lograr una escala suficiente para algunas acciones, tanto desde el uso del recurso forrajero como de acceso a bienes y servicios está detrás de esta propuesta, que contrasta con la limitada articulación, integración y cooperación a la hora de impulsar alternativas productivas en conjunto que puedan mejorar la condición económica y social de los pequeños productores. También aquí existen avances de distintos proyectos en la zona, no obstante la prioridad asignada da cuenta de la importancia de continuar con éstos y profundizarlos, señalándose la importancia que tiene para esta población el efecto demostrativo, por lo que impulsar acciones piloto en este sentido lo identificaron como algo clave.

La tercera línea estratégica priorizada en la dimensión formación **refiere a formar en manejo del recurso agua y tierra**, uno de los principales recursos productivos que la zona objeto de estudio sufre más en determinadas coyunturas. Se trata de continuar con la línea de acción que varias instituciones han promovido en los últimos años, pero que reconocen necesario seguir trabajándola; a lo que se suma la creciente importancia que está adquiriendo a nivel de agenda de Mercosur el tema de los recursos hídricos de la zona del Acuífero Guaraní, considerando además que en la zona de basalto se ubica una de sus áreas de recarga. Tiene una cobertura general a toda la zona objeto de estudio.

Una propuesta estratégica para el territorio en cuanto formación fue la **priorizada en cuarto lugar: impulsar capacitaciones específicas en servicios a la población** que cubran la brecha existente entre demanda y oferta en el territorio. Este planteo se relaciona directamente con el realizado en la dimensión servicios referida a la mejora de los servicios generales a la población (electricista, sanitaria, mecánica general, entre otros), focalizándose aquí en la necesidad de la formación regional en determinados oficios. Cabe reiterar la preocupación de algunos actores sobre el posterior abandono de la región de quienes sean capacitados, con potencial de irse a las

ciudades mayores en busca de mejores oportunidades. Es una línea de acción a continuar, dada la existencia de antecedentes similares en el país, aunque **en algunas especialidades podría ser algo innovador para la zona objeto de estudio.**

En quinto lugar de prioridad en materia de formación, los referentes del basalto superficial **ubicaron la propuesta de formar en nuevos perfiles para mejorar la llegada de los programas a los más desfavorecidos**. Perfiles con un carácter más comunitario y de dinamización de colectivos, fueron reconocidos como necesarios por parte de varios referentes de instituciones con iniciativas en el territorio, en una especie de ejercicio de autocrítica, para poder cumplir con el objetivo de llegar efectivamente a la población más desfavorecida que en algunos casos estas iniciativas se proponían, y que con los instrumentos existentes no ha podido lograrse en su cabalidad. En líneas generales **se trata de un planteo innovador para algunas iniciativas,** en cuanto a incorporar ajustes a sus diseños institucionales de llegada, capitalizando experiencias de otras iniciativas que han colocado gran énfasis en estos nuevos perfiles como medio de llegada a la población objetivo (Centros MEC, SOCAT, entre otros). Es una propuesta de alcance global para el territorio del basalto.

La propuesta de fomentar la asociatividad para la comercialización fue ubicada por los referentes locales **en un sexto lugar de prioridad**. En el trabajo de campo previo a los talleres se había identificado este planteo, pero a su vez encontrado opiniones contradictorias, lo que había generado algunas interrogantes dada la histórica cultura individualista de los productores y la su preferencia a estar libres de acción al momento de vender la producción. El resultado de la prioridad otorgada a la propuesta refleja en cierta medida estas dudas previas, aunque varios referentes insistieron en la importancia de fomentar esta acción a través del efecto demostrativo a través de experiencias piloto en la zona del basalto superficial, constituyendo en algunas zonas una acción por demás innovadora.

Los planteos recogidos en la fase previa a los talleres regionales que fueron los menos priorizados en materia de formación para los actores del territorio, fueron los relacionados a: i) **fomentar el uso de metodologías participativas** (surgido en el propio taller), ii) **formar en gestión del proceso empresarial**, iii) **fomentar el manejo animal**. Las tres líneas de acción han sido impulsadas en los últimos años por diversas iniciativas, constituyendo así propuestas de continuidad para todo el territorio. Es de destacar el hecho aparentemente contradictorio relativo a que los referentes del territorio priorizaron en la dimensión productiva la mejora del manejo predial, pero no así la capacitación (en la dimensión formación) para el manejo animal.

Los resultados de priorización diferenciando según la órbita pública o privada de los actores que participaron de los talleres, mantienen las priorizaciones generales, reiterándose el hecho ya señalado en las anteriores dimensiones de que las priorizaciones del territorio no difieren según la órbita en la que se desenvuelven los actores. Lo que se puede observar como resultado diferencial es un pequeño aumento de sensibilidad en los públicos por la formación de perfiles

más adecuados (en temas comunitarios por ejemplo) y en los privados por impulsar capacidades específicas faltantes. Ver Anexo VI con estos resultados desagregados.

- **Dimensión institucional**

El principal planteo para el territorio, que desde el punto de vista de arreglos institucionales fue priorizado con un alto nivel de consenso, **es el vinculado a repensar las formas de interinstitucionalidad para la intervención en el territorio**, **respetando las culturas locales** y ajustando a éstas los distintos diseños que desde lo nacional se aplican localmente. Las diversas estrategias de articulación local generados en los últimos años fueron altamente valoradas (mesas de desarrollo rural, mesas interinstitucionales, consejos sociales, submesas, grupos de trabajo, entre otros), no obstante destacaron las carencias de relacionamiento entre ellas y en varios casos superposición de participantes, de temáticas, falta de información integral, y de mecanismos de seguimiento. Estas dificultades son las seguramente están presentes en los actores locales para situar en un primer orden de prioridad el replanteo del diseño interinstitucional para darle coherencia y complementariedad a las diversas iniciativas que llegan a todo el territorio, emergiendo la **necesidad de implementar algún tipo de innovación para solucionar las actuales dificultades** señaladas.

La segunda propuesta de corte institucional priorizada **refiere a impulsar un diseño institucional de llegada al territorio a través de "actores puente" identificados caso a caso**. Esto implica la adecuación de los diseños de las distintas iniciativas para aterrizar al territorio, otorgándoles un marco flexible que permita utilizar como medio de llegada a la población objetivo a las organizaciones referentes de cada territorio, según su identidad local, expertise y capacidad de llegada y conocimiento de lo local; pudiendo diferir según los territorios, por ejemplo, un mismo programa interviniendo en un territorio a través de la sociedad fomento, en otro a través de la escuela rural y en un tercero a través de una entidad capacitadora. Se trata de implementar ajustes programáticos innovadores para todo el territorio, que podrían asimilarse (aunque con un alcance diferente) al diseño implementado por los SOCAT del MIDES-Infamilia con ONG's de impronta barrial.

La tercera línea estratégica priorizada para el territorio **es la de crear incentivos diferenciales y nuevos perfiles para llegar a los más desfavorecidos**. También tuvo su origen en el ejercicio de autocrítica llevado a cabo por varias iniciativas del pasado en el territorio que observaron brechas entre la población a la que pretendían llegar y a la que efectivamente lo hicieron. Se identificó que la falta de incentivos adecuados y de capacidades de los operadores de los programas operó como una barrera para ello, y por ende fue planteada como una propuesta clave para llegar en el territorio del basalto superficial a los productores y poblaciones más desfavorecidas, con las cuales resulta más complejo y dificultoso trabajar, por lo cual es preciso implementar incentivos diferenciales (salariales por ejemplo) así como nuevos perfiles (de corte más interdisciplinar con trabajo de grupos y comunitario), para efectivamente promover la llegada de los programas a estas poblaciones. Un ejemplo en este sentido es lo que ocurre a nivel de

educación primaria: por un lado, maestros que cobran un plus por trabajar en contextos socioculturales críticos, y por otro, la introducción de la figura del maestro comunitario en determinadas escuelas. **En algunos casos esto implica innovaciones en la ejecución programática de algunas iniciativas**.

En cuarto lugar de prioridad en materia institucional, los referentes de la zona de basalto **ubicaron la propuesta de revisar el rol de la escuela rural como cimiento comunitario y como medio de llegada al territorio**. En cierta medida esta propuesta tiene puntos en común con la segunda priorizada (diseño de llegada a través de referentes caso a caso), aunque es más generalizadora del rol de la escuela rural en todo el territorio, en el entendido que en ésta se congrega a la población de la zona y desde allí pueden derivarse otros planteos, que van desde la divulgación de información hasta la implementación de iniciativas. Cabe señalar que en las discusiones realizadas muchos hicieron alusión a recuperar el papel que jugaba otrora la escuela rural como punto neurálgico de cada zona rural. Por otra parte, otros participantes alertaron respecto al exceso de tareas y responsabilidades que ello puede hacer recaer sobre estos centros educativos.

Un planteo puntual que conformó **la quinta línea estratégica priorizada** por los actores del territorio **fue la de revisar y adecuar los instrumentos de las iniciativas con el fin de llegar a los más desfavorecidos**, poniéndose especial énfasis en que varios programas vieron impedidos

parte de sus objetivos debido a que operaba como requisito acceder a ellos que los productores debieran estar formalizados (BPS, DGI). La discusión sobre esta propuesta giró en torno a la prioridad respecto a cumplir con el objetivo de llegar a las poblaciones objetivo o con el requisito de acceso, pareciendo primar la primera de éstas, y por ello el planteo como propuesta estratégica para el territorio, y que para la mayoría de iniciativas sería una innovación significativa.

Otro planteo que tangencialmente está presente en algunos de los anteriores pero que se trató como una línea estratégica específica para el territorio es la de **definir una estrategia para integrar la información y coordinar las diversas intervenciones en el territorio**, en búsqueda de fomentar la complementariedad y evitar duplicaciones de esfuerzos y recursos en el territorio. Básicamente la propuesta apunta a que todos los actores dispongan y tengan como referencia un lugar en donde se brinda la información del territorio, esto es, en donde los actores locales puedan informarse de las distintas iniciativas que existen para su territorio y que podrían acceder, en donde los referentes de las iniciativas vuelquen información de sus programas y puedan conocer la de otros con el fin de articular acciones. Otro cruce con otras propuestas guarda relación con que no necesariamente debe ser un espacio predefinido, vinculándose directamente con la segunda línea estratégica priorizada: diseños a través de referentes caso a caso. Se trata así de una propuesta innovadora en el entendido que hoy este espacio no existe.

Las líneas estratégicas en materia de institucionalidad que tuvieron menor priorización por parte de los referentes de la zona fueron: i) **afianzar los roles de los nuevos actores del territorio, fortaleciendo el potencial de las alcaldías**, ii) **profundizar la capacitación en dirección y desarrollo** (esta última surgida en el marco de los talleres). Ambas referían a la globalidad del territorio del basalto superficial, profundizando líneas de acción que han sido impulsadas en el país. La primera, referida a un actor reciente del territorio: los alcaldes, aunque en algunas oportunidades también fue extensible a los potenciales coordinadores regionales, quienes si bien se planteó podían jugar un rol de importancia en el desarrollo del territorio, fue en términos relativos a las demás propuestas, menos priorizado. La segunda, vinculada a las capacidades de los referentes de diversas iniciativas que se llevan a cabo en el territorio, en algunos casos, planteos propuestos por los propios actores a partir de la autocrítica de las herramientas con que cuentan para su gestión. Lo que está en juego es la generación de liderazgos

Nuevamente se reitera en el caso de la dimensión institucionalidad, lo señalado en las anteriores dimensiones respecto a que las priorizaciones del territorio no difieren cuando se las desagrega según la órbita pública o privada en la que se desenvuelven los actores, manteniéndose a grandes rasgos el orden de priorización para un perfil de actor como para el otro. No obstante, un análisis con precisión denota una pequeña sensibilidad mayor en los públicos por repensar la interinstitucionalidad y adecuar los instrumentos para llegar a los más desfavorecidos; y por otro lado un leve énfasis en los privados por impulsar intervenciones a través de “actores puente” e integrar la información y coordinar las intervenciones existentes en el territorio. El Anexo VI contiene estos resultados desagregados.

- **Agregado de dimensiones**

Posterior al análisis y priorización de propuestas estratégicas surgidas en cada una de las cinco dimensiones analizadas (infraestructura, servicios, productiva, formación e institucional), se llevó a cabo el ejercicio de priorización transversal de todas ellas, de donde **surgió como resultado global** de la interacción en los talleres de los referentes del territorio **la siguiente priorización integrada de líneas de acción para la zona de basalto superficial**: [18]

- **1ª línea** estratégica para el territorio**: mejorar las rutas y caminos (infraestructura)**. Se obtuvo un gran consenso en que resulta necesario apuntar a esta propuesta como paso previo para otras líneas de acción, considerando fundamentalmente el efecto apalancamiento de esta línea de acción sobre las otras líneas. Fue la prioridad al interior de la dimensión infraestructura y resultó también prioritaria a nivel global, lo que denota la importancia relativa clave que le asigna el territorio a la necesidad de avanzar en esta propuesta.

- **2ª línea** estratégica para el territorio**: fortalecer las organizaciones locales y de productores (formación)** en diversos aspectos que incluyen funcionamiento asociativo, gestión, proyectos, entre otros; con un potencial rol clave como referente para la llegada de iniciativas de diversa índole hacia los productores. Fue la propuesta prioritaria al interior de la dimensión formación, resultando ser la segunda prioridad a nivel global.

- **3ª línea** estratégica para el territorio: **generar oferta educativa aplicada al territorio (servicios)**, adecuando la educación a los jóvenes a la realidad de la zona. Hubo un gran consenso en que la educación, con un tinte de fuerte aplicabilidad, es una línea de trabajo fundamental a largo plazo y con impacto en diversas áreas. Fue la propuesta prioritaria al interior de la dimensión servicios, terminando siendo la tercera prioridad a nivel global.

- **4ª línea** estratégica para el territorio: **fomentar servicios de salud en el medio rural: ambulancias, policlínicas y permanencia de médicos (servicios)**. Al igual que la educación, la salud figuró en los principales planteos, tanto en la dimensión servicios como en el global de las cinco dimensiones en las que se agruparon las propuestas. La intersectorialidad es clave para generar propuestas que produzcan inclusión y se manejen con criterios de escala para el acercamiento de servicios.

- **5ª línea** estratégica para el territorio: **ampliar la electrificación rural (infraestructura)**. Se planteó consensuadamente que es algo clave tanto para mejorar la calidad de vida de la población como para la actividad productiva. Fue la segunda prioridad en materia de infraestructura y una de las cinco principales en el análisis global del priorización.

[18] No se detallan en esta oportunidad cada una de las propuestas para no reiterar el planteo realizado previamente al presentar la priorización al interior de cada dimensión.

Es de destacar que en las primeras cinco líneas estratégicas priorizadas para la zona de basalto superficial se encuentran dos referidas a inversiones en infraestructura: rutas y caminos, y electrificación rural, dos vinculadas a servicios básicos para potenciar el capital humano: educación y salud, y una referida a la formación y fortalecimiento de las organizaciones locales. No habiendo ninguna vinculada directamente a aspectos productivos ni a la institucionalidad en el territorio. A su vez, es de destacar que las dos primeras y la quinta implican la continuidad y profundización de líneas de trabajo que han implementado diversas instituciones mientras que la tercera y cuarta implican innovaciones en la manera de actuar en dos áreas claves para el largo plazo: educación y salud.

- 6ª línea estratégica para el territorio: **repensar la interinstitucionalidad para la intervención en el territorio (institucional)**, respetando las especificidades locales en los diseños de cobertura nacional aplicados a lo local. Fue la propuesta prioritaria al interior de la dimensión institucional. Sin el fortalecimiento de la intersectorialidad de las intervenciones en el territorio, es limitado el potencial de generación de las condiciones para la gobernanza local y para dar visibilidad a la microrregión a nivel nacional.

- 7ª línea estratégica para el territorio: **mejorar el manejo predial, implementando mejoras tecnológicas en gestión de sombra, potreros, agua y pastura (productiva)**. Fue la principal propuesta al interior de la dimensión productiva y la única de corte productivo dentro de las diez líneas estratégicas para la zona de basalto superficial.

- 8ª línea estratégica para el territorio: **revisar el rol de la escuela rural como cimiento comunitario y como medio de llegada al territorio (institucional)**. Cabe destacar que fue la cuarta propuesta priorizada al interior de la dimensión institucional, pero sin embargo en la priorización global avanzó en términos relativos y fue ubicada como la segunda de las líneas estratégicas asociadas a la institucionalidad. Con esta propuesta se procura fortalecer la capacidad de convocatoria y de liderazgo, cuyos bajos niveles afectan la fortaleza del sistema local de actores.

- 9ª línea estratégica para el territorio: **implementar alternativas de transporte y residencia para fomentar la continuidad educativa (servicios)**. Fue la cuarta propuesta prioritaria al interior de la dimensión servicios, pese a lo cual en la priorización global terminó incluyéndose dentro de las diez principales.

- 10ª línea estratégica para el territorio: **impulsar un diseño institucional de llegada al territorio a través de actores puente identificados caso a caso (institucional)**. Fue el segundo planteo prioritario dentro de la dimensión institucional servicios, pese a lo cual en la priorización global terminó incluyéndose dentro de las diez principales. Está asociado a la producción y fortalecimiento de agentes de desarrollo, líderes capaces de movilizar actores y dar escala a la participación social.

Así, en las diez líneas estratégicas priorizadas para el territorio de basalto superficial, sus actores referentes incluyeron dos asociadas a inversiones en infraestructura (rutas y caminos, y electrificación rural), tres vinculadas a servicios que potencian el capital humano (dos referidas a educación y una a salud), una referida a la formación (fortalecimiento de las organizaciones locales), una productiva (el manejo predial) y tres relativas a la institucionalidad para el tratamiento de las iniciativas que llegan al territorio (ajustando la que existe actualmente, potenciando a la escuela rural y flexibilizando la llegada a través de los actores más adecuados según cada territorio).

Finalmente, cabe destacar tres propuestas adicionales que también lograron un importante grado de consenso entre los participantes, aunque hayan sido pospuestas en el orden de prioridades con respecto a las diez anteriores:

- **Fomentar la asociatividad para la producción conjunta, pastoreo o acceso a insumos y servicios (formación)**.

- **Crear incentivos diferenciales y nuevos perfiles para llegar a los más desfavorecidos**. **(institucional)**.

- **Incrementar la cantidad de pozos y tajamares (infraestructura)**.

11 LA VIABILIDAD DE LAS LÍNEAS ESTRATÉGICAS PRIORIZADAS

Este capítulo aborda las líneas de acción priorizadas por el territorio a través de un análisis comparativo entre la compatibilidad de dicha priorización y la de las instituciones relevantes para cada una de ellas, así como del análisis de la viabilidad y restricciones necesarias que se identifica tienen dichas líneas de acción para ser llevadas adelante.

El hecho que el proceso de planificación estratégica ligado a este estudio no llegue a la fase operativa, con recursos comprometidos para la ejecución, tornó necesario incluir este análisis, como forma de completar la generación e insumos acerca de la planificación del territorio en cuestión.

Cabe adelantar que algunas de las líneas estratégicas priorizadas para el territorio ya se vienen implementando por algunas instituciones, otras están presentes en la agenda, mientras que otras no están en los planes institucionales. Dar cuenta del estado de situación actual y previsto para los próximos años se considera un insumo final relevante para concluir el proceso de planificación aquí llevado a cabo.

El cuadro siguiente resume este análisis para cada una de las principales líneas estratégicas priorizadas para el territorio, y que fueran desarrolladas en el capítulo previo. Seguidamente al cuadro se incluye la explicación individual de tal resumen.

Líneas estratégicas priorizadas para el territorio	Compatibilidad con planes institucionales	Recursos disponibles	Restricciones	Conclusión acerca de su implementación
1. Mejorar las rutas y caminos…	Media	Existen específicos pero insuficientes	Elevado costo. Creciente deterioro. Bajo impacto en población.	Requiere derivar más recursos y priorizar sobre otros objetivos.
2. Fortalecer las organizaciones locales y de productores…	Alta	Existen específicos y adecuados	Representatividad y legitimidad total de las organizaciones. Prima la mirada sectorial de llegada.	Está encaminada con diversas iniciativas. Requiere mayor articulación con otras estrategias y mirada integral.
3. Generar oferta educativa aplicada al territorio…	Baja	Inexistentes, requiere derivar recursos	Bajo impacto en población. Perfiles docentes inadecuados. Accesibilidad.	Requiere definición clave sobre priorizar al territorio. Posible aproximación por experiencia piloto.
4. Fomentar servicios de salud en el medio rural…	Alta	Existen específicos comprometidos	RRHH inadecuados. Mayor costo que implica. Acuerdos institucionales necesarios.	Está prevista con recursos comprometidos. Requiere compatibilizar acciones institucionales.
5. Ampliar la electrificación rural…	Alta	Existen específicos y adecuados	Conexión de productores rurales aislados.	Está prevista cumplir en el quinquenio.
6. Repensar la interinstitucionalidad para la intervención en el territorio…	Media baja	No requiere importantes recursos	Centralidad de decisiones. Cultura institucional estilo vertical. Prima la mirada sectorial de llegada. Requiere coordinación.	Se reconoce el problema pero requiere definición político estratégica para transitar desde mirada sectorial hacia integral.
7. Mejorar el manejo predial, implementando mejoras tecnológicas…	Alta	Existen específicos y adecuados	Incentivos inadecuados. Dificultad de llegada a los más desfavorecidos.	Está prevista con recursos, pero requiere revisar instrumentos de llegada.

Líneas estratégicas priorizadas para el territorio	Compatibilidad con planes institucionales	Recursos disponibles	Restricciones	Conclusión acerca de su implementación
8. Revisar el rol de la escuela rural como cimiento comunitario y como medio de llegada al territorio…	Baja	No requiere importantes recursos	Ajuste de estrategia institucional. Perfiles inadecuados. Sobrecarga de tareas. Coordinación interinstitucional.	Requiere un cambio importante en la orientación institucional. Implica dar una discusión de fondo.
9. Implementar alternativas de transporte y residencia para fomentar la continuidad educativa...	Baja	Existen específicos pero insuficientes	Accesibilidad. No rentabilidad privada.	Requiere definiciones para subsidiar estos servicios.
10. Impulsar un diseño institucional de llegada al territorio a través de actores puente…	Baja o nula	Inexistentes, aunque no requiere importantes recursos	Representatividad y legitimidad total. Necesaria flexibilidad en el diseño. Implica descentralizar.	No está en la agenda. Debería pensarse como estrategia complementaria.
11. Fomentar la asociatividad para la producción conjunta, pastoreo o acceso a insumos…	Alta	Existen compartidos con otros objetivos y en casos piloto	Factor cultural poco proclive. Requiere trabajo de proximidad. RRHH inadecuados	Está en la agenda a través de experiencias piloto. Requiere mayor apuesta.
12. Crear incentivos diferenciales y nuevos perfiles para llegar a los más desfavorecidos...	Media	Existen específicos comprometidos	Necesaria definición de incentivos. Mayor costo que implica. RRHH inadecuados.	Está en la agenda con avances parciales. Faltan algunas definiciones clave.
13. Incrementar la cantidad de pozos y tajamares…	Alta	Existen específicos y adecuados	Exigencias al productor. Factor cultural del productor. Mayor disponibilidad de técnicos.	Está prevista con recursos, pero requiere ajustar instrumentos de llegada.

- **Mejorar las rutas y caminos**

La línea estratégica priorizada en primer lugar para el territorio está considerada en los planes tanto de las intendencias como del MTOP, siendo un tema sentido y con acciones específicas al respecto. También en las directrices nacionales del MVOTMA-DINOT esta línea es relevante, en particular la mejora de la Ruta 4.

Sin embargo, pese a que existen recursos específicos destinados a esta línea de acción, éstos son limitados y no alcanzarían para cubrir todas las necesidades de las diferentes zonas del territorio. El importante volumen de recursos que se requiere destinar a infraestructura vial para este territorio, en comparación con el resto de objetivos de las instituciones, lleva a que si bien existe una importante compatibilidad con las prioridades del territorio, atender todas esas necesidades dejaría sin poder aplicar recursos al resto de los objetivos institucionales. En este sentido, se están estudiando por parte de algunas instituciones el financiamiento del mantenimiento de la caminería por medio de algunos instrumentos impositivos o apoyos desde el sector privado (por ejemplo como se realiza en algunas zonas con el sector forestal).

Una restricción a la hora de querer satisfacer la totalidad de las necesidades en caminería refiere a la reorientación de los recursos para ello, lo que implicaría derivar recursos hoy destinados a zonas con mayor densidad poblacional hacia un territorio con bajo impacto en cuanto a población. Otra restricción refiere a que no solo de trata de una inversión inicial importante sino que requiere destinar costos elevados para el mantenimiento de la caminería; que a su vez se ve agravado por el mayor crecimiento de la actividad económica; que además por la característica de los materiales utilizados para los caminos lleva a que se trate de soluciones temporales (caminos de tierra o balasto).

Por lo tanto, para cumplir con este lineamiento estratégico es necesario a nivel de varias instituciones tomar la definición de derivar recursos hacia este territorio, priorizándolo sobre otras zonas y objetivos, al tiempo de aceptar utilizar recursos que tendrán un menor impacto en cuanto a población.

- **Fortalecer las organizaciones locales y de productores**

Hay una alta compatibilidad entre la priorización de esta línea de acción por parte del territorio así como de las instituciones. Especialmente el MGAP ha trabajado con las mesas de desarrollo rural tratando de incorporar a las sociedades fomento y organizaciones locales. El MIDES junto a MGAP y MSP han impulsado una intervención conjunta en el área de estudio buscando apoyarse en organizaciones locales. El MIDES con el fin de fortalecer el capital social en la zona de Cuchilla de Haedo tiene abierto un llamado a proyectos que deben ser presentados por organizaciones locales.

En cuanto a recursos, parecería existir suficientes para implementar esta línea de acción. Más que recursos financieros, lo que parecería estar faltando es una decisión de mayor margen de

autonomía local para el aterrizaje de las intervenciones en el territorio a través de estas organizaciones, reconociendo las especificidades de cada organización; aspecto que está relacionado a las otras líneas estratégicas priorizadas que refieren a repensar la institucionalidad y a la llegada al territorio a través de referentes caso a caso.

Una primera restricción a la hora de lograr cumplir con esta línea estratégica se vislumbra el hecho de que el trabajo con las organizaciones locales no quede circunscripto únicamente al núcleo principal de organizaciones, sino que también llegue a los productores y habitantes más alejados de los ámbitos colectivos. Esto tiene implícito un tema de representatividad y legitimidad ante el resto de integrantes y de la población a la que se pretenda llegar, evitando lo que varios referentes del territorio destacaron de que se apropien de los instrumentos de política pública siempre los mismos beneficiarios. Una segunda restricción de importancia clave es el hecho de poder transitar desde una estrategia de llegada al territorio de corte sectorial hacia otra con una mirada más integral y con un mayor foco en el territorio. Ello tiene implícito el reconocimiento que el abordaje integral difiere de la sumatoria de los distintos abordajes sectoriales.

A modo de conclusión, se puede decir que esta línea de acción está en la agenda de las instituciones y encaminada a través de diversas iniciativas. No obstante, parece adecuado fortalecerla, para lo cual es necesario una mayor articulación con otras estrategias priorizadas tales como: repensar la institucionalidad, impulsar la llegada al territorio a través de referentes locales y adecuar los instrumentos para llegar a los más desfavorecidos.

- **Generar oferta educativa aplicada al territorio**

Esta línea estratégica presenta una baja compatibilidad con los planes de acción para el territorio de la UTU, secundaria y ANEP en general. La inexistencia de esta propuesta en los planes contrasta con la comprensión del problema que tienen estas instituciones, pero la prioridad institucional está en zonas de mayor población y procesos económicos más dinámicos respecto a los que se producen en este territorio, a lo que se suma la complejidad de las instituciones educativas para brindar rápidas respuestas. Ejemplos de ello son las respuestas desde la UTU y UDELAR en Bella Unión con la tecnicatura sucro-alcoholera, en Rivera con el tecnólogo en madera y en Tacuarembó con el tecnólogo cárnico. Sin embargo, se pude citar aquí como una posible luz en el horizonte, el incipiente esfuerzo a través del “Diálogo nacional sobre empleo”, en particular en su eje de juventud, en donde se está impulsando la articulación entre los distintos actores involucrados por ejemplo con la formación profesional y la orientación al mundo productivo.

En coherencia con la no priorización de la línea temática para el territorio se encuentra la carencia de recursos asignados y previstos para esto. Sin embargo, hay algunas respuestas puntuales ligadas a los perfiles e impulsos de las personas que están al frente de las instituciones en el territorio, aunque no logran resolver el problema.

Nuevamente aparece como una de las principales restricciones la necesaria reorientación de recursos hacia un territorio poco poblado y con menor capacidad de incidencia, que implicaría derivar recursos hoy destinados a zonas con mayor población y con procesos económicos más dinámicos que los del basalto. Otra restricción refiere a la dificultad de contar con perfiles docentes adecuados para implementar una oferta educativa aplicada al territorio. En caso que la línea de acción se aborde a través de la concreción de escuelas agrarias, se suma la restricción referida al acceso al centro educativo, tanto de alumnos como de docentes.

Entonces, a modo de conclusión, los avances en esta línea estratégica requieren una importante definición institucional, que además implicaría priorizar al territorio frente a otras zonas del país también con desajustes entre la oferta educativa y las necesidades del territorio, así como derivar recursos hacia allí. Un primer avance podría ser la implementación de alguna experiencia piloto de educación aplicada al basalto.

- **Fomentar servicios de salud en el medio rural**

Esta propuesta priorizada por el territorio es altamente compatible con las acciones previstas en el Plan Nacional de Salud Rural en el cual se prevé la incorporación de puestos de salud en lugares estratégicos en el marco del desarrollo de una red de atención primaria; así como nuevas figuras para la promoción de salud. Además, existen acuerdos y articulaciones institucionales avanzadas para la implementación de acciones, con definiciones específicas acerca de roles, funciones y recursos, elementos clave que deben estar presentes para un buen funcionamiento.

Respecto a los recursos aún se están evaluando las definiciones necesarias al respecto. Esto ocurre en el marco de compromisos asumidos para destinar recursos para el Plan Nacional de Salud Rural.

Entre las restricciones se identifica la dificultad de contar con recursos humanos suficientes y adecuados a estos nuevos perfiles. Otra restricción es el costo de brindar cobertura a poblaciones aisladas, por ejemplo, los traslados y la necesidad de un parque de ambulancias (con la dificultad adicional de la caminería). Por otra parte, los acuerdos institucionales necesarios para su ejecución son complejos, dado el involucramiento de diversas organizaciones.

En resumen, esta línea de acción está dentro de los planes previstos y comprometidos. Sin embargo, hay que tener especial atención en compatibilizar las acciones y objetivos institucionales sobre la zona, así como la formación de los recursos humanos para su ejecución.

- **Ampliar la electrificación rural**

Esta línea priorizada por el territorio tiene una alta compatibilización con las definiciones y planes quinquenales y acuerdos marco entre la UTE, OPP y otras instituciones.

Se cuenta con presupuesto para llevar adelante esta línea dentro de este quinquenio para llegar a resolver totalmente la problemática de los centros poblados del territorio, así como en lo que concierne a la producción arrocera. Ya están identificadas las zonas a atender.

Se puede llegar a considerar como una restricción la dificultad para la conexión a la red de los productores rurales aislado, dado el costo que implica, así como la potencia necesaria y el mantenimiento de las líneas que pueden tener cierta complejidad.

En conclusión, esta prioridad surgida desde el territorio tiene una alta compatibilidad y recursos asignados para cumplirla en el quinquenio.

- **Repensar la interinstitucionalidad para la intervención en el territorio**

La compatibilidad de esta prioridad del territorio es media baja en relación a las prioridades de las instituciones con llegada al territorio. Pese a que en el pasado reciente la falta de coordinación y de arreglos institucionales eficientes y eficaces había sido identificada por la mayoría de las instituciones como una de las mayores dificultades de los territorios, lo que llevó a que ministerios como MGAP, MIDES, MSP, MVOTMA, Intendencias y otros actores crearan ámbitos de coordinación para una mejor articulación (mesas de desarrollo rural, mesas interinstitucionales, entre otros), en la práctica, la mayoría de los diseños implementados terminaron teniendo resultados parciales, dependientes de los perfiles de las personas que ejecutan la política, con variados ejemplos de problemas de liderazgo y conflictos entre las propias instituciones que participan, y generalmente con una primacía de la mirada sectorial en los diferentes espacios. En mayor o en menor medida, esta preocupación está presente en los diferentes actores institucionales, y en algunos casos se están pensando estrategias para mejorar la coordinación en el territorio. Pero pese a que en la zona de estudio se están coordinando distintas acciones con reuniones periódicas y articulando sus intervenciones: caso del MGAP, MIDES y MSP en programas de capacitación, OPP, UTE y otros organismos en electrificación; estos procesos no pueden calificarse aún de reformulación de la interinstitucionalidad de llegada al territorio; sino que tratan de coordinar mejor desde lo que ya hay creado y, generalmente, con cada actor posicionado desde su lógica interna y sectorial. Sin embargo, esta preocupación por repensar la interinstitucionalidad como forma de llegada al territorio no se percibe como una prioridad de estas instituciones.

Este es un tema que, aunque muy relevante, no requiere importantes recursos materiales, sino de acuerdos a alto nivel y definiciones estratégicas compartidas.

Entre las principales restricciones que operarían para avanzar en esta línea estratégica planteada por el territorio, se encuentra la cultura institucional predominante en todo el país respecto a la forma de operar desde el nivel nacional: lo que prima es la mirada sectorial. Si bien esto se está tratando de cambiar, aún está lejos de transformarse en una mirada territorial que permita horizontalidad y un mejor relacionamiento en clave interinstitucional en el territorio. El ejemplo de la creación de diferentes espacios en el territorio es claro en este sentido, dado que en algunos casos parecería denotar la concepción de que lo integral se obtiene a partir del agregado de los

abordajes sectoriales, lo que pone en duda la generación de espacios de coordinación no compartimentados; lo cual se advierte no es una tensión fácil de gestionar. Una segunda restricción fundamental es que se mantiene la centralidad de la toma de decisiones, principalmente en Montevideo, pero replicándose ello en las capitales departamentales respecto al resto del territorio. Esto quita a los espacios creados capacidad de configurarse en espacios con incidencia real en los territorios y generadores de procesos, para pasar a ser vistos como meros ámbitos para ejecutar las decisiones que vienen desde la centralidad. También aparece como una restricción el problema de liderazgo y relacionamiento en los ámbitos de coordinación interinstitucional, en particular con las Intendencias, dado que son un actor clave a la hora de la implementación y legitimidad en los territorios.

En definitiva, se trata de un problema identificado y reconocido por todos los actores, pero que su solución no figura entre las prioridades de las instituciones involucradas. A ello se suma un conjunto elevado de restricciones y tensiones institucionales que para lograr un abordaje más efectivo requiere de una definición político estratégica más clara a nivel nacional, incluyendo la revisión del rol de las instituciones locales, además de los arreglos entre las instituciones nacionales con intervención territorial. La asignación clara de atribuciones, roles y recursos es fundamental a la hora de generar las capacidades necesarias para un buen funcionamiento de estos espacios, debiendo tomar la decisión de continuar con espacios de participación y diálogo desde abajo hacia arriba o generar espacios que impliquen bajar competencias al territorio. En definitiva, la contribución efectiva al desarrollo local y a la descentralización parecería depender en buena medida de estas definiciones por tomar.

- **Mejorar el manejo predial, implementando mejoras tecnológicas**

Se observa una alta compatibilidad dado que esta línea de acción es llevada adelante en la actualidad por el MGAP a través de distintos programas e iniciativas. Se destaca el reciente nuevo llamado del PPR para la construcción de pozos de agua, tajamares, alambrado de campos, etc., con un fuerte subsidio sobre sus costos que puede llegar al 80%; proyecto que debe ser elaborado por un técnico agropecuario, que facilita e impulsa el conocimiento de estas mejoras y su influencia sobre la producción. Por su parte, la compatibilidad con los planes de las instituciones relacionadas al tema se refuerza con las acciones de Central Lanera y el SUL que también actúan en estas zonas con el objetivo de mejorar el manejo predial y de esta manera la oferta de lana de la zona. A ello se suman las Sociedades de Fomento Rural de la zona del basalto, que impulsan distintas acciones en conjunto con el Plan Agropecuario y otras dependencias del MGAP, tales como seminarios, charlas, etc., sobre estos tópicos.

En cuanto a recursos, la implementación de esta línea estratégica cuenta con recursos específicos para esta línea de acción, que parecerían ser adecuados y suficientes para permitir una mejora del manejo predial en la zona.

Sin embargo, pese a la existencia de estas iniciativas no se ha observado hasta el momento un uso intensivo de los instrumentos disponibles para el territorio. Ello obedece a dos restricciones diferentes: por un lado, ligada a que los productores del basalto no cumplen con las formalidades

normales de estos instrumentos, lo que impide que sean beneficiarios. Por otro lado, la carencia de técnicos y los incentivos brindados a éstos impide que éstos atiendan a los productores más desfavorecidos, concentrando el apoyo en los proyectos más grandes y/o de cercanía, postergando e incluso dejando de lado a los más aislados; lo que hace necesario pensar en nuevos perfiles de llegada e incentivos diferenciales dado que el trabajo es con productores cuya identidad cultural es heterogénea.

En síntesis, esta línea de acción está prevista por las instituciones relacionadas y además tiene recursos para operarla, pero por las dificultades de llegada del pasado a los productores más desfavorecidos, requiere la revisión de los instrumentos de llegada como forma de poder cubrir a los productores más aislados de la zona del basalto.

- **Revisar el rol de la escuela rural como cimiento comunitario y medio de llegada**

La compatibilidad de esta línea estratégica con las acciones previstas en el territorio es baja. De hecho, se destaca el menor diferencial de la orientación de las escuelas rurales respecto a las escuelas urbanas, así como la menor presencia del maestro en el territorio. Así, desde la acción institucional no se vislumbra el rol deseado por la línea estratégica priorizada por el territorio.

Esto lleva a que no haya recursos en esta línea de acción, dado que no hay definiciones sobre un nuevo rol que tenga que jugar la escuela rural en el territorio. Es una línea estratégica que para su implementación no requiere importantes recursos materiales, o al menos no está allí el “cuello de botella”, sino en un ajuste de la estrategia institucional.

Entre las restricciones que se encuentran para avanzar en esta línea se encuentra el perfil de los docentes, la sobrecarga de tareas que puede implicar el nuevo rol deseado que puede atentar contra su función básica de enseñar y formar, así como que es altamente intensiva en coordinación institucional. A su vez, no parece claro que sea una estrategia exitosa si se aplica como receta, pero puede ser un factor relevante según la zona en cuestión (perfil del maestro y de los actores locales cercanos a la escuela como padres y vecinos), si se lleva adelante junto a otras líneas de acción que fueron priorizadas para este territorio, como las referidas al rol de los referentes locales como forma de llegada y el fortalecimiento de las organizaciones locales.

En suma, es una línea de acción que institucionalmente no está siendo priorizada actualmente, pero con potencialidades importantes aunque también con restricciones para su implementación, y que sobre todas las cosas, requiere de un cambio importante en la orientación institucional actual, por lo que ello implica dar una discusión de fondo sobre el tema.

- **Implementar alternativas de transporte y residencia para fomentar la continuidad educativa**

Se observa una baja compatibilidad entre lo priorizado por el territorio y lo incluido al respecto en los planes de las distintas instituciones vinculadas. Esto convive con medidas complementarias o paliativas desde algunas instituciones, como por ejemplo las Intendencias con los hogares

estudiantiles y servicios de transporte, que son implementadas para solucionar situaciones consideradas como muy problemáticas.

El hecho que parecería no estar priorizada esta línea de acción se conjuga con la escasez de recursos disponibles para implementar soluciones de fondo tal como plantea la propuesta surgida desde el territorio.

Entre las principales restricciones para implementar las acciones en esta línea estratégica se encuentra la accesibilidad, ya recogida con la principal prioridad desatacada desde el territorio de mejoramiento de las rutas y caminos. También se identifica aquí como una gran restricción el hecho que no resulta rentable implementar estos servicios de forma privada, por lo que se debería estudiar y definir la prestación de servicios subsidiados.

Así, la implementación de esta línea de acción parecería estar supeditada a una definición previa en cuanto a la decisión de subsidiar estos servicios o pensar en formas innovadoras de ejecución.

- **Impulsar un diseño institucional de llegada a través de actores puente identificados caso a caso**

Existe baja o nula compatibilidad de esta línea de acción priorizada por el territorio y las prioridades de las instituciones que intervienen en él. Por ejemplo, el MGAP ha buscado una llegada al territorio por la vía más institucional, a través de las mesas de desarrollo rural, apuntando a organizaciones locales formalizadas que no siempre coinciden con los referentes de las zonas; sin embargo, la organización del reparto de ración en la última gran sequía siguió la lógica de apoyarse en referentes y organizaciones de cada zona (no necesariamente instituciones con ciertos requisitos formales). También se destaca el ejemplo del MIDES a través del reciente llamado para financiar proyectos en la zona de estudio de carácter social, asociativo y de desarrollo local, que se apoya en las organizaciones locales como referentes para presentar los proyectos y ejecutarlos. No obstante estos ejemplos, en general, el apoyo de las instituciones nacionales y las políticas públicas en referentes se da en forma “ad hoc”, dependiendo de los perfiles de los encargados de las políticas en el territorio o, en otros casos, en modalidad de proyecto piloto o de intervención específica, sin una definición marco clara al respecto, de ahí el calificativo respecto a la compatibilidad entre la propuesta del territorio y los planes institucionales.

No hay recursos previstos para esta línea de acción o estrategia en la intervención ya que no es priorizada como forma de llegada al territorio. Aunque no requiere de importantes recursos materiales específicos (solamente para un mínimo funcionamiento) sino más bien de definiciones estratégicas que orienten la acción y la política de las instituciones nacionales que intervienen en el territorio.

Entre los riesgos que se identifican para que las intervenciones institucionales se realicen trabajando en el caso a caso, se encuentra el análisis inicial de cada zona del territorio para definir a través de qué organizaciones o referentes aterrizar las acciones, que tiene un espacio de

referencia que se desdibuja con facilidad o no es fácil de determinar, y que puede causar que las intervenciones fragmentadas dividan a la población local, generando un problema de legitimidad en el referente como "voz" de la zona. Así como también aplica aquí lo ya mencionado referido a la apropiación de los instrumentos de política pública por parte de los mismos beneficiarios. Por otro lado, requiere de una muy alta flexibilidad en su diseño, la cual no disponen actualmente las instituciones nacionales, e incluso las departamentales, y que es necesario tomar definición al respecto para avanzar en esta propuesta. Otro hecho no menor es que supone un proceso de descentralización muy fuerte, que va más allá de los procesos que se vienen implementando, que implica avanzar más aún en la desconcentración de las prestaciones o capacidades de ejecución, y transitar hacia la descentralización a la hora de definir acciones.

En definitiva, esta línea de acción propuesta por el territorio no es parte de la estrategia actual y prevista para la llegada al territorio, salvo en algunos casos de intervenciones puntuales o piloto, sin definiciones institucionales o de política marco claras que impliquen desconcentración y descentralización real, pero que tiene consenso en que es clave para el éxito de llegada al territorio. Dadas las restricciones existentes para avanzar en esta línea, parece adecuado estudiarla como complemento de la llegada más institucionalmente estandarizada, es decir, como estrategia complementaria para los casos en los que no hay instituciones locales que cumplan mínimos requisitos o directamente no hay organizaciones, por ejemplo, a través de la promoción de un mínimo capital social que luego pueda dar lugar a una institucionalidad formalizada, pero que tampoco inhiba de poder tener una interacción adecuada con el territorio (referentes) mientras esa institucionalidad requerida no exista.

- **Fomentar la asociatividad para la producción conjunta, pastoreo…**

Se observa una alta compatibilidad entre esta línea priorizada por el territorio y las áreas de trabajo en capacitación y apoyo a pilotos por parte de distintas iniciativas, tales como las del MGAP, INC, Intendencias y OPP.

Se utilizan y se tiene planificado aplicar para ello recursos, aunque no de manera específica sino con un tinte más compartido o transversal a otros apoyos, y para algunos casos especiales y otros bajo el formato de experiencias piloto.

Como una de las restricciones identificadas para llevar adelante esta línea de acción figura el factor cultural de los productores o población beneficiaria del apoyo, que de acuerdo a la evaluación de otras experiencias similares, requiere un trabajo de mayor proximidad, que necesita ajustar los perfiles de los técnicos destinados a estas tareas.

A modo de conclusión, se puede decir que esta línea estratégica está en la agenda de la mayoría de las instituciones que trabajan en la zona, con diferentes recursos no específicos sino transversales y en fases piloto. Entonces, para cumplir con la generalización de la propuesta priorizada por el territorio habría que fortalecer o profundizar las estrategias piloto impulsadas, pero con una evaluación previa de la capacidad disponible para ello y el universo al que podría

aplicar, de forma de no favorecer solamente a los territorios que cuentan con capital social importante.

- **Crear incentivos diferenciales y nuevos perfiles para llegar a los más desfavorecidos**

En esta línea de acción la prioridad del territorio coincide con varias de las líneas de acción que se están programando desde la política, en particular en cuanto a la creación de nuevos perfiles, aunque en menor medida en la generación de incentivos diferenciales. Por ello se cataloga como una compatibilidad media. La creación de nuevos perfiles está dentro de las prioridades del Plan Nacional de Salud Rural, en donde aparecen en el diseño nuevas figuras como el promotor de salud, el agente y el médico comunitario; así como también las Unidades Docente Asistencial (UDAs), que parten del acuerdo entre UDELAR y MSP, en donde el profesional es docente y además asiste en salud. También en el MGAP se ha dado una importante inclusión de perfiles sociales a los equipos técnicos del territorio. Sin embargo, el componente de esta línea estratégica referido a la necesidad de implementar incentivos diferenciales para llegar efectivamente a ciertas zonas del territorio o poblaciones, presenta una compatibilidad baja con las actuales medidas institucionales dado que no hay definiciones aún en este sentido, aunque en algunos caos se reconoce su importancia, y en otros se está en estudio, siendo un ejemplo de esto último también el Plan Nacional de Salud Rural.

En cuanto a recursos previstos en los planes institucionales para esta línea estratégica identificada por el territorio, existen en algunas organizaciones (como el caso del MSP) recursos presupuestales específicos comprometidos para implementarse en el quinquenio.

Entre las restricciones a enfrentar para implementar esta línea de acción está la referida a la potencial carencia de recursos humanos disponibles en el territorio que sean adecuados a los nuevos perfiles requeridos, lo que se agrava si no se implementan incentivos diferenciales para determinadas situaciones. Por otro lado, la implementación de incentivos a través de pagos diferenciales implica mayores costos frente a la operativa tradicional, lo cual también puede resultar complejo en lo presupuestal, aunque necesario. Incluso en el caso de los incentivos diferenciales hay que tener especial cuidado en su definición y diseño, para obtener los resultados deseados y no otros no deseados.

En resumen, esta línea de acción se encuentra en la agenda de la mayoría de las instituciones involucradas, con avances importantes en el Plan Nacional de Salud Rural, con mayores logros en la incorporación de nuevos perfiles respecto a los incentivos diferenciales, que aún se encuentra en etapas muy incipientes y requiere tomar definiciones en cuanto a instrumentos a aplicar.

- **Incrementar la cantidad de pozos y tajamares**

Existe una alta compatibilidad entre esa línea estratégica priorizada por el territorio y los planes que tiene previsto continuar el MGAP a través de las iniciativas en donde se destaca el reciente nuevo llamado del PPR para la construcción de pozos de agua y tajamares, que incluye un fuerte

subsidio que puede llegar al 80%. También se incluyen aquí los apoyos del Plan Agropecuario como soporte para llevar adelante este tipo de políticas para mejorar la producción de la zona. La compatibilidad también es alta con los planes de la OPP, a través del financiamiento de proyectos productivos en el interior del país. También en esta línea se encuentra el proyecto para atender la problemática del basalto (infraestructura básica para el eje Ruta 4 presentado por CALSAL en conjunto con varias Intendencias).

Existen recursos previstos para implementar esta línea estratégica, los que en primera instancia parecerían adecuados y suficientes para revertir los actuales comportamientos de los productores más conservadores y con menos incorporaciones tecnológicas de la zona.

Las restricciones al cumplimiento de esta línea priorizada por el territorio se basan en los requerimientos de formalidad aplicados anteriormente, con la potencial dificultad para llegar a los más desfavorecidos dada la cultura de este tipo de productores, que se centra en la individualidad, el conservadurismo y el apego al territorio y la escasez de vinculaciones con la sociedad que los rodea. Otro aspecto identificado como restricción, que ha frenado la mejora tecnológica que el aumento de pozos y tajamares conllevaría, se ubica en que la llegada a los productores exclusivamente a través de las organizaciones de productores podría impedir el acceso dado que la asociatividad no es una característica fuerte en este perfil poblacional.

Por lo tanto, para que esta línea de acción que está presente en los planes institucionales con recursos específicos logre ser implementada con una significativa cobertura, especialmente a nivel de pequeños productores, se torna necesario una mayor adaptación de los instrumentos y formas de llegada a las culturas locales.

12 A MODO DE CONCLUSIÓN

En este capítulo final se incluye un análisis integrado de los resultados alcanzados en el presente estudio de planificación estratégica territorial, así como de las líneas de trabajo a seguir, incluyendo algunas recomendaciones en determinados puntos. Se organiza este capítulo a partir de ciertos apartados que se consideran útiles para su presentación.

- **Acerca del territorio convocante**

El territorio delimitado para este estudio está lejos de ser considerado como una región. La visión de los actores que allí habitan y/o inciden con acciones no tiene impregnada una referencia al basalto superficial como elemento aglutinador identitario y concatenador de su acción, más allá del reconocimiento generalizado acerca del atraso relativo de la zona.

Sin embargo, este territorio tiene un conjunto de problemáticas y demandas comunes que se sobreponen a las identidades locales, tanto económicas como sociales y culturales; que a su vez se diferencian del resto del país, incluso de las otras zonas de los cinco departamentos en donde se ubica dicho territorio. Por lo tanto, ese estudio no desconoce las posibles microrregiones que se pueden identificar en el basalto superficial, sino que por el contrario, reconociéndolas, asume una mirada global que trascendiendo los matices propios de lo local, permite arribar a la identificación de problemáticas comunes y trabajar este territorio como conjunto, con el fin de aproximar las miradas de las diferentes escalas (nacional, departamental, local) y promover una mejor intervención en éste.

- **Una visión integral de la propuesta del territorio**

Las propuestas de acciones estratégicas que fueron identificadas para el territorio, agrupadas en las cinco dimensiones definidas, permitieron una adecuada desagregación para el análisis de la zona del basalto superficial considerando la multidimensionalidad del desarrollo.

Desde una perspectiva sistémica e integrada, las dimensiones constituyen aspectos que en la realidad del territorio se encuentran íntimamente vinculadas, tal como lo subrayaron con sus contribuciones varios de los referentes consultados a lo largo del trabajo de campo.

Como forma de integración de las líneas estratégicas priorizadas se consideran dos grandes categorías de agrupación. Por un lado, las acciones ubicadas en las dimensiones infraestructura, servicios y productiva, que están muy vinculadas “al qué” de la política. Por otro lado, las acciones vinculadas a las dimensiones formación e institucionalidad, que están más asociadas al "cómo” de la política, referidas a lo estratégico instrumental (las formas de intervención).

Desde estas consideraciones, una lectura integrada de las líneas de acción globales indica que **la priorización realizada por los referentes del basalto muestra los rasgos de un plan estratégico para su territorio que…**

> **…partiendo prioritariamente por la infraestructura territorial** en lo referente a mejorar las rutas y caminos, ampliar la electrificación rural, y también mejorar la telefonía y conectividad, así como aumentar la cantidad de pozos y tajamares…
>
> **…actúe enfáticamente en educación y salud** con objetivos específicos para generar oferta educativa aplicada al territorio, fomentar servicios de salud con mayor permanencia en el territorio e implementar alternativas que fomenten la continuidad educativa…
>
> **…y profundice las actuales acciones productivas**, fundamentalmente en cuanto a mejorar el manejo predial, implementando mejoras tecnológicas en gestión de sombra, potreros, agua y pastura, y también fomentar la producción de forrajes.
>
> **…teniendo en cuenta factores clave a nivel de las estrategias de intervención institucional y de formación**: i) fortalecer las organizaciones locales y de productores, ii) repensar la interinstitucionaldad en el territorio desde el respeto de las culturas locales y evitando la fragmentación sectorial, iii) fomentar la asociatividad para la producción conjunta, acceso a insumos y servicios, iv) revisar el rol de la escuela rural como cimiento comunitario y como medio de llegada al territorio, v) impulsar intervenciones a través de actores puente identificados caso a caso como forma de acercamiento entre las políticas públicas y las demandas de los beneficiarios, y vi) crear incentivos diferenciales y nuevos perfiles para llegar a los más desfavorecidos.

Un elemento implícito en la generación de esta propuesta es la existencia de una mirada crítica pero al mismo tiempo constructiva por parte de los actores locales que participaron del proceso de planificación estratégica. Esto se basa en el reconocimiento por parte de dichos actores de un proceso de mejora en distintas áreas por las que se avanzó en los últimos años, pero que aún presenta aspectos a mejorar y profundizar.

- **Acerca de la viabilidad de esta propuesta según las agendas institucionales**

El análisis comparado entre lo priorizado por los referentes del territorio y los planes de las instituciones con competencias relevantes para esos temas a nivel de la zona objeto de estudio, denota que **varias de las líneas de acción priorizadas para el territorio tienen una muy buena compatibilidad con las agendas de las instituciones y están básicamente encaminadas con diversas iniciativas y recursos destinados para ello**.

Entre estas propuestas se encuentran las referidas a: rutas y caminería, **electrificación**, y **pozos y tajamares** (en temas de infraestructura), **servicios de salud en el medio rural** (del área de servicios), **manejo predial y mejoras tecnológicas** (del ámbito productivo), **asociatividad para la producción**, y **fortalecimiento de las organizaciones locales y de productores** (de la dimensión formación), esta última con componentes incorporados a las demás propuestas.

Desde la perspectiva y valoración de este estudio **se subraya la importancia de estas continuidades, aunque algunas de ellas requieren revisión de sus estrategias e instrumentos de llegada, así como fortalecer o terminar de definir los recursos necesarios para viabilizarlas.** Un aspecto a considerar es que esa asignación de recursos seguramente deba incluir, en algún caso, la derivación de recursos desde otras zonas del país hacia la de Cuchilla de Haedo - Basalto, lo que implica asumir una priorización de recursos hacia una zona que tendrá menor impacto en cuanto a población.

Por otra parte, **un conjunto de líneas de acción priorizadas por el territorio no se ve reflejado a nivel de las agendas institucionales con potencial incidencia sobre ellas**. Aunque hay que puntualizar que, en algún caso, estas líneas están al menos identificadas como un problema a abordar o analizar.

Dentro de estas propuestas se encuentran las vinculadas a: oferta educativa aplicada y alternativas de transporte (de la dimensión servicios) y la mayoría de las acciones priorizadas en lo institucional, tales como **repensar la interinstitucionalidad para la intervención en el territorio**, **revisar el rol de la escuela rural**, **impulsar un diseño institucional de llegada al territorio a través de actores puente, y crear incentivos diferenciales y nuevos perfiles para llegar a los más desfavorecidos**. Coincidentemente, se trata en general de líneas de acción innovadoras en relación a las acciones que ya están encaminadas.

Por lo tanto, respecto a estas prioridades territoriales, que parecerían tener poca viabilidad institucional en el mediano plazo, se recomienda **considerar la posibilidad de incorporarlas en las agendas institucionales con incidencia en el basalto**. Ello **constituiría un giro clave en la orientación estratégica y política hacia esta zona**, en la perspectiva de incorporar al territorio como activo sustantivo en la construcción de políticas públicas territoriales. Sin embargo, estas definiciones no son menores, ya que implican reconsiderar asuntos como la centralidad de las decisiones, la exclusividad de competencias y los alcances de la participación, entre otros temas asociados a profundizar la descentralización.

En algunos casos el avance en las líneas estratégicas priorizadas por el territorio se soluciona con una orientación hacia el territorio de importantes recursos financieros (ejemplos de importantes infraestructuras), pero en otros temas se requiere más que nada de un proceso de trabajo en lo local (ejemplos de fortalecer organizaciones, fomentar asociatividad) y de definiciones en lo nacional acerca de la estrategia de llegada.

- **De las condiciones básicas para el desarrollo a la construcción de capital humano e institucional local para el desarrollo territorial sostenible**

Un perfil de plan estratégico con las características anteriormente soslayadas establece algunas cuestiones claves para ordenar una intervención planificada.

En primer lugar, **la población referente del basalto prioriza acciones ligadas a las condiciones básicas de infraestructura y servicios para el desarrollo, para luego avanzar en los aspectos productivos**. De esta forma, la pregunta orientadora del estudio, ligada a la búsqueda de actividades económico productivas innovadoras y generadoras de mayor valor agregado como forma de fomentar un proceso de desarrollo para reducir el atraso relativo de este territorio con respecto al resto del país, se vio opacada ante la urgencia de resolver determinadas condiciones básicas y previas para todo proceso de desarrollo local o regional sostenible.

Cabe destacar que la dimensión infraestructura es transversal a los demás vectores del desarrollo, que además, en un territorio con restricciones en materia de inclusión, las dificultades en materia comunicacional amplifican las consecuencias del vacío demográfico sobre la estructura social: refuerzan la sensación de aislamiento, limitan la posibilidad de emergencia de liderazgos, así como dificultan el ejercicio de descentralización y gobernanza. A su vez, el acercamiento de los servicios al territorio también resulta una condición para mantener ciertos estilos de vida que, aunque en algunos casos económicamente poco rentables, aseguren una base demográfica mínima que permita hacer viable un plan de desarrollo. Por ello, resulta trascendente que la intervención intersectorial fortalezca en los próximos años estas acciones como forma de generar un plan efectivo de desarrollo que vaya más allá de formulaciones genéricas y acercamientos compartimentados al territorio, siendo clave la intersectorialidad para generar propuestas que produzcan inclusión y se manejen con criterios de escala adecuados.

Se trata de un conjunto de demandas básicas que son de índole estatal y fuertemente nacional si se consideran las referencias competenciales existentes hasta ahora, al mismo tiempo que **evidencian cierto posicionamiento demandante**, acorde a la caracterización del sistema de actores que opera en el territorio. Su contracara es que no implican un fuerte compromiso activo en la solución de los problemas, sino una actitud más bien pasiva desde los niveles más locales y privados. Esto es contrario a lo que se puede observar, en algunos casos, en aspectos referidos al campo de lo productivo o de la promoción sociocultural, que sí muestran un involucramiento local y privado mucho más activo y relevante.

Esta reflexión subraya la importancia de estas acciones básicas para el desarrollo al tiempo que instala "desde el vamos" la importancia sistemática de la pregunta estratégica acerca de cómo contribuir en la construcción de un territorio activo, propositivo, capaz de aglutinarse construyendo procesos de identificación. Aquí surge la interrogante acerca de si es posible hallar formas que rompan la lógica estatista, la cultura clientelista y la visión dependiente que de otrora tiene el territorio (así como también está presente en otras zonas del país).

El segundo elemento refiere a que **el plan estratégico para el basalto no incluye mayor novedad en relación a los aspectos productivos priorizados a nivel global**. **La población referente del basalto propone básicamente continuidad y profundización** de las líneas prioritarias que ya vienen operando en lo productivo, profundizando el trabajo para la accesibilidad de los planes a poblaciones con más dificultades, mediante estrategias más flexibles y de alta proximidad.

En relación a esto, la pregunta anteriormente planteada retoma total validez. La práctica de promover y formar mediante experiencias demostrativas con productores ha resultado una estrategia exitosa, y planteada desde el propio territorio, como forma de abordar una población de base cultural reacia a los cambios, por lo que se recomienda considerarla como una herramienta a aplicar en la implementación de distintos campos de acción.

El tercer elemento del plan estratégico territorial sí constituye una novedad: se observan en este planteo global **"dos flancos de innovación" con potencial para dar valor agregado a las acciones de continuidad y profundización que se vienen implementando en el basalto**:

i. La educación aplicada al territorio como base para la construcción de capital humano y social a nivel local

El primer flanco de innovación se ubica en las acciones referidas a educación. **El territorio requiere generar una oferta educativa aplicada a su realidad**; y especialmente para la franja entre 12 y 17 años, además de alternativas de continuidad y accesibilidad.

Los temas de formación de capital humano se colocan como uno de los ejes requeridos de innovación, al mismo tiempo que reflejan una de las restricciones mayores del territorio: su capital humano y social. Desde la perspectiva de desarrollo local sostenible hay amplia coincidencia en que la generación de capital humano constituye uno de los mínimos fundamentales en tanto condición de base para el desarrollo de un territorio. Asimismo, se lo coloca como un factor de diferencia para la sostenibilidad. Sin embargo, además hay acuerdos en que no toda mejora en la oferta educativa necesariamente logra impactos en las transformaciones que requiere un territorio. En este sentido, cabe señalar la correspondencia con el hecho que la educación para el desarrollo y la inclusión social se está colocando como tema de relevancia en la agenda de los países de la región.

En congruencia con la prioridad propuesta por los referentes del basalto, se está planteando la necesidad de atender la educación técnico profesional aplicada al territorio como un instrumento imprescindible para mejorar la cualificación profesional de los jóvenes y de los trabajadores, en la medida que contextualiza cualquier propuesta genérica y la ubica en estrecha relación con su territorio, con la mejora de las condiciones de empleabilidad y la mejora de las cadenas para la competitividad territorial; y es especialmente relevante a la hora de disminuir las inequidades.

Reconociendo que esta prioridad para el territorio aún es baja en las agendas institucionales de los actores de relevancia competencial en el basalto, todas estas miradas refuerzan el planteo de que **podría constituir un punto de giro clave en la orientación y estrategia política en el área, en la perspectiva de incorporar el activo humano del territorio como aspecto sustantivo de su desarrollo**.

Dado el estado de situación actual, se recomienda que la inclusión en agendas institucionales de esta prioridad territorial se realice gradualmente, comenzando con la implementación de una

experiencia de formación-investigación-desarrollo para la zona, a modo de iniciativa piloto que oriente un reposicionamiento de lineamientos con mirada de mediano plazo que supere lo asistencial sino fundamentalmente a la promoción del capital humano para el desarrollo territorial sostenible. Ello necesariamente implicará priorizar a este territorio frente a otras zonas del país, que también presentan desajustes entre la oferta educativa y sus necesidades, así como derivar recursos hacia allí, lo cual se reconoce es una decisión por demás significativa y no fácil de tomar.

ii. La estrategia y la institucionalidad de las políticas como bases para la construcción de capital institucional local

Un segundo flanco de innovación que muestra la propuesta surgida desde los referentes del basalto, está en **la estrategia e institucionalidad de la política (iniciativas o planes)**. En este sentido, destacan cuatro planteos para considerar en las distintas propuestas que están operando en el territorio o que se vayan a iniciar en el futuro:

- El **rediseño de la interinstitucionalidad basado en el respeto a las culturas locales** (con sus tiempos, sus liderazgos, sus representaciones de valor, su historia).
- La táctica de **llegada a través de "los actores puente"** ya existentes e identificados caso a caso, no generando nuevos espacios.
- Los **incentivos diferenciales** para los operadores así como la formación de **nuevos perfiles** con herramientas metodológicas para llegar a los más desfavorecidos.
- La **revisión del rol de la escuela rural** como cimiento de comunidad y cultura local.

La priorización surgida desde el territorio refleja el segundo conjunto de restricciones sustantivas de este territorio: la institucionalidad, los procesos políticos, los mecanismos e instrumentos para la coordinación y la articulación de intervenciones, así como las dificultades de llegada de las iniciativas a la población objetivo, en particular la que generalmente no accede a los instrumentos utilizados.

Algunos puntos detectados evidencian niveles de desgaste que estos temas generan en el territorio: la ausencia de las Intendencias –actor clave del territorio– en muchos de los ámbitos interinstitucionales; la tensión entre la agenda y las necesidades de los Ministerios y la agenda y necesidades de las Intendencias; la ausencia de recursos y competencias sustantivas que permitan capacidad (cierta autonomía razonable) para la toma de decisiones por parte de los actores referentes del territorio (especialmente los que allí son representantes de las políticas públicas nacionales); la percepción de inefectividad de los ámbitos existentes que buscan construir agenda, ya que no poseen recursos comprometidos para su ejecución; y las dificultades de participación sostenible de las mesas como instrumentos articuladores.

La integración de temas de agenda que existen dispersos en los territorios a través de herramientas como planes estratégicos, mesas de diálogo, grupos locales de desarrollo, son claves para reducir la dispersión de esfuerzos. Sin embargo, la integración de estas herramientas debe llegar a mostrar resultados concretos en lo operativo, pues de lo contrario continuará afectando la percepción de los actores locales respecto a que los diversos acercamientos al territorio para recoger insumos, planificar y participar, nunca llegan a concretarse.

Como resultante, hay coincidencia en que faltan espacios genuinamente locales de participación activa y propositiva, capaces de liderar, de generar agenda propia e intervenir con incidencia en el desarrollo de su propio territorio. Desde la perspectiva del desarrollo local integral, este resultado no es independiente, sino producto de procesos históricos de construcción política y social.

Para avanzar en una nueva construcción institucional se requiere de acuerdos con voluntad política local y nacional para aportar en la construcción de espacios locales activos con mirada territorial e integral, en detrimento de la mirada sectorial, parcial y vertical que predomina en la actualidad (que lleva implícito que lo integral se construye a partir de la sumatoria de los espacios sectoriales). No obstante, cabe destacar que para transitar en tal sentido un obstáculo presente es que la lógica sectorial y vertical resulta mucho más útil a los fines de la implementación en el territorio de las políticas definidas desde el nivel central, ciñendo la participación local a la discusión sobre la implementación operativa. Por tal motivo, **un punto de partida para transitar desde la lógica sectorial hacia la integral es tener en cuenta las evidentes tensiones entre ambas, tanto en los objetivos como en la operativa**.

De esta manera, **los referentes del territorio colocan en el trasfondo de las líneas estratégicas priorizadas el tema de los objetivos y alcances de la descentralización y la participación**. Ello requiere profundizar en las implicancias territoriales que cada actor asume bajo discursos en apariencia similares. Repensar la interinstitucionalidad desde el territorio implica considerar tres tipos de recursos: económico-materiales, jurídico-institucionales y humanos-sociales; claves si se quiere promover procesos de descentralización del nivel central creando espacios locales de desarrollo institucional que puedan construir agendas propias y manejar grados de autonomía para su acción. En este sentido, los avances en los procesos de descentralización operantes son bien distintos a nivel por ejemplo del MIDES, el MGAP, el MEC e incluso el MSP o las Intendencias.

Las definiciones sobre quiénes deben participar, cómo y para qué, se encuentran íntimamente vinculadas al fortalecimiento de las organizaciones locales, otra de las líneas de acción priorizadas desde el territorio y también desde el nivel institucional. En algunos casos se observan señales contradictorias, entre los objetivos para los que se fortalece y capacita, los objetivos para los que se crean los espacios de participación y, finalmente, las competencias que se les brinda.

Por tal motivo **se recomienda realizar una revisión profunda y compartida de los hallazgos, fortalezas y dificultades encontradas en los distintos procesos institucionales transitados en el basalto**. Esto constituiría un buen punto de partida para profundizar en el intercambio sobre las finalidades y los objetivos de estas líneas de acción para este territorio, que aunque de nivel medio o bajo de prioridad en las agendas actuales, resulta sumamente relevante a la hora de mirar y operar en y con el territorio, comprender su proceso y tomar en cuenta su planteo globalmente.

La llegada caso a caso mediante actores efectivamente "puente", constituye también una estrategia complementaria a modalidades más estandarizadas, y que acerca la posibilidad de trascender la mirada sectorial promoviendo una mirada integral del territorio, así como entablar efectivos diálogos con las necesidades y códigos locales. Por tal motivo, se recomienda avanzar en este tipo de aterrizajes al territorio.

Asimismo, el reconocimiento de otras experiencias y modalidades de relación con el territorio podrían colaborar en dar sinergia y dinamizar el proceso, en la perspectiva de construir sostenibilidad en el mediano plazo. En este sentido, la experiencia de “Auditorías ciudadanas” en Argentina y en otros países evidencia un interesante dispositivo que identifica y promueve gobernanza local a partir de la exploración de la calidad de las prácticas democráticas, y también de la constitución público-privada de foros cívicos locales.

Por último, pero no de menor importancia como línea de acción territorial cabe subrayar que los **incentivos diferenciales para los operadores y los nuevos perfiles** asociados a intervenciones que miren desde el territorio, **resultan recursos estratégicos** a la hora de colaborar en el diseño de una nueva forma de llegada al territorio, así como para dinamizar su instrumentación. Esta línea, si bien no muestra alta compatibilidad con las acciones actuales, se está incorporando progresivamente en la agenda institucional y constituye una modalidad habilitadora de una mayor circulación territorial de la masa crítica operante en términos de desarrollo, de modo que algunas líneas estratégicas puedan cumplirse y llegar realmente a todas las zonas y poblaciones a las que se pretende llegar.

ANEXO I: EL EQUIPO DE TRABAJO DE FLACSO

Para afrontar este estudio FLACSO conformó un equipo de trabajo a partir de sus investigadores y de la contratación de determinados apoyos. Se buscó potenciar la visión multidisciplinar, contando con especialistas que cubrieran las diversas áreas requeridas (social, económica, políticas públicas, planificación estratégica y análisis organizacional, entre otras) para abordar de la mejor forma todas las actividades, así como enriquecer el estudio con las experiencias de trabajo de un grupo sólido para su abordaje.

Nombre	Especialidad en el equipo
Carlos Troncoso	Experto principal área económica
Cecilia Rado	Experto principal área social
Cristina Zurbriggen	Especialista del área metodológica
Pedro Barrenechea	Especialista del área económica
Adrián Rodríguez	Especialista del área económica
Matilde González	Especialista del área social
Fernando Pintos	Especialista del área social
Marla Carranza	Apoyo administrativo

ANEXO II: LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL DESARROLLO LOCAL EN URUGUAY

Este anexo contiene una serie de elementos conceptuales que complementan el marco teórico incluido en el cuerpo del documento, aportando algunos datos referidos a definiciones e indicadores del contexto conceptual en el que se enmarca el presente estudio.

➢ *La visión del desarrollo de las iniciativas*

Desde la última década se han implementado una serie de iniciativas a través de políticas y programas, que apuntan a promover el desarrollo territorial en el país con el apoyo a la descentralización político-administrativa y la promoción de las comunidades locales como protagonistas de su propio desarrollo económico y social. A grandes rasgos, las diferentes iniciativas comparten una visión acerca del desarrollo: lo conciben como un proceso multidimensional en el que interactúan diferentes actores, niveles y sectores.

Uno de los apoyos al desarrollo en el país lo constituye el *Programa de Cohesión Social y Territorial Uruguay Integra*, que se enmarca en los objetivos de desarrollo expresados por el Gobierno, por lo que conviene señalar algunas de sus definiciones en tal sentido.

Una primera clave de la estrategia de desarrollo del Gobierno es que ésta está orientada por los objetivos estratégicos de largo plazo, entendiéndose ellos por una visión de hacia donde se quiere llegar. Esta visión se conforma de un conjunto de pronunciamientos de objetivos que se pretende logre el país y su sociedad. Parte de ellos surgen de los desafíos que el Gobierno que asumió en 2005 definió como prioritarios, no solo a raíz del diagnóstico realizado sino también por la concepción y visión de país que tiene.

- "El Gobierno concibe el desarrollo como un proceso que integre la dimensión económica con la dimensión social, que redunde en un crecimiento global en armonía con el desarrollo local y sectorial, y donde las decisiones de corto plazo guarden coherencia y estén guiadas por los objetivos estratégicos de largo plazo". (Memoria anual de OPP, 2005)

Un segundo aspecto de la estrategia de desarrollo refiere a los contenidos de la misma, esto es, las dimensiones que componen tal visión de país, que se encuentran en los objetivos estratégicos pronunciados por el Gobierno y que conforman la estructura de sus políticas: el carácter integral del desarrollo, abarcando un abanico de dimensiones y no exclusivamente algunas.

- "La estrategia de desarrollo (…) debe apoyarse en una combinación de políticas para promover el crecimiento y mejorar la calidad de vida de la población. Debe comenzar por una reducción de la pobreza y la desigualdad, con conciencia de que la equidad que se persigue refiere a las oportunidades y que la igualdad refiere a los resultados. Mejorar los resultados en materia de igualdad es un camino bastante sólido hacia la equidad de oportunidades. En particular, no puede haber políticas económicas por un lado y diseños, acciones sociales tendientes a corregir

los defectos de las políticas económicas, por otro. (…) Un pilar de la implementación de la estrategia es el fortalecimiento institucional y el desarrollo de capacidades como cambio fundamental de visión de país hacia el futuro". (Danilo Astori, "Primera jornada nacional sobre desarrollo. Planificación, gestión y efectividad para el desarrollo", 2006)

- "…se debe partir de un concepto de desarrollo integral, en el que la satisfacción de las necesidades sociales provenga de una eficaz actuación del Estado, con una economía activa y en crecimiento, en conjunción con la sociedad civil, como primer paso hacia un proyecto alternativo. (…) El crecimiento económico con equidad es el desafío contemporáneo que parte del evidente aumento de las desigualdades en el mundo, en particular en América Latina, y de la persistencia de índices de pobreza que ponen en riesgo la sustentabilidad de cualquier modelo económico de desarrollo. La equidad aparece en la agenda pública ya no como un objetivo exclusivamente ético, como lo es la búsqueda de la justicia, sino como una condición indispensable para el desarrollo económico." (Rodolfo Nin Nova, "Primera jornada nacional sobre desarrollo. Planificación, gestión y efectividad para el desarrollo", 2006)

Las comisiones sectoriales o gabinetes del Gobierno han sido definidas en concordancia con los ejes temáticos del Programa de Gobierno, por lo que de allí pueden derivarse las dimensiones clave que conforman "la estrategia".[19] Estas son:

- *Uruguay productivo*: asigna al crecimiento alto y sostenido una de las prioridades principales en la agenda del Gobierno. Éste se logrará a través de la implementación coherente de cambios estructurales y políticas económicas de corto plazo.
- *Uruguay social*: subraya la necesidad de transformar la calidad de vida de los uruguayos con especial énfasis en los más vulnerables, promoviendo así la inclusión social.
- *Uruguay democrático*: tiene su énfasis, entre otras cosas, en la necesidad de una mayor transparencia y eficiencia de gobierno, incluyendo la descentralización de las funciones de gobierno y el fortalecimiento de la auditoría interna, la promoción de mayor transparencia y participación social en los medios y la necesidad de un sistema judicial ágil que sea percibido por la sociedad civil como un instrumento eficaz para defender los derechos de los ciudadanos.
- *Uruguay innovador*: se enfoca en la necesidad de promover el avance científico y tecnológico con el objeto de revertir la actual tendencia de estancamiento y se centra en una estrategia de especialización y mayor calidad.
- *Uruguay integrado*: apunta a la necesidad de fortalecer las relaciones entre Uruguay y sus vecinos y, en especial, a la necesidad de fortalecer los lazos con el Mercosur. También propone una mejor integración de Uruguay con el resto de la economía mundial.

Uno de los grandes desafíos planteados por el Gobierno en 2005 para lograr mayores y más estables niveles de desarrollo integral a mediano y largo plazo es el siguiente:

- Fortalecer a los actores en el territorio como agentes de desarrollo, como estrategia para el logro de mayores niveles de crecimiento y el fortalecimiento de la integración socioeconómica de Uruguay en las últimas cuatro décadas.

[19] Cabe señalar que si bien el Uruguay Cultural no aparece como un eje temático en este documento, las actividades culturales se encuentran vinculadas a los cinco ejes clave identificados.

De esta forma, se deriva que el proceso de descentralización del desarrollo productivo y social, y el apoyo al desarrollo local es una de las prioridades definidas por el Gobierno en el marco de la denominada transformación democrática del estado. Con ello se apunta a reforzar la cohesión social y territorial, en donde el *Programa Uruguay Integra* retoma algunas de las prioridades expresadas en el Programa de Gobierno.

Cabe destacar el rol clave que tiene la OPP en la política de descentralización y desarrollo local, coordinando acciones con las intendencias municipales, el Congreso Nacional de Intendentes y los Ministerios. Ya sea a través del Fondo de Desarrollo del Interior (FDI), la Dirección de Promoción del Desarrollo (DIPRODE), los Fondos de la Unidad de Desarrollo Municipal (UDM), como los demás proyectos y programas dirigidos a los gobiernos departamentales, con recursos del presupuesto nacional o de la cooperación internacional (Banco Interamericano para el Desarrollo, Agencia Española de Cooperación al Desarrollo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). Es así que coexisten en los distintos territorios del país una serie de iniciativas promoviendo el desarrollo, con matices en los focos de la intervención pero con una visión compartida en términos generales acerca del desarrollo territorial. A esto se suman las iniciativas impulsadas desde varios Ministerios (MGAP, MIDES, MSP, MIEM) promoviendo la descentralización, el desarrollo y el rol de los territorios como actores claves del proceso.

➢ *La descentralización y el desarrollo local*

En el escenario regional, varios elementos en el proceso constituyente del país posicionan a Uruguay en un plano diferente con respecto a sus vecinos. Los altos índices de urbanización[20], una matriz social de sociedad tradicionalmente integrada, la impregnación de la cultura europea y un Estado joven que a principios del siglo XX instalaba derechos sociales y accesos a bienes y servicios universales para su población; son algunos de los elementos coadyuvantes a construir coaliciones políticas y sociales beneficiosas para la alfabetización, salubridad y crecimiento en el país.

Uruguay cuenta con 176 mil kilómetros cuadrados y se subdivide políticamente en diecinueve departamentos, cada uno de ellos con su ciudad principal como ciudad capital. Las ciudades capitales son depositarias en su mayoría de las concentraciones urbanas del interior del país, los órganos de gobierno subnacional (gobiernos departamentales de segundo nivel) los principales organismos y servicios del sector público, social y económico de los departamentos y las representaciones político partidarias para los órganos centrales radicados en la capital del país.[21]

El Índice de Desarrollo para el 2005 ubica al país como Desarrollo Humano Alto confirmando el desempeño diferencial en estos indicadores con respecto a la región y América Latina. Sin

[20] UN Habitat (2009b).
[21] De Barbieri, M. (2008).

embargo, mirando hacia dentro del país es considerable la heterogeneidad, atendiendo básicamente la información desagregada hasta el nivel departamental. "Para dar cuenta de la heterogeneidad de cada departamento sería necesario contar con información geográfica más desagregada, ya que, de acuerdo con diversos índices de desigualdad, existen importantes diferencias en la distribución del ingreso y la educación entre departamentos y dentro de ellos".[22]

En esa escala de análisis hay procesos profundos y de corte estructural preocupantes en la matriz del país. "Montevideo siempre figura como el departamento con mayor desarrollo humano, mientras que Rivera es el peor posicionado hasta el 2000".[23] A finales de década, la cultura e institucionalidad centralista y macrocefalia junto a la creciente divergencia y creciente segregación socio espacial ponen sobre el tapete los desequilibrios y desigualdad territorial en el país como un factor de riesgo exponencial.[24]

Uruguay continúa ubicándose como Desarrollo Humano Alto pero las distancias entre los valores que van tomando los indicadores llaman la atención sobre el proceso de desarrollo del país en las últimas décadas, con variaciones en el último período.[25]

Los datos que nos acercan los Índices de Desarrollo Humano e Índice de Competitividad Regional (1999/2007) muestran ciertas tendencias comunes. Por un lado, los departamentos del sur que presentan mejores guarismos en relación al resto (actividad económica e infraestructura) y portan la mayor competitividad del país. En toda la zona centro del país, se ubican los departamentos con niveles medios en materia de competitividad. Finalmente, en la zona norte y noreste del país se ubican los departamentos con menor competitividad, cuyas posiciones son muy desfavorables en casi todos los componentes.

A los desequilibrios territoriales planteados entre territorios se suma, en términos de equidad, la alta concentración territorial de la pobreza en algunos departamentos y regiones del país, complejizando aún más las agendas de demandas y necesidades ciudadanas que van configurando el territorio nacional.

En Uruguay, como en otros países de la región, las estructuras de organización de los diferentes niveles de gobierno son de formato jerárquico matricial siguiendo el enfoque weberiano. Sin embargo, las prácticas y sistema decisional muestran una tensión entre los criterios racional–legal y meritocráticas con las tradiciones particularistas de tanto arraigo en el país.

Por otro lado, hay estímulos tendientes a una lógica más gerencialista de la nueva gestión pública (Compromisos de gestión impulsados por el MEF, requerimientos de préstamos internacionales,

[22] PNUD (2008). Informe sobre Desarrollo Humano en Uruguay 2005.
[23] PNUD (2008). Informe sobre Desarrollo Humano en Uruguay 2005.
[24] DINOT – MVOTMA (2004).
[25] PNUD (2009). Desarrollo Humano en Uruguay 2008. Política, políticas y desarrollo humano.

entre otros). Desde la perspectiva territorial, esta tendencia desafía a generar nuevas capacidades institucionales y políticas que coadyuven a lograr los resultados comprometidos.

Finalmente, conviven nuevas posturas que suponen alternativas variadas de relación Estado - Sociedad Civil - Mercado, enmarcadas en la idea de *governance*, que reconocen como fundamental la articulación con otros sectores para desarrollar políticas públicas. Esta postura se encuentra en el territorio con fuerzas económicas y sociales que comparten la necesidad de generar acciones colectivas para el desarrollo territorial.

"En realidad en América Latina los procesos de descentralización han representado inicialmente avances muy significativos en términos de equidad y de participación - sobre todo política - respecto a la situación anterior. Pero los sistemas redistributivos en vigencia no alcanzan a compensar las diferencias crecientes y con frecuencia resultan insuficientes para asegurar la equidad social (…) Los mayores interrogantes, sin embargo, se refieren a la esperada contribución de la descentralización a la competitividad".[26]

En los últimos quince años, el marco normativo uruguayo ha introducido una serie de reformas favorables al avance en el proceso de descentralización. La Reforma Constitucional de 1996 favorece la autonomización de los asuntos territoriales a través de una serie de disposiciones que se han implementado de forma dispar. Por un lado, el artículo 77 que promueve la autonomía electoral a nivel departamental, por otro los avances en la institucionalidad de la descentralización, a través del rango constitucional del Congreso de Intendentes y la Comisión Sectorial de la Descentralización (artículo 230) y la previsión de recursos para su instalación (artículo 214 y 298). Sin embargo, con menor nivel de avance se ubica la potencialidad de asociaciones múltiples que provee el artículo 230 cuando refiere a Convenios de asociación pública multiescalar, asociación público privada en la escala departamental.

En el período 2005–2009 se reconoce la necesidad de los acuerdos políticos de nivel nacional para la reglamentación de la Reforma Constitucional del 96, la cual es imprescindible para una organización institucional que efectivice la descentralización. Entre los avances se destaca la Ley de descentralización política y participación ciudadana, que crea el tercer nivel de gobierno a partir de mayo 2010. El respaldo político a la ley fue alto y fruto de negociaciones varias, pero el respaldo social y técnico está entre las tareas pendientes que enfrenta la consolidación del cambio del sistema.

Otro impulso sustantivo se da con la aprobación e implementación de la Ley de Ordenamiento Territorial (Nº 18.308 – 6/08) la cual supone una revisión de la legislación y un cambio en forma y contenido de la planificación y gestión del territorio; asignando a los Gobiernos Departamentales la responsabilidad sobre la planificación territorial y el control de la misma en sus jurisdicciones.

[26] Finot, I. (2001).

Debe destacarse, además, que en el período 2005-2009 se ha operado un cambio importante en el sistema de actores, nacional y departamental. El escenario político y sus transformaciones propiciaron ese movimiento en el sistema. Cambió el partido de gobierno en el nivel nacional y el mapa político departamental también tuvo cambios de partidos de gobierno y cambios de orientación en nuevos intendentes. En los últimos meses del año 2009, Uruguay tuvo elecciones nacionales. En el gobierno nacional la tendencia es de continuidad en las orientaciones políticas con un nuevo gobierno del Frente Amplio.

La OPP, en tanto órgano de planificación central consagrado en la reforma del 96 como ámbito privilegiado de relación con las intendencias para liderar la política de descentralización y para la promoción del desarrollo a través de la Comisión Sectorial, canalizó en este período recursos para el desarrollo territorial, a través de *Programa Uruguay Integra*, UNAONU, PNUD ART, AECID y cuenta con unidades ejecutoras de préstamos internacionales y recursos no reembolsables, entre otros. Asimismo, en el último período, el ejecutivo nacional encomienda a OPP el impulso de la iniciativa de descentralización administrativa y participación ciudadana en el nivel local.

En la órbita de OPP funciona la Comisión Sectorial de Descentralización, como órgano privilegiado en el relacionamiento entre el nivel nacional y el nivel subnacional para la descentralización, que en el último período mantiene encuentros periódicos sobre asuntos estratégicos aunque se propone profundizar más su jerarquía política y su utilidad como instrumento para definiciones de política. El clima de gobernabilidad del Congreso de Intendentes, se replica en el ámbito de la CSD facilitando los acuerdos con el Ejecutivo y las recomendaciones para la acción en casos de crisis, emergencia u otros.

Si bien el Congreso de Intendentes se inicia en la década del ‘40, se consagra con rango constitucional en la reforma del ‘96. Es una persona pública de derecho privado integrada por quienes ejercen el cargo de Intendente y cuya finalidad es coordinar las políticas de los Gobiernos Departamentales. Tiene capacidad de celebrar convenios con los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados y comunicarse directamente con los Poderes del Gobierno.

En el nivel departamental, y en perspectiva de política pública territorial, la descentralización supone una agenda de contenidos cuya jerarquía y agenda define las orientaciones de la política; una institucionalidad que muestra la naturaleza de la sostenibilidad del proceso impulsado y un proceso de trabajo con actores cuyos mecanismos e incentivos abonan a la legitimidad de la intervención.

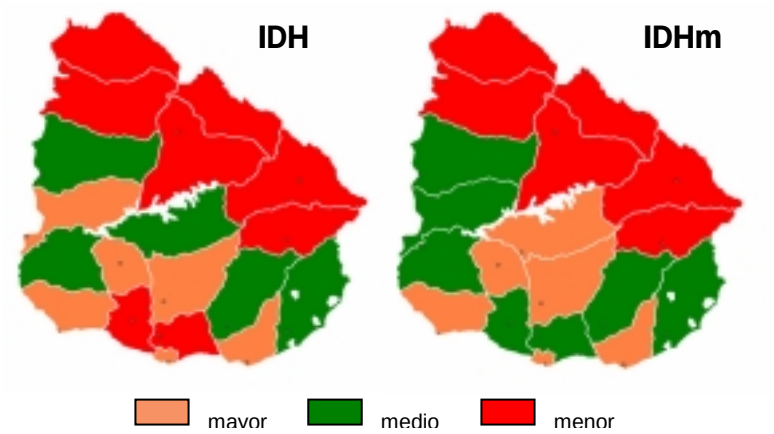
Las estrategias implementadas por los Gobiernos Departamentales en Uruguay en el último quinquenio permiten observar: una institucionalidad tendiente a la descentralización que muestra acumulación y distribución de los aprendizajes en el territorio nacional (no es poco el volumen de actores locales y departamentales que han sido arte y parte del sistema actual); procesos de gobernanza asociados a descentralización, fundamentalmente atendiendo experiencias de presupuesto participativo que involucran a nueve gobiernos departamentales (en la mayoría de los

casos con más de una edición); y una jerarquización de la política de descentralización, en tanto fundamentación, creación de estructura y herramientas de planificación en un gran número de casos.

➢ *La desigualdad territorial existente*

Existe en el país una significativa heterogeneidad en términos socioeconómicos, culturales e institucionales. Los siguientes datos reafirman este diagnóstico:[27]

- Los desequilibrios, la polarización y la desigualdad territorial son elementos consustanciales al desarrollo histórico de la base económico-productiva y social del país. Recientemente ello se ha podido medir con mayor precisión a través de la utilización de diferentes tipos de indicadores que dan cuenta de estos desequilibrios.



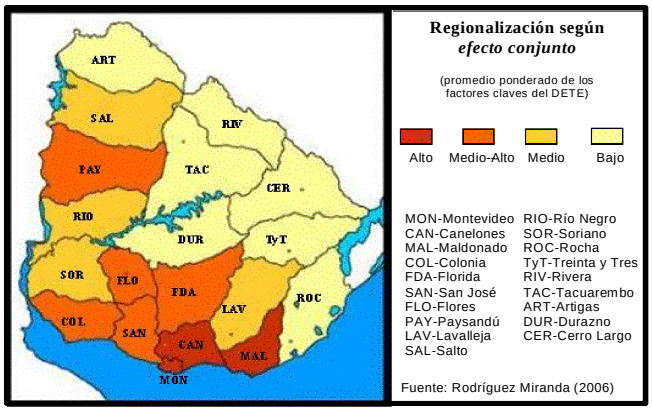
Nota: IDHm considera como indicador de recursos al ingreso de los hogares mientras que el IDH considera como indicador de recursos el PIB.

- Uno de los indicadores de mayor difusión es el Índice de Desarrollo Humano (IDH), impulsado por el PNUD para medir "los logros de una sociedad en términos de desarrollo humano (…) registrados en tres dimensiones fundamentales: i) alcanzar una vida larga y saludable (salud), adquirir conocimientos útiles (educación) y contar con los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decoroso (nivel de vida o acceso a recursos)". Cabe destacar el carácter integral del indicador, que encierra varias dimensiones socioeconómicas. En las distintas mediciones realizadas en el país (1991, 1996, 2002 y 2005) se observa que el nivel de desarrollo humano de los diferentes departamentos en Uruguay es clasificado como alto en el contexto mundial, por lo que los departamentos fronterizos de la región norte del país que se ubicarían en el extremo del umbral entre desarrollo medio y alto, en el contexto nacional, son los que ostentan los peores guarismos.
- En los últimos años ha surgido un conjunto de indicadores que consideran la dimensión territorial desde diferentes perspectivas. Son indicadores que no pueden compararse directamente, aunque tienen ciertos puntos de contacto en su construcción; no obstante expresan coincidencias respecto a las desigualdades a nivel territorial. Hay departamentos que muestran los mejores desempeños tanto en desarrollo humano como en desarrollo económico endógeno, competitividad y oportunidades de inversión, que grosso modo se ubican en la zona sur del país, entre Colonia y Maldonado. La zona noreste del país son territorios que permanentemente

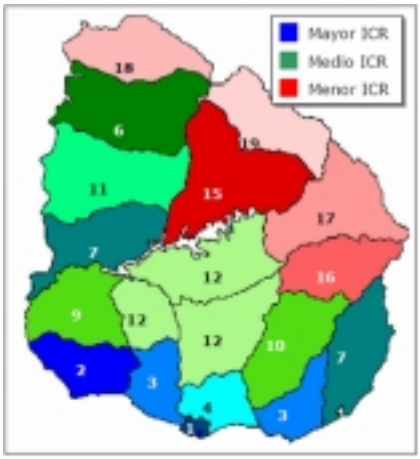
[27] Selección extraída de GDLU – Grupo de Desarrollo Local Uruguay (2010), conformado por un conjunto de profesionales uruguayos, entre los que se encuentra buena parte del equipo de trabajo de FLACSO y que han participado especialmente en la elaboración del apartado que contiene la información aquí presentada.

exhiben los peores desempeños relevados con todos estos indicadores que integran varias dimensiones.

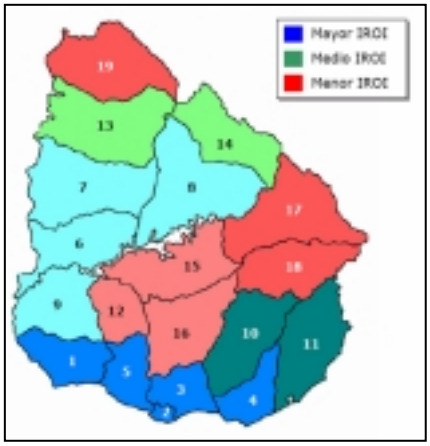
- El Desarrollo Económico Territorial Endógeno (DETE), concibe el desarrollo económico como el resultado de la interacción sinérgica de cuatro factores clave: i) la *innovación*, ii) la *organización de la producción*, iii) las *economías de aglomeración urbana* y iv) las *instituciones.* Los resultados a que se llegó con este indicador (referido al período 1991-2002) también reflejan desigualdades territoriales con cierta similitud a las tendencias exhibidas por el IDH. El grupo de más bajo DETE: los departamentos del centro y nordeste del país.[28]



- El Índice de Competitividad Regional (ICR) combina la influencia de diversos factores relacionados con la competitividad a escala departamental: i) la actividad económica, ii) la infraestructura, iii) el capital humano y iv) los aspectos institucionales. El análisis de la competitividad regional de mediciones entre 1999 y 2007, da cuenta de ciertas tendencias estructurales: los departamentos del sur del país mantienen su mayor potencial y capacidad relativa, mientras que los del noreste, las de menor competitividad.[29]



- El Índice de Regionalización de Oportunidades de Inversión (IROI) combina un conjunto de variables que representan en forma directa o indirecta a los determinantes o factores atractivos de la inversión privada en los territorios, clasificándolos en tres categorías: i) rentabilidad, vinculada al retorno de la inversión, al tamaño de los mercados, a la especialización productiva a y los factores de producción; ii) clima de negocios, vinculado a elementos de innovación, infraestructura, salud, ambiente y educación; y iii) factores institucionales, asociados al diseño institucional, la gestión municipal y la planificación del territorio. Los resultados del IROI, referidos al año 2007, se alinean a los ya mencionados para el IDH, DETE e ICR. La estructura regional de generación de riqueza (PIB) es bastante rígida: tanto en escenarios de mínima como de máxima en términos relativos, el sur del Río Negro se distancia del norte. A su vez el impacto territorial de los sectores innovadores y los sectores que pueden presentar rupturas importantes se localizan en Montevideo y el sur.[30]



[28] Rodríguez Miranda, A. (2006).
[29] ART – PNUD (2008f).
[30] Barrenechea, P. y Troncoso, C. (2008).

- A los indicadores multidimensionales anteriormente señalados, se suman un conjunto de indicadores de corte unidimensional que también dan cuenta de estos desequilibrios. Entre ellos se destacan los siguientes:
  - Las capitales departamentales y los barrios periféricos que se han instalado en sus alrededores concentran la mayor parte de la población (entre 75% y 90%), las que coexisten con varios poblados en el departamento con menos de 1.000 habitantes.
  - La población es mayoritariamente urbana (89%) y las proyecciones indican una dinámica espacial en donde ésta crece y se reduce la población rural, tendencia general esperada en todos los departamentos, lo cual pone en evidencia el proceso de emigración del campo a la ciudad, como respuesta a la expulsión de mano de obra rural por el cambio tecnológico y la búsqueda de oportunidades de ingresos en las ciudades.
  - Ciertas dinámicas económicas que se producen en determinados territorios generan atractivos de oportunidades de empleo e ingresos provocando migraciones internas. Los casos de Tacuarembó con el desarrollo forestal maderero y de Fray Bentos con la inversión de Botnia (actual UPM), son ejemplos recientes de ello.
  - Se observan recientemente una concentración territorial de la pobreza, a nivel departamental pero también unido al crecimiento de los asentamientos irregulares. Montevideo y las capitales del litoral (Río Negro, Salto, Paysandú y Soriano) se suman a Artigas, Treinta y Tres, Cerro Largo, Rivera, Tacuarembó y Rocha para mostrar la más alta incidencia de pobreza en sus niños y adolescentes. En el año 2000 había 464 asentamientos en Uruguay, de los cuales 20% estaban en el interior mientras que en 2006 se llegó a 676 de los cuales 40% están en áreas urbanas del interior.
  - Se produce y consolida la denominada infantilización de la pobreza, consolidándose un núcleo duro de la pobreza en las periferias de las principales ciudades, compuesto en un 68% por menores de 30 años.

ANEXO III: LOS PERFILES SOCIOECONÓMICOS DEPARTAMENTALES

Se presenta en este anexo una síntesis de las principales conclusiones arribadas con los diagnósticos socioeconómicos disponibles para los cinco departamentos en donde se ubica la zona de estudio. Es de destacar que se trata de los más recientes análisis con carácter global realizados para estos departamentos, la mayoría de ellos llevados a cabo a través del Programa ART – PNUD como forma de promover el potencial de desarrollo local[31] a excepción del caso de Tacuarembó en donde se recurrió al diagnóstico realizado por la Agencia de Desarrollo de Tacuarembó.[32] Se consideró que éstos contaban con información completa y actualizada, por lo que no era necesario incurrir en otro diagnóstico, sino que alcanzaba con complementar y ajustar información a partir del trabajo de campo a realizar con los actores locales en el marco del presente estudio de planificación estratégica.

Los resultados de tales diagnósticos que se resaltan en este anexo refieren básicamente al perfil socioeconómico, destacando las principales actividades económicas que cada departamento posee y que de alguna manera da cuenta de su potencial.

Complementando lo anterior, se presentan los resultados del ejercicio de priorización sectorial realizado en forma participativa a través de talleres y consultas a los actores del departamento como forma de analizar (plasmados en la denominada matriz de priorización sectorial disponible en cada diagnóstico). Se trata de un ranking de los sectores de actividad de cada departamento obtenido a partir de la evaluación del potencial que cada sector denota para el logro combinado de distintos objetivos, tales como generación de riqueza, de empleo, percepción de importancia, efecto derrame, mitigación de pobreza, equidad, competitividad y sostenibilidad.

En todos los casos, dado que estos diagnósticos no son exclusivos a la zona de basalto superficial objeto de estudio, sino que abarcan a la totalidad departamental, se hace referencia a la presencia en dicha zona de los resultados presentados.

- **Artigas**

El departamento de Artigas tiene el menor ingreso medio por hogar del país, además de presentar problemas de distribución. Esto se ve agravado dado que la generación de riqueza no es retenida completamente por su población.

[31] Publicaciones disponibles en la página Web del Programa ART: www.arturuguay.com.uy, tituladas "*Análisis y priorización de los recursos económicos con potencialidad para un desarrollo local sostenible*", realizadas por Barrenechea, Rodríguez Miranda y Troncoso, entre los años 2007 y 2008 para: i) la ciudad de Artigas y su entorno, ii) la ciudad de Bella Unión y sus cercanías, iii) departamento de Rivera, iv) departamento de Salto, y v) departamento de Paysandú. Posteriormente, en el marco del Plan de desarrollo departamental de Artigas se realizó una actualización de los informes pero abarcando al departamento en su totalidad: "*Análisis básico de los recursos económicos y sociales de Artigas*" (2010), Barrenechea, Rodríguez Miranda y Troncoso - IdeA/OPP/ART.

[32] Agencia de Desarrollo de Tacuarembó (2005).

Presenta una muy alta especialización agropecuaria, en general mono-productiva, centrada en la ganadería vacuna y ovina: lana, con las menores finuras del país, y carne, en menor medida que el ovino. Por otra parte, la producción de arroz es importante a nivel país. También debe incluirse aquí a la minería. Ya en la zona de influencia de Bella Unión (fuera del área de este trabajo), la producción de caña de azúcar es básica para el departamento, acompañada por la horticultura (básicamente cubierta) y la producción de uva para vino. En general, estas actividades agrarias son llevadas adelante por pequeños productores, la mayoría de muy bajos ingresos, aunque en el basalto de Artigas conviven establecimientos muy grandes, casi vacíos, destino de jóvenes locales como peones rurales, con pequeños productores de 200 ha y aún menos, en suelos de baja productividad.

Por su parte, la industria en Artigas tiene una participación media a alta respecto al resto del país, con un perfil de actividades relativamente complejo, centrada en Bella Unión, con azúcar de caña y etanol, vino y congelado de frutas y verduras. En el resto del departamento se destacan los molinos arroceros. La fase industrial del departamento está ubicada fuera del área objeto de estudio de la presente planificación.

El sector de servicios presenta una participación baja en la economía departamental, por la especialización agropecuaria y el desarrollo de la fase secundaria con limitaciones por falta de mano de obra capacitada y conducta empresarial, excepto en lo que atañe al transporte de carga, el carnaval y los free shops. Nuevamente, la mayor parte de estos servicios se encuentran fuera del área objeto de análisis.

El análisis de priorización sectorial[33] para el departamento de Artigas[34] indicó que:

- Los sectores prioritarios de la economía eran los servicios públicos y el comercio, por su elevada importancia en la generación de riqueza y empleo, junto a la propia percepción de la sociedad de esta importancia relativa, acompañado de un impacto positivo en reducción de pobreza y aumento de equidad.
- Luego se ubicaban la ganadería, la minería, el arroz y los molinos; sectores priorizados básicamente por su aporte al valor agregado y empleo, con limitaciones para el efecto derrame, la equidad y la mitigación de la pobreza, siendo sectores normalmente competitivos.
- Sectores como la lechería, horticultura y tabaco, y artesanías, que aportan a mitigar pobreza y mejorar la equidad, son relegados en la priorización global por su escasa contribución a la riqueza y problemas de competitividad.

[33] Cabe reiterar que la priorización refiere a la combinación de objetivos ligados a valor agregado, empleo, percepción de importancia, efecto derrame, mitigación de pobreza, equidad, competitividad y sostenibilidad.

[34] Para el departamento de Artigas existen dos ejercicios de priorización, uno para la ciudad de Artigas y su entorno, y otro para Bella Unión y sus cercanías. Los resultados aquí presentados refieren al primero, dado que es la que tiene mayor correspondencia con la zona de estudio.

- Finalmente, los menos priorizados fueron el transporte, los servicios financieros y a empresas, la apicultura, frigoríficos y lácteos, que sólo aportan en algún caso atenuar los niveles de pobreza y en menor medida equidad, con un escaso o nulo aporte de riqueza y empleo.

Estos resultados muestran claramente las bases del bajo nivel de ingreso de la población ya que los sectores que no son prioritarios, son aquellos que podrían mitigar la pobreza. Además, los prioritarios no derraman sobre la sociedad local, determinando la falta de apropiación de la riqueza y por ende contribuyendo también a los bajos ingresos de estas zonas.

Estas conclusiones se profundizan claramente en toda la zona objeto de estudio que corresponde al departamento de Artigas, ya que la ganadería es la actividad casi exclusiva de la misma, con altísima participación de pequeños productores en suelos de baja productividad, junto a una cierta participación de arroz en el basalto profundo y una mínima parte de lechería, lo cual hace que la generación de ingreso sea baja y posiblemente no captada completamente por la sociedad local.

- **Salto**

El departamento de Salto genera un alto nivel de riqueza, aunque tampoco su población logra captarla totalmente, por lo que presenta un ingreso per cápita algo bajo y una incidencia de la pobreza que se ha ido agravando.

Tiene una elevada diversificación productiva: una importante actividad primaria, algunas agroindustrias de tamaño considerable, sumadas a la planta de generación eléctrica y una red de servicios significativa, vinculada al turismo termal y al comercio fronterizo y, en menor medida, a la población urbana y al propio agro del departamento.

Dentro de la actividad primaria, se destaca la ganadería vacuna de carne, seguida por la ovina, también de gran importancia. Por su parte, dentro del rubro de ganadería vacuna es necesario distinguir entre los pequeños ganaderos y la ganadería de mayor porte, ya que más de la mitad de los establecimientos tienen menos de 100 cabezas de stock vacuno y sólo 9% de las explotaciones tiene un rodeo superior a 1.000 cabezas.

A su vez, cabe diferenciar la zona ubicada al oeste de la Ruta 4, con una buena calidad de los recursos naturales, con diversificación de actividades (lechería, invernada y ciclo completo, producción hortícola y frutícola). Mientras que la zona al este de la Ruta 4, de basalto superficial, es de explotación ganadera tradicional, por sus suelos de baja productividad, donde la producción de terneros y ovina (lana y carne) son básicas. Esta última tiene relevancia no sólo en el departamento sino también a nivel nacional del sector.

Junto a ello, se destacan en Salto la fruticultura, citricultura y horticultura, que alcanzan elevados niveles de producción y contribución a la riqueza del departamento, constituyendo una de las

principales imágenes representativas de este departamento, pero que no se encuentran en la zona de estudio de este trabajo. Algo similar sucede con la lechería, los arándanos y otras actividades menores. Solamente se observa en el área estudiada parte de la producción arrocera que está creciendo en el departamento.

El sector secundario tiene una alta participación en la generación de riqueza departamental por la planta de generación eléctrica de Salto Grande, las grandes empresas citrícolas, la recuperación del frigorífico, una importante industria láctea y otras industrias menores. Estas empresas se encuentran en el área de influencia de la capital o en la zona oeste, por lo que no están incluidas en el área estudiada.

El sector servicios centra su importancia en las actividades del departamento: en el desarrollo del comercio y los servicios derivados del turismo termal, y en el comercio fronterizo, con una estructura importante para estas actividades. A ello se agregan servicios para el sector agropecuario y la población.

Los resultados de la priorización sectorial para el departamento de Salto[35] ubicaron:

- En los primeros lugares al turismo, la citricultura, la horticultura, la ganadería (de grandes productores), la industria frigorífica, el comercio, los servicios públicos y la industria láctea; caracterizados fundamentalmente por la elevada importancia en la generación de riqueza y empleo, con efecto derrame sólo en el caso del turismo, mientras que la horticultura contribuye a mejorar las situaciones de pobreza y equidad. Esto es una señal de un departamento diversificado pero que no derrama los ingresos generados por sus principales actividades en forma suficiente como para mitigar la pobreza de parte de la sociedad local y mejorar la equidad en la misma.
- Luego a los sectores transporte, servicios al agro, construcción, pequeños ganaderos, generación hidroeléctrica, arándanos, lechería, servicios brindados a empresas y arroz; también con un bajo o medio efecto derrame.
- Finalmente, se priorizó la molinería, cerdos y aves, apicultura y vitivinicultura.

Se destaca la baja priorización de los pequeños ganaderos, característica esencial de la zona en estudio, que condice con que no se hayan relevado grandes acciones desde lo local hacia esta zona de menor importancia relativa con respecto al resto del departamento (en particular su capital) y en especial hacia los pequeños productores del basalto, excepto en esfuerzos dispersos en el tiempo y faltos de coordinación en muchísimos casos, con una preocupación un poco más importante en los últimos años.

[35] Se reitera que la priorización se basa en la evaluación de la contribución sectorial a los objetivos de valor agregado, empleo, percepción de importancia, efecto derrame, mitigación de pobreza, equidad, competitividad y sostenibilidad.

Así, se observan resultados similares a los otros departamentos considerados con la priorización de la gran ganadería vacuna, a pesar de la alta diversificación del departamento y una menor priorización de los pequeños ganaderos. Junto a ello, también aquí se prioriza a los servicios públicos que son parte importante del sostén del empleo departamental. Por tanto, como la zona de estudio sólo se especializa en la ganadería vacuna y lanar, con algo de arroz, la situación es dificultosa por la falta de derrame y equidad en estas actividades, a la vez que la falta de oportunidades de empleo es preocupante, sobre todo para la población que es expulsada de las actividades rurales en el basalto.

- **Paysandú**

Es un departamento con una estructura económica diversificada, caracterizado por un complejo industrial que presenta problemas de competitividad en alguna de sus grandes empresas, pero que aún hoy lo diferencia del resto del interior. Esta diversificación permite que el ingreso de la población presente una mejor distribución que en los otros departamentos y se ubique actualmente en niveles medios, aunque los índices de pobreza vienen agravándose en los últimos años.

Presenta una especialización media en el sector primario, centrada en la ganadería vacuna y ovina, con una gran importancia de la forestación y la agricultura de secano (con alta relevancia de la soja), junto a la citricultura y los arándanos actualmente, y la lechería, lo que muestra un perfil de especialización primaria más diversificado que el resto.

La ganadería de Paysandú ocupa los primeros lugares en el país por sus niveles de stock y origen de la faena nacional, a lo que se agrega su contribución significativa a la producción de lana. En ello pueden destacarse dos zonas claramente diferenciadas. Por un lado, la zona oeste, con tierras de alta productividad, mejor tecnología y mano de obra más calificada, con mayor inversión y estrategias de diversificación y complementación de rubros; concentrándose aquí la invernada y productores medianos a grandes. Y por otro lado, la zona este, con suelos de baja productividad, donde prima el basalto superficial y se centra la producción de terneros y de lana y carne ovina; con mayoría de pequeños productores, tomando en cuenta que dos tercios de los establecimientos en Paysandú poseen menos de 500 ha.

Junto a la ganadería, y centrado en la zona oeste, se ubican la forestación con un desarrollo importante de la producción para pulpa de celulosa, el avance de la agricultura de secano, comandada por la soja, junto al trigo y cebada, cultivos característicos de esta zona, más la tradicional citricultura del departamento, una lechería de cierta importancia, los arándanos de reciente implementación y actividades de granja y vitivinicultura de menor entidad. Todo ello conforma un sector agropecuario muy diversificado en la zona oeste, pero muy concentrado en la zona este, siendo esta última a la que refiere este trabajo fundamentalmente.

El sector industrial presenta una elevada participación en la generación de riqueza del departamento, que es una de las más altas contribuciones de este sector en el interior del país. Principalmente por la influencia de las industrias instaladas en la ciudad capital, destacándose las grandes empresas citrícolas, de cebada malteada, láctea, textil (aunque con serios problemas en el presente), cueros, frigorífico, aserraderos, azucarera y cementera, junto a industrias menores. Cabe destacar el hecho que estas industrias se localizan fuera del área objeto de estudio.

Los servicios ocupan un lugar menor en la generación de riqueza, aunque presentan un nivel importante por las demandas del complejo industrial, el sector agropecuario, la propia población del departamento y, en menor medida, el turismo y el comercio informal fronterizo, otrora importante. En el caso del turismo, se observa un potencial importante pero actualmente limitado por problemas de infraestructura y gestión.

El ejercicio de priorización sectorial[36] realizado para el departamento de Paysandú ubicó:

- En los primeros lugares a los servicios básicamente públicos, ganadería (de grandes productores, más asociada a la zona oeste que a la del este), citricultura e industria del cuero (curtiembres). Ello se basa en la importancia en la generación de riqueza y empleo, la percepción de la sociedad, acompañada de variables como competitividad y sostenibilidad y la mayor equidad en el caso de los servicios; resaltando la diversificación de actividades dentro de los sectores prioritarios, característica del departamento.
- Con menor prioridad se posicionaron la agricultura de secano, el comercio, lechería, textiles y transporte y logística. Con aportes disímiles, unos a la contribución a la riqueza y el empleo, otros a la equidad, siempre con un efecto derrame medio, reflejando otra de las bases del ingreso de esta población y su mejor distribución, aunque en general no contribuyen a mitigar la pobreza, fenómeno en gran aumento en Paysandú.
- Luego aparecen sectores cuya mayor contribución es a la equidad de la sociedad, integrado por pequeños ganaderos, industria de la cebada malteada, servicios a las empresas, industrias frigorífica, láctea y de la madera. Aquí cabe destacar que se encuentran los pequeños productores, típicos de la zona objeto del presente trabajo, lo que muestra su baja importancia relativa y, en especial, su baja contribución a la riqueza, ya que los sectores ricos y dinámicos son de la zona oeste del departamento fundamentalmente.
- Los sectores menos priorizados fueron el turismo, granja, industrias alimenticias, canteras y cemento, industria azucarera, software y TIC's, arándanos y apicultura. Tienen bajo y medio aporte en la mayoría de las dimensiones consideradas, destacándose la contribución a la equidad.

[36] Cabe reiterar que la priorización refiere a la combinación de objetivos ligados a valor agregado, empleo, percepción de importancia, efecto derrame, mitigación de pobreza, equidad, competitividad y sostenibilidad.

A modo de conclusión se puede agregar que estos resultados muestran una importante diversificación y mayor contribución a la sociedad y a la propia equidad de la distribución del ingreso, excepto en la priorización de los servicios públicos, que son un indicador de su relevancia para estas economías locales. Sin embargo, ello responde básicamente a la riqueza de la ciudad de Paysandú con su complejo industrial y las mejores oportunidades de la zona oeste, por lo cual si el análisis se centrara en la zona este del departamento (área objeto de análisis) se concluiría en una baja generación de riqueza y falta de oportunidades por la escasez de opciones productivas que presenta la zona este, que condiciona a la pobreza a la sociedad local, dado el escaso derrame de las actividades ganaderas y la menor riqueza de éstas en dicha zona, básicamente de cría de terneros y ovinos.

- **Rivera**

Es un departamento con cierta diversificación económica, una significativa actividad primaria, algunas industrias de gran tamaño ligadas a la fase primaria y una red de servicios importante, pero su población tiene bajos ingresos (uno de los más bajos del país), con parte de la riqueza generada que es captada por individuos que desarrollan actividades económicas fuera del departamento.

El departamento presenta una alta especialización primaria, donde la principal actividad es la ganadería vacuna de carne, en explotaciones extensivas y con mayor importancia de la cría y, en mucho menor medida, la ovina que se caracteriza por producir lana de menores finuras, con buena demanda externa. La zona de estudio se centra en estas actividades pero ocupa un área pequeña respecto a la totalidad del departamento.

En esta especialización agraria tienen una influencia importante el desarrollo significativo de la forestación, que está cambiando el mapa del departamento, la creciente importancia del arroz, la tradicional minería en el sur, junto a la explotación de tabaco asociada a la gran industria tabacalera, lechería en la zona de influencia de las ciudades de Rivera y Tranqueras, y algo de horticultura. Sin embargo, esta diversificación no se aprecia en la zona de estudio, que sólo posee una pequeña área de ganadería vacuna y ovina, por la baja calidad de sus suelos, junto al área protegida del Valle del Lunarejo, con algo más de 20 mil ha, de las cuales alrededor de 10 mil ha se dedican a la ganadería y 6 mil ha a la forestación.

El departamento tiene una presencia industrial centrada en algunas grandes empresas: las madereras, la minera y la tabacalera, junto a una participación importante de pequeñas y micro empresas, teniendo la mayor parte entre 1 y 4 personas. Solo una empresa maderera se encuentra próxima a la zona de estudio (proximidades de Tranqueras), localizándose el resto fuera de ella.

El sector servicios tiene una alta participación en la actividad departamental, impulsado por el comercio vinculado a la frontera, con un fuerte desarrollo de la actividad de los free shops, junto a

los servicios para atender al sector agropecuario, en un departamento fundamentalmente agrario, y la importancia de los servicios al Gobierno. La mayoría de estos servicios están fuera del área objeto de análisis.

La priorización de sectores[37] realizada para el departamento de Rivera tuvo estos resultados:

- Un número importante de sectores ocuparon los primeros lugares de priorización: industria maderera, comercio (incluido free shops), servicios públicos, ganadería, forestación, minería y transporte. Básicamente por su aporte a la riqueza y empleo, además de ser competitivas y sostenibles; solo el complejo forestal-maderero exhibe un efecto derrame importante y en el comercio cierta contribución a mitigar la pobreza.
- Con una priorización media aparecen: tabaco e industria tabacalera, ladrilleros, horticultura y granja, arroz y lechería. Son actividades con un significativo aporte a atenuar la pobreza y contribuir a la equidad, sin mayor destaque en las otras dimensiones, a excepción del arroz y la industria tabacalera con aporte medio en riqueza y empleo.
- Los sectores menos priorizados fueron: industria láctea, agroindustria del vino y servicios financieros y a empresas.

En síntesis, la priorización departamental a sectores industriales y de servicios, junto a la ganadería y otras actividades primarias, además de los servicios públicos, es una muestra del sostén del sector público y de la ganadería en estas sociedades, indica la importancia de la zona en estudio, especializada en esta última actividad. Sin embargo, la zona de estudio ocupa un área mínima de estas actividades en el departamento, siendo sólo importante la producción ovina con una contribución no significativa en el panorama económico del departamento.

- **Tacuarembó**

El departamento de Tacuarembó tiene un perfil de especialización económica ligado a actividades agroindustriales, con fuerte peso de la ganadería e industria frigorífica, y de la producción arrocera y su industrialización, y con un impulso significativo a partir del desarrollo del complejo forestal maderero, tanto por la forestación como por la instalación de las grandes empresas industrializadoras de la madera. Sin embargo, este marco de dinamismo tiene limitaciones para fomentar desarrollo local, con una población que presenta ingresos bajos en términos relativos, tanto los más pobres como los más ricos (producto de una mejor distribución que en otros departamentos); además de presentar una de las mayores incidencias de pobreza del país.

La participación del sector agropecuario en la riqueza es alta y está centrada en la ganadería principalmente bovina y en menor medida ovina (básicamente lana); con un importante

[37] Se vuelve a reiterar que la priorización está basada en la contribución sectorial a los objetivos de valor agregado, empleo, percepción de importancia, efecto derrame, mitigación de pobreza, equidad, competitividad y sostenibilidad.

crecimiento de la forestación, aún más incentivada luego de la instalación de las grandes empresas madereras, que no se refleja en una reversión de la pobreza de la población local.

La explotación ganadera se caracteriza por su carácter extensivo, básicamente a campo natural y de baja incorporación de tecnología, con una especialización productiva de ciclo completo (zona este del departamento) o criadora (zona oeste, que se encuentra en el área de estudio), habiendo en la franja limítrofe con Paysandú predominancia de la invernada. Ha conformado tradicionalmente una de las mayores áreas dedicadas a esta explotación y uno de los más altos stocks en la comparación nacional. Por su parte, la ganadería ovina es importante a nivel nacional (tercer departamento históricamente), siendo clave en la zona de estudio, más importante que la propia ganadería vacuna. La lechería es, sin embargo, una actividad agropecuaria menor.

En la agricultura se destaca el arroz (uno de los departamentos con mayor área sembrada), con cierto desarrollo actual de los cultivos de verano (básicamente soja) e importante cantidad de pequeños productores agrointensivos apoyados institucionalmente.

La industria se centra en la capital departamental, con una importancia creciente, que al tradicional e importante frigorífico y a los molinos arroceros se han agregado dos grandes empresas madereras internacionales con fuertes inversiones y alto nivel de empleo, junto a aserraderos medianos, que están usufructuando el fuerte crecimiento de la forestación, fundamentalmente para aserrío. No obstante este crecimiento de la industria no se observa un importante derrame de estas actividades hacia la sociedad local, por las limitaciones en términos de capacitación de la mano de obra y emprendedurismo.

Dentro de los servicios, es notorio el crecimiento del transporte ante las mayores demandas de la ganadería, agricultura y forestación, aunque en el transporte de productos terminados operen empresas no locales. El resto de los servicios están sumamente relacionados a las actividades agropecuarias y a la población, sin satisfacer, en general, las oportunidades que plantea el crecimiento de las actividades industriales, en términos de su falta de derrame.

Para el departamento de Tacuarembó no se cuenta con el ejercicio de priorización sectorial. Sin embargo, el análisis previo permite inferir algunos sectores prioritarios por analogía a los demás departamentos para los cuales sí existe tal análisis:

- La especialización en la ganadería extensiva, acompañada por el frigorífico, y la cadena maderera tanto en su etapa de forestación como de industrialización, seguramente habrían estado en los primeros niveles de priorización dado su impacto en variables como generación de riqueza, empleo, percepción de importancia, competitividad y sostenibilidad. No obstante, estas actividades básicamente ricas y dinámicas, en general tienen problemas de derrame sobre las economías locales y limitaciones en la equidad y mitigación de la pobreza.

- En un segundo escalón, pero con tenores similares a las anteriores, se ubicaría la producción de arroz y su procesamiento en los molinos.
- La actividad del Gobierno local y de las entidades públicas nacionales figuraría en un nivel medio a elevado de priorización, básicamente por su aporte como generadores de ingresos y empleo, y contribución a la equidad.

El perfil departamental con cierto grado de diversificación, actividades dinámicas en lógica prácticamente de enclaves productivos, junto a poblaciones pobres, de bajo ingreso relativo, dado que parte de lo generado es captado desde el exterior, se reproduce muy parcialmente en la zona de estudio del basalto. De las principales actividades priorizadas, en la zona de estudio se encuentra solamente la ganadería y, dentro de ésta, la ganadería menos dinámica, atada a la cría o eventualmente ciclo completo de la ganadería vacuna y a la explotación ovina tanto en lana como carne. Además, dadas las limitaciones de las actividades del departamento y su perfil de especialización, no parece haber oportunidades claras para las sociedades locales de la zona de estudio para una mejora del ingreso, más allá de las referidas a la propia dinámica de la ganadería, básicamente ovina y, en especial, de pequeños productores.

ANEXO IV: LOS PARTICIPANTES DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

Este contiene el listado de participantes a lo largo de las diferentes instancias recorridas en el ejercicio de planificación estratégica territorial.

Reunión inicial de presentación de la propuesta de trabajo 11-feb-2011, Oficinas del Programa Uruguay Integra		
Nombre	Institución - Cargo	Zona de referencia
Carlos Fagetti	OPP, Programa Uruguay Integra – Coordinador	Nacional
Agustín Canzani	OPP, Programa Uruguay Integra, Evaluación y Monitoreo – Responsable	Nacional
Valentina Cancela	OPP, Programa Uruguay Integra, Evaluación y Monitoreo – Asistente	Nacional
María de Barbieri	OPP, Programa Uruguay Integra, Coordinación general – Asesora	Nacional
Lucía Pérez	OPP, Programa Uruguay Integra, Equipo de Asistencia Técnica – Integrante	Nacional
Carlos Baldoira	OPP, Programa Uruguay Integra, Equipo de Asistencia Técnica – Integrante	Nacional
Denis van Dam	OPP, Programa Uruguay Integra, Equipo de Asistencia Técnica Internacional – Integrante	Nacional
Mario Tonarelli	MSP – Referente contraparte del estudio	Nacional
José Enrique Silva	Intendencia de Artigas, Planificación y Desarrollo – Director general	Artigas
Sebastián Gallo	Intendencia de Artigas y Programa Uruguay Integra, Proy. ovino – Encargado	Artigas
Alejandro Secco	Intendencia de Salto, Planificación, desarrollo y proy. especiales	Salto
Manuel Appratto	Intendencia de Paysandú, Unidad de Relaciones internacionales – Coordinador	Paysandú
Hugo Loza	Intendencia de Tacuarembó, PRODEMA – Técnico referente	Tacuarembó
Cecilia Rado	FLACSO – Integrante del equipo	Nacional
Carlos Troncoso	FLACSO – Integrante del equipo	Nacional

Entrevistados a lo largo del trabajo de campo		
Nombre	Institución - Cargo	Zona de referencia
José Enrique Silva	Intendencia de Artigas, Planificación y Desarrollo – Director general	Artigas
Nelson Barrela	Intendencia de Artigas, Desarrollo productivo – Técnico	Artigas
Carlos Brum	Intendencia de Artigas – Asesor	Artigas
Ricardo Pérez	MGAP – Director departamental	Artigas
Pablo Montero	MGAP, Programa Uruguay Rural – Responsable	Artigas
Roberto Dos Santos	MIDES – Coordinador departamental	Artigas
Ana Fernández	INC – Jefa técnica regional	Artigas
Carlos Soto	ACA – Directivo	Artigas
Gabriel Ponte	COLEAR – Productor lechero	Artigas
José Lachaise	Alcaldía de Baltasar Brum - Alcalde	Baltasar Brum
Alejandro Secco	Intendencia de Salto, Planificación, desarrollo y proy. especiales Proyecto Un Salto para todos, BIL – Coordinador	Salto
Lucía Lorenzelli	Proyecto Un Salto para todos, BIL – Gerenta	Salto

Entrevistados a lo largo del trabajo de campo (continuación)		
Nombre	Institución - Cargo	Zona de referencia
Julio Cavasín	MGAP – Director departamental	Salto
Ramón Mendoza	MGAP, Servicios ganaderos, Regional zona norte – Coordinador	Salto
Ethel David De Lima	MGAP, Programa Uruguay Rural – Responsable	Salto
Laura Allende	MGAP, Programa de Producción Responsable – Responsable	Salto
Mª de los Ángeles Machado	MEC, Centros MEC – Coordinadora departamental	Salto
Marcelo Rodríguez	MEC, Centros MEC – Coordinador departamental	Salto
Mario de los Santos	UTE, Regional norte – Referente	Salto
Francisco Sommaruga	UTE, Regional norte – Referente	Salto
Pedro Herrmann	INC – Técnico regional	Salto
Héctor Rodríguez	INC – Técnico regional	Salto
Danilo Bartaburu	Instituto Plan Agropecuario, Regional Litoral Norte – Director	Salto
José Álvarez	UTU, Escuela Agraria Salto Grande – Director	Salto
Javier Texeira	Sociedad Fomento Rural de Salto – Referente	Salto
Pedro Pedocchi	Sociedad Fomento Rural de Salto – Presidente	Salto
Juan Mario Ambrosoni	Sociedad Fomento Rural de Salto, Industria lechera – Presidente	Salto
Wilson Sena	Alcaldía de Colonia Lavalleja – Alcalde	Colonia Lavalleja
Gemina Moreira	Alcaldía de Colonia Lavalleja – Concejala	Colonia Lavalleja
Carina Cuello	MEC, Centros MEC – Animadora local	Colonia Lavalleja
Gilberto Rivero	Sociedad Fomento Rural de Colonia Lavalleja – Productor referente	Colonia Lavalleja
Joselo Santurio	Productor referente	Colonia Lavalleja
Charles Amy May	Alcaldía de Rincón de Valentín – Secretario	Rincón de Valentín
Tabaré Leivas	Alcaldía de Rincón de Valentín – Alcalde suplente	Rincón de Valentín
Mauro Malaquín	Alcaldía de Rincón de Valentín – Administrativo y CEIP – Maestro	Rincón de Valentín
Mª Alejandra Fagundez	Alcaldía de Mataojo – Alcaldesa	Pueblo Fernández
Eri Gaudin	Alcaldía de Mataojo – Concejal	Pueblo Fernández
Graciela Olguin	Alcaldía de Mataojo – Concejala	Pueblo Fernández
Laura Núnez	Alcaldía de Mataojo – Concejala	Pueblo Fernández
León Treda Costa	Alcaldía de Mataojo – Concejal	Pueblo Fernández
Elder Fagúndez	Alcaldía de Mataojo – Concejal	Pueblo Fernández
Danilo Gaudín	Alcaldía de Mataojo y Centro MEC – Referente	Pueblo Fernández
Ramiro Díaz	Intendencia de Paysandú, Promoción y desarrollo – Director	Paysandú
Rubén Álvarez	Intendencia de Paysandú, Promoción y desarrollo – Subdirector	Paysandú
Julio Tregarthen	Intendencia de Paysandú, Promoción y desarrollo, Desarrollo rural – Subdirector	Paysandú
Emilio Roque Pérez	CECOED - Director	Paysandú
Pablo García	MGAP – Director departamental	Paysandú
Gloria Arnov	MGAP, Servicios ganaderos – Técnica	Paysandú
Ricardo Texeira	MGAP, Desarrollo rural – Técnico	Paysandú
Carlos Damico	MIDES – Coordinador departamental	Paysandú
Sofía Sánchez	MEC, Centros MEC – Coordinadora departamental	Paysandú
Mercedes Figari	Unidad Ejecutiva Rincón de Pérez – Referente	Paysandú

Entrevistados a lo largo del trabajo de campo (continuación)		
Nombre	Institución - Cargo	Zona de referencia
Alejandro Pauletti	Agencia de Desarrollo de Paysandú – Gerente	Paysandú
César Rómulo Aviaga	Agencia de Desarrollo de Paysandú – Referente y MGAP – Técnico	Paysandú
Delia Lestarpe	Alcaldía de Guichón – Concejala	Guichón
Marcelo Sangenis	UTU, Escuela Agraria de Guichón – Director	Guichón
Nelson Mendiburo	Liga de Trabajo de Guichón – Presidente	Guichón
Miguel Fernández	Liga de Trabajo de Guichón – Administrativo	Guichón
Aída Gonzálvez	MSP – Directora departamental	Rivera
Nancy Suárez	MSP, Epidemiología – Encargada	Rivera
José Carlos Gómez	MGAP – Director departamental	Rivera
Miguel Ortiz	MGAP, Desarrollo regional – Responsable técnico	Rivera
Mª Elena Cámara	MGAP, Programa Uruguay Rural – Técnica	Rivera
Eda Mendiola	MIDES – Coordinadora departamental	Rivera
Washington Núñez	Programa ART – Referente local y ADDR – Referente	Rivera
Blanca Montejo	ADDR – Técnica	Rivera
Faustino Trindade	Sociedad Fomento Rural de Rivera – Presidente	Rivera
Arley Antúnez	Sociedad Fomento Rural de Rivera – Secretario	Rivera
Yara López	Sociedad Fomento Rural de Rivera – Vicepresidenta	Rivera
Mario Rodríguez	Sociedad Fomento Rural de Rivera – Tesorero	Rivera
Milton Gómez	Alcaldía de Tranqueras – Alcalde	Tranqueras
Fernando Pereira	UTU, Escuela Técnica de Tranqueras – Director	Tranqueras
Celina Martínez	Productora referente e integrante de AMRU	Tranqueras
Luján Fernández	Productora referente e integrante de AMRU	Tranqueras
Ramón Gómes de Freitas	FYMNSA – Gerente forestal	Tranqueras
Eva Rivas	Referente apícola e integrante Comisión SNAP	La Palma
Yony Fereira	MSP, Policlínica Masoller – Enfermero y Referente	Masoller
Carla Martins	Sociedad Fomento Rural de Masoller – Vicepresidenta	Masoller
Susana Fernández	Comisión MEVIR de Masoller – Referente	Masoller
Maribel Ríos	Comisión MEVIR de Masoller – Referente	Masoller
Chiade Rivero	Productora referente	Masoller
Macarena Pereira	Radio comunitaria de Masoller – Referente	Masoller
Lidia Cardozo	Radio comunitaria de Masoller – Referente	Masoller
Hugo Loza	Intendencia de Tacuarembó, PRODEMA – Técnico referente	Tacuarembó
Carlos Arezo	Intendencia de Tacuarembó, Turismo – Director	Tacuarembó
Ricardo Rosano	MGAP - Director departamental	Tacuarembó
Mariana Brunell	MGAP, Programa Producción Responsable – Técnica	Tacuarembó
Yuri Altieri	MGAP, Programa Producción Responsable – Técnica	Tacuarembó
Zully Padilla	MIDES – Coordinadora departamental	Tacuarembó
Álvaro de Paula	MIDES – Técnico	Tacuarembó
Mª del Huerto Fuellis	MEC, Centros MEC – Coordinadora departamental	Tacuarembó
Valeria Escribano	MEC, Centros MEC – Coordinadora departamental	Tacuarembó

Entrevistados a lo largo del trabajo de campo (continuación)		
Nombre	Institución - Cargo	Zona de referencia
Jorge Laurenz	INC – Técnico regional	Tacuarembó
Gustavo Ferreira	INIA Tacuarembó – Director	Tacuarembó
Ignacio De Barbieri	INIA Tacuarembó – Referente	Tacuarembó
Roberto Bettini	SNAP – Animador	Tacuarembó
Mercedes Ordeix	Agencia de Desarrollo de Tacuarembó – Asesora	Tacuarembó
Amalia Stuhldreher	Agencia de Desarrollo de Tacuarembó – Asesora	Tacuarembó
Daniel Cal	CLAEH, Regional Norte – Director	Tacuarembó
Andrés Berruti	Productor referente	Tacuarembó
Guillermino Rodríguez Soto	Junta Local de Laureles – Encargado y Comisión SNAP – Referente	Laureles
Emily Baldasary	MGAP – Referente contraparte del estudio	Nacional
Rosa De León	MIDES – Referente contraparte del estudio	Nacional
Mario Tornarelli	MSP – Referente contraparte del estudio	Nacional
Rosario Berterreche	MSP, Programa Nacional de Salud Rural - Coordinadora	Nacional
Mirta Gomes de Freitas	MVOTMA, DINAVI – Referente	Nacional
Washington Spossaro	UTE, Sector Electrificación rural – Gerente	Nacional
Luis Rodríguez Miranda	UTE, Planificación y estudios de redes – Especialista	Nacional
Denis van Dam	OPP, Programa Uruguay Integra, Equipo de Asistencia Técnica Internacional – Integrante	Nacional
Gustavo Sención	OPP, Área Políticas territoriales, Electrificación rural – Responsable	Nacional
Mariangel Pacheco	OPP, Área Políticas territoriales, Electrificación rural – Integrante	Nacional
Silvia Becoña	OPP, Área Políticas territoriales, Electrificación rural – Integrante	Nacional
Luis Silvera	MEVIR, Departamento de producción – Gerente	Nacional
Laura García	SNAP – Coordinadora técnica	Nacional
Gustavo Pardo	Comisión Nacional de Fomento Rural – Coordinador ejecutivo	Nacional
Javier Texeira	Comisión Nacional de Fomento Rural – Integrante referente	Nacional
Tabaré Pagliano	SOWITEC – Director	Nacional

Reunión de presentación de avances 1º-abr-2011, Sala de eventos de OPP, Edificio Coubarrere		
Nombre	Institución - Cargo	Zona de referencia
Carlos Fagetti	OPP, Programa Uruguay Integra – Coordinador	Nacional
Agustín Canzani	OPP, Programa Uruguay Integra, Evaluación y Monitoreo – Responsable	Nacional
Valentina Cancela	OPP, Programa Uruguay Integra, Evaluación y Monitoreo – Asistente	Nacional
Salvador Schelotto	OPP, Programa Uruguay Integra, Coordinación general – Asesor	Nacional
María de Barbieri	OPP, Programa Uruguay Integra, Coordinación general – Asesora	Nacional
Andrea Jaurena	OPP, Programa Uruguay Integra, Equipo de Asistencia Técnica – Integrante	Nacional
Carlos Baldoira	OPP, Programa Uruguay Integra, Equipo de Asistencia Técnica – Integrante	Nacional
José Raúl Rodríguez	OPP, Programa Uruguay Integra, Equipo de Asistencia Técnica – Integrante	Nacional
Roberto Barbery	OPP, Programa Uruguay Integra, Equipo de Asistencia Técnica Internacional – Jefe	Nacional
Denis van Dam	OPP, Programa Uruguay Integra, Equipo de Asistencia Técnica Internacional – Integrante	Nacional
Marcelo Larricq	OPP, Programa Uruguay Integra, Equipo de Asistencia Técnica Internacional – Integrante	Nacional
Rosa Coria	OPP, Área Políticas territoriales – Asistente	Nacional
Gabriel Valenti	OPP, Área Políticas territoriales – Asistente	Nacional
Julio Pivel	OPP, Área Estrategia de desarrollo y planificación – Coordinador	Nacional
Joaquín Etchevers	OPP, Área Estrategia de desarrollo y planificación – Asistente	Nacional
Luciana González	OPP, AGEV, Centros de Atención Ciudadana – Encargada	Nacional
Luis Silvera	MEVIR, Departamento de producción – Gerente	Nacional
Pablo Villar	MIEM, DINAPYME – Director general	Nacional
Roberto Elissalde	MEC, Centros MEC – Director nacional	Nacional
Jorge Patrone	MVOTMA – Subsecretario	Nacional
Manuel Chabalgoity	MVOTMA, DINOT – Director nacional	Nacional
Alfredo Blum	MVOTMA, DINOT – Referente	Nacional
Cecilia Márquez	MVOTMA, DINOT – Referente	Nacional
Mario Tonarelli	MSP – Referente contraparte del estudio	Nacional
Lucía Severi	MIDES, Programa Uruguay Integra – Referente	Nacional
Cecilia Rado	FLACSO – Integrante del equipo	Nacional
Cristina Zurbriggen	FLACSO – Integrante del equipo	Nacional
Carlos Troncoso	FLACSO – Integrante del equipo	Nacional

Taller de priorización en Masoller (Rivera) 6-abr-2011, Salón comunal, Biblioteca, Hogar estudiantil y Policlínica de Masoller		
Nombre	Institución - Cargo	Zona de referencia
José Enrique Silva	Intendencia de Artigas, Planificación y desarrollo – Director general	Artigas
Carlos Brum	Intendencia de Artigas – Asesor	Artigas
Sebastián Gallo	Intendencia de Artigas y Programa Uruguay Integra, Proy. ovino – Encargado	Artigas
Gabriel Ponte	COLEAR – Productor lechero	Artigas
Juan García Da Rosa	Productor referente	Artigas
Daniel Costa	Referente de la zona La Bolsa	Artigas
Mª Alejandra Fagundez	Alcaldía de Mataojo – Alcaldesa	Pueblo Fernández
Eri Gaudin	Alcaldía de Mataojo – Concejal	Pueblo Fernández
Danilo Gaudín	Alcaldía de Mataojo y Centro MEC – Referente	Pueblo Fernández
Marcia Rodríguez	Intendencia de Rivera y SNAP – Referente	Rivera
Eda Mendiola	MIDES – Coordinadora departamental	Rivera
Aída Gonzálvez	MSP – Directora departamental	Rivera
Pablo Sommer	OPP, Área Políticas territoriales, FDI – Referente local	Rivera
Washington Núñez	Programa ART – Referente local y ADDR – Referente	Rivera
Blanca Montejo	ADDR – Técnica	Rivera
Guzmán Haretche	ADDR – Técnico	Rivera
Yony Ferreira	MSP, Policlínica Masoller – Enfermero y Referente	Masoller
Carla Martins	Sociedad Fomento Rural de Masoller – Vicepresidenta	Masoller
Susana Fernández	Comisión MEVIR de Masoller – Referente	Masoller
Macarena Pereira	Radio comunitaria de Masoller – Referente	Masoller
Larry Martínez	Alcaldía de Tranqueras – Concejal	Tranqueras
Mary Garín	Alcaldía de Tranqueras – Referente	Tranqueras
Fernando Pereira	UTU, Escuela Técnica de Tranqueras – Director	Tranqueras
Hugo Loza	Intendencia de Tacuarembó, PRODEMA – Técnico referente	Tacuarembó
Zully Padilla	MIDES – Coordinadora departamental	Tacuarembó
Danilo Meirelles	MIDES - Referente	Tacuarembó
Rebecca Baptista	MSP - Referente	Tacuarembó
Valeria Escribano	MEC, Centros MEC – Coordinadora departamental	Tacuarembó
Amalia Stuhldreher	Agencia de Desarrollo de Tacuarembó – Asesora	Tacuarembó
Andres Berruti	Productor referente	Tacuarembó
Guillermino Rodríguez Soto	Junta Local de Laureles – Encargado y SNAP – Referente	Laureles
María de Barbieri	OPP, Programa Uruguay Integra, Coordinación general – Asesora	Nacional
Denis Van Dam	OPP, Programa Uruguay Integra, Equipo de Asistencia Técnica Internacional – Integrante	Nacional
Daniel Macías	OPP, Programa Uruguay Integra, Equipo de Asistencia Técnica – Integrante	Nacional
Valentina Cancela	OPP, Programa Uruguay Integra, Evaluación y Monitoreo – Asistente	Nacional
Mirta Gomes de Freitas	MVOTMA, DINAVI – Referente	Nacional
Alfredo Blum	MVOTMA, DINOT – Referente	Nacional

Taller de priorización en Masoller (Rivera) (continuación)		
Nombre	Institución - Cargo	Zona de referencia
Ruben Argelaguet	SUL - Referente	Nacional
Saul Aristimuño	Representante nacional (diputado) por Montevideo	Nacional
Matilde González	FLACSO – Integrante del equipo	Nacional
Cecilia Rado	FLACSO – Integrante del equipo	Nacional
Fernando Pintos	FLACSO – Integrante del equipo	Nacional
Pedro Barrenechea	FLACSO – Integrante del equipo	Nacional
Adrián Rodríguez	FLACSO – Integrante del equipo	Nacional
Carlos Troncoso	FLACSO – Integrante del equipo	Nacional

Taller de priorización en San Antonio (Salto) 13-abr-2011, Estación experimental de la Facultad de Agronomía de la UDELAR		
Nombre	Institución - Cargo	Zona de referencia
Eduardo Tenca	Intendencia de Salto, Desarrollo rural – Director	Salto
Amilcar Pereyra Castro	Intendencia de Salto, Descentralización – Director	Salto
Oscar Garaventa	MIDES – Coordinador departamental	Salto
María Cristina González	MSP – Directora departamental	Salto
Mª de los Ángeles Machado	MEC, Centros MEC – Coordinadora departamental	Salto
Marcelo Rodríguez	MEC, Centros MEC – Coordinador departamental	Salto
Héctor Rodríguez	INC – Técnico regional	Salto
Danilo Bartaburu	Instituto Plan Agropecuario, Regional Litoral Norte – Director	Salto
Esteban Montes	Plan Agropecuario – Técnico	Salto
Jean François Tourrand	Plan Agropecuario – Técnico extranjero	Salto
Thierry Bonaudo	Plan Agropecuario – Técnico extranjero	Salto
Gerard Guerim	Plan Agropecuario – Técnico extranjero	Salto
Daniel Silvera	INIA Salto Grande – Referente	Salto
Alejandro Noboa	UDELAR, Regional Norte – Referente	Salto
Pastora Correa	Facultad de Agronomía, Estación Experimental – Técnica	Salto
Emilio Silva	UCUDAL – Referente	Salto
Aitziber Arana	Programa ART – Referente local	Salto
Javier Texeira	Sociedad Fomento Rural de Salto – Referente	Salto
Pedro Pedocchi	Sociedad Fomento Rural de Salto – Referente	Salto
Graciela Betizagasti	Sociedad de Fomento Rural Basalto 31 – Referente	Salto
Nelson Rivas	Sociedad de Fomento Rural Basalto 31 – Referente	Salto
Abayubá Rivas	Sociedad de Fomento Rural Basalto 31 – Referente	Salto
Laura Allende	Productora referente	Salto
Charles Amy May	Alcaldía de Rincón de Valentín – Secretario	Rincón de Valentín
Miguel Dalmao	Alcaldía de Rincón de Valentín – Referente	Rincón de Valentín
Gemina Moreira	Alcaldía de Colonia Lavalleja – Concejala	Colonia Lavalleja
José Luis Santurio	Productor Referente	Colonia Lavalleja

Taller de priorización en San Antonio (Salto) (continuación)		
Nombre	Institución - Cargo	Zona de referencia
Gustavo Silva	Intendencia de Paysandú, Desarrollo rural – Director	Paysandú
Alejandro Colacce	Intendencia de Paysandú, Paysandú Innova – Subdirector	Paysandú
Carlos Damico	MIDES – Coordinador departamental	Paysandú
Fernando Varietti	Productor referente	Paysandú
Fernando Lasaga	Productor referente	Paysandú
Horacio Giordano	Montes del Plata - Referente	Paysandú
Marcelo Sangenis	UTU, Escuela Agraria de Guichón – Director	Guichón
Tabaré Pagliano	SOWITEC – Director	Nacional
Luis Silvera	MEVIR, Departamento de producción – Gerente	Nacional
Matilde González	FLACSO – Integrante del equipo	Nacional
Cecilia Rado	FLACSO – Integrante del equipo	Nacional
Cristina Zurbriggen	FLACSO – Integrante del equipo	Nacional
Pedro Barrenechea	FLACSO – Integrante del equipo	Nacional
Carlos Troncoso	FLACSO – Integrante del equipo	Nacional

Instancia de intercambio de resultados con contraparte nacional 17-may-2011, convocados en oficinas del Programa Uruguay Integra		
Nombre	Institución - Cargo	Zona de referencia
Carlos Fagetti	OPP, Programa Uruguay Integra – Coordinador	Nacional
Agustín Canzani	OPP, Programa Uruguay Integra, Evaluación y Monitoreo – Responsable	Nacional
Valentina Cancela	OPP, Programa Uruguay Integra, Monitoreo y Evaluación – Asistente	Nacional
Fernando Burjel	OPP, Programa Uruguay Integra, Programa FORTE – Responsable	Nacional
Mario Tornarelli	MSP – Referente contraparte del estudio	Nacional
Emily Baldasary	MGAP – Referente contraparte del estudio	Nacional
Rosa De León	MIDES – Referente contraparte del estudio	Nacional
Cecilia Rado	FLACSO – Integrante del equipo	Nacional
Carlos Troncoso	FLACSO – Integrante del equipo	Nacional

Instancia de intercambio de resultados y compatibilidad con equipo del MSP 1º-jun-2011, Oficinas del MSP, Plan Nacional de Salud Rural		
Nombre	Institución - Cargo	Zona de referencia
Rosario Berterreche	MSP, Programa Nacional de Salud Rural – Coordinadora	Nacional
Elisa Bandeira	MSP, Programa Nacional de Salud Rural, Nutrición – Referente	Nacional
Adriana Misa	MSP, Programa Nacional de Salud Rural – Referente	Nacional
Félix González	MSP – Referente	Nacional
Mario Tornarelli	MSP – Referente contraparte del estudio	Nacional
Cecilia Rado	FLACSO – Integrante del equipo	Nacional
Carlos Troncoso	FLACSO – Integrante del equipo	Nacional

Instancia de intercambio de resultados y compatibilidad con planes institucionales 7-jun-2011, Sala de eventos de OPP, Edificio Coubarrere		
Nombre	Institución - Cargo	Zona de referencia
Carlos Fagetti	OPP, Programa Uruguay Integra – Coordinador	Nacional
Valentina Cancela	OPP, Programa Uruguay Integra, Monitoreo y Evaluación – Asistente	Nacional
Carolina Ferreira	OPP, Área Políticas territoriales, Microfinanzas – Responsable	Nacional
Mara Moya	OPP, Área Políticas territoriales, FDI – Responsable	Nacional
Diego Rodríguez	OPP, Área Políticas territoriales, FDI – Referente	Nacional
Gustavo Sención	OPP, Área Políticas territoriales, Electrificación rural – Responsable	Nacional
Mariangel Pacheco	OPP, Área Políticas territoriales, Electrificación rural – Integrante	Nacional
Washington Sposaro	UTE, Sector Electrificación rural – Gerente	Nacional
Roberto Pérez Rodino	ANTEL, Unidad Ingeniero – Jefe	Nacional
Aldo Castagna	ANTEL, Área de Planificación técnica – Gerente	Nacional
Alfredo Blum	MVOTMA, DINOT – Referente	Nacional
Mirta Gómes de Freitas	MVOTMA, DINAVI – Referente	Nacional
Lucía Severi	MIDES, Programa Uruguay Integra – Referente	Nacional
Daniel Pérez	MIEM, DNETN – Referente	Nacional
Mª de Lourdes Albornoz	MIEM, DNETN – Referente	Nacional
Tomás Alonzo	MIEM, DINAPYME, Desarrollo local – Coordinador	Nacional
Julio Brin	CND, Departamento de productos y servicios – Encargado	Nacional
Jorge Bertullo	MEVIR – Referente	Nacional
Andrés Berterreche	INC – Presidente	Nacional
Agustín Pereira	INEFOP – Secretario ejecutivo	Nacional
Matilde González	FLACSO – Integrante del equipo	Nacional
Cecilia Rado	FLACSO – Integrante del equipo	Nacional
Adrián Rodríguez	FLACSO – Integrante del equipo	Nacional
Carlos Troncoso	FLACSO – Integrante del equipo	Nacional

Instancia de intercambio de resultados y compatibilidad con Intendencias 10-jun-2011, convocados al Centro de capacitación de Tacuarembó, CAT		
Nombre	Institución - Cargo	Zona de referencia
Gerardo García	Intendencia de Artigas – Secretario general	Artigas
José Enrique Silva	Intendencia de Artigas, Planificación y desarrollo – Director general	Artigas
Bruno Grieco	Intendencia de Artigas, Planificación y desarrollo – Integrante	Artigas
Anaí Riera	Intendencia de Artigas, Desarrollo social – Directora general	Artigas
Leandro Dos Santos	Intendencia de Artigas, Descentralización e integración regional – Director general	Artigas
Lidio Paniagua	Intendencia de Artigas, Infraestructura vial – Director general	Artigas
Cecilia Eguiluz	Intendencia de Salto – Secretaria general	Salto
	Intendencia de Salto, Desarrollo Productivo – Director general	Salto
Álvaro Compá	Intendencia de Salto, Planificación, desarrollo y proyectos especiales – Director	Salto
Eduardo Tenca	Intendencia de Salto, Desarrollo rural – Director	Salto
	Intendencia de Salto, Desarrollo humano y social – Director general	Salto
Edaurdo Minutti	Intendencia de Salto, Obras – Director general	Salto
Horacio De los Santos	Intendencia de Paysandú – Secretario general	Paysandú
Flavio Fucaro	Intendencia de Paysandú, Obras – Director general	Paysandú
Ramiro Díaz	Intendencia de Paysandú, Promoción y desarrollo – Director	Paysandú
Rubén Álvarez	Intendencia de Paysandú, Promoción y desarrollo – Subdirector	Paysandú
Gustavo Silva	Intendencia de Paysandú, Desarrollo rural – Director	Paysandú
Humberto Esconamiglio	Intendencia de Paysandú, Descentralización – Director general	Paysandú
Emilio Roque Pérez	Intendencia de Paysandú, Servicios – Director general	Paysandú
Abílio Briz	Intendencia de Rivera – Secretario general	Rivera
José Mazzoni	Intendencia de Rivera, Obras – Director general	Rivera
Giovani Conti	Intendencia de Rivera, Promoción y desarrollo – Director general	Rivera
Alejandro Bertón	Intendencia de Rivera, Salubridad e higiene – Director general	Rivera
José Omar Menéndez	Intendencia de Tacuarembó – Secretario general	Tacuarembó
Eduardo Soboredo	Intendencia de Tacuarembó, Desarrollo y medio ambiente – Director general	Tacuarembó
Carlos Menéndez	Intendencia de Tacuarembó, Desarrollo y medio ambiente, PRODEMA – Director	Tacuarembó
Hugo Loza	Intendencia de Tacuarembó, PRODEMA – Técnico referente	Tacuarembó
Rosario de León Manzor	Intendencia de Tacuarembó, Servicio social – Directora general	Tacuarembó
Fernando Porcile	Intendencia de Tacuarembó, Obras – Director general	Tacuarembó

Instancia de intercambio de resultados y compatibilidad con Ministerios departamentales 10-jun-2011, convocados al Centro de capacitación de Tacuarembó, CAT		
Nombre	Institución - Cargo	Zona de referencia
Ricardo Pérez	MGAP – Director departamental	Artigas
Roberto dos Santos	MIDES – Coordinador departamental	Artigas
María Teresa Laens	MSP – Directora departamental	Artigas
Julio Cavasín	MGAP – Director departamental	Salto
Oscar Garaventa	MIDES – Coordinador departamental	Salto
María Cristina González	MSP – Directora departamental	Salto
Pablo García	MGAP – Director departamental	Paysandú
Carlos Damico	MIDES – Coordinador departamental	Paysandú
Magdalena Espillar	MSP – Directora departamental	Paysandú
José Carlos Gómez	MGAP – Director departamental	Rivera
Eda Mendiola	MIDES – Coordinadora departamental	Rivera
Aída Gonzálvez	MSP – Directora departamental	Rivera
Ricardo Rosano	MGAP – Director departamental	Tacuarembó
Zully Padilla	MIDES – Coordinadora departamental	Tacuarembó
Álvaro de Paula	MIDES – Técnico	Tacuarembó
Nelson Ferreira	MSP – Director departamental	Tacuarembó
Carlos Benavidez	MSP – Técnico	Tacuarembó
Silvia Sum	ASSE – Técnica	Tacuarembó

ANEXO V: ALGUNOS RESULTADOS ADICIONALES

En este anexo se incluye una serie de insumos recogidos a lo largo del estudio y que se entiende importante acompañe este documento como información complementaria.

Número de explotaciones y superficie explotada, según lugar de residencia del productor.				
Lugar de residencia del productor	Explotaciones		Superficie	
	Número	%	Hectáreas	%
TOTAL	3.361	100,0	2.679.784	100,0
En la explotación	1.744	51,9	831.964	31,0
Fuera de la explotación	1.589	47,3	1.819.314	67,9
No aplicable	28	0,8	28.506	1,1

Nota: No aplicable incluye las explotaciones en donde el titular no es una persona física.

Fuente: MGAP, Censo Agropecuario 2000.

Número de explotaciones y superficie explotada, según régimen de tenencia de la tierra.				
Régimen de tenencia de la tierra	Explotaciones		Superficie	
	Número	%	Hectáreas	%
TOTAL	3.361	100,0	2.679.784	100,0
Propietarios	1.846	54,9	1.391.836	51,9
Arrendatarios	528	15,7	362.360	13,5
Aparceros	11	0,3	2.763	0,1
Ocupantes	259	7,7	20.033	0,7
Propietarios /Arrendatarios	368	10,9	551.845	20,6
Propietarios /Aparceros	6	0,2	3.769	0,1
Arrendatarios /Aparceros	2	0,1	1.647	0,1
Otras formas	341	10,1	345.531	12,9

Nota: se computa en todos los casos la superficie total de la explotación, incluso en las explotaciones con tenencias mixtas.

Fuente: MGAP, Censo Agropecuario 2000.

Número de explotaciones por orden de importancia de los rubros que generan sus ingresos, según fuentes de ingreso.			
Fuente de ingreso	Orden de importancia		
	Primero	Segundo	Tercero
TOTAL	3.361	2.282	177
Vacunos de carne	2.003	711	9
Ovinos	1.018	1.489	34
Explotaciones no comerciales *	190	0	0
Forestación	31	22	31
Horticultura	22	9	19
Arroz	22	6	8
Otros cultivos cerealeros e industriales	19	14	19
Vacunos de leche	18	3	5
Cerdos	13	6	16
Otras **	11	6	7
Servicios de maquinaria	5	8	14
Aves	4	7	13
Fruticultura	3	1	2
Viveros y plantines	2	0	0
Viticultura	0	0	0

Nota: Para el orden de importancia se consideran únicamente los tres rubros principales.

* Incluye las explotaciones cuyas actividades no generan ingresos, destinándose la producción exclusivamente para autoconsumo.

** Incluye todas las actividades no comprendidas en los conceptos anteriores.

Fuente: MGAP, Censo Agropecuario 2000.

Número de explotaciones por orden de importancia de los rubros que generan sus ingresos, según fuentes de ingreso.			
Fuente de ingreso	Orden de importancia		
	Primero	Segundo	Tercero
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%
Vacunos de carne	59,6%	31,2%	5,1%
Ovinos	30,3%	65,2%	19,2%
Explotaciones no comerciales *	5,7%	0,0%	0,0%
Forestación	0,9%	1,0%	17,5%
Horticultura	0,7%	0,4%	10,7%
Arroz	0,7%	0,3%	4,5%
Otros cultivos cerealeros e industriales	0,6%	0,6%	10,7%
Vacunos de leche	0,5%	0,1%	2,8%
Cerdos	0,4%	0,3%	9,0%
Otras **	0,3%	0,3%	4,0%
Servicios de maquinaria	0,1%	0,4%	7,9%
Aves	0,1%	0,3%	7,3%
Fruticultura	0,1%	0,0%	1,1%
Viveros y plantines	0,1%	0,0%	0,0%
Viticultura	0,0%	0,0%	0,0%

Nota: Para el orden de importancia se consideran únicamente los tres rubros principales.

* Incluye las explotaciones cuyas actividades no generan ingresos, destinándose la producción exclusivamente para autoconsumo.

** Incluye todas las actividades no comprendidas en los conceptos anteriores.

Fuente: MGAP, Censo Agropecuario 2000.

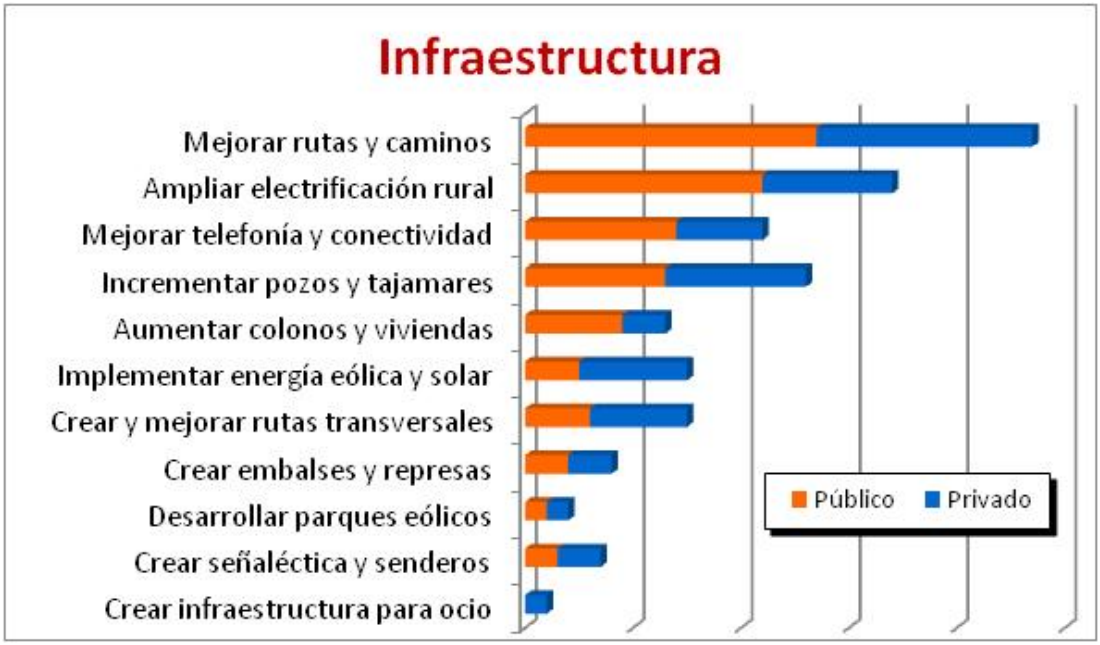
Número de explotaciones y superficie explotada según principal fuente de ingreso.					
Fuente de ingreso	Explotaciones		Superficie		
	Número	%	Hectáreas	%	Ha por explotación
TOTAL	3.361	100,0	2.679.784	100,0	797
Vacunos de carne	2.003	59,6	2.194.136	81,9	1.095
Ovinos	1.018	30,3	419.331	15,6	412
Explotaciones no comerciales *	190	5,7	1.147	0,0	6
Forestación	31	0,9	18.163	0,7	586
Arroz	22	0,7	16.705	0,6	759
Horticultura	22	0,7	1.663	0,1	76
Otros cultivos cerealeros e industriales	19	0,6	15.454	0,6	813
Vacunos de leche	18	0,5	3.124	0,1	174
Cerdos	13	0,4	187	0,0	14
Otras **	11	0,3	4.101	0,2	373
Servicios de maquinaria	5	0,1	2.033	0,1	407
Aves	4	0,1	25	0,0	6
Fruticultura	3	0,1	3.525	0,1	1.175
Viveros y plantines	2	0,1	190	0,0	95
Viticultura	0	0,0	0	0,0	0

Nota: Para el orden de importancia se consideran únicamente los tres rubros principales.

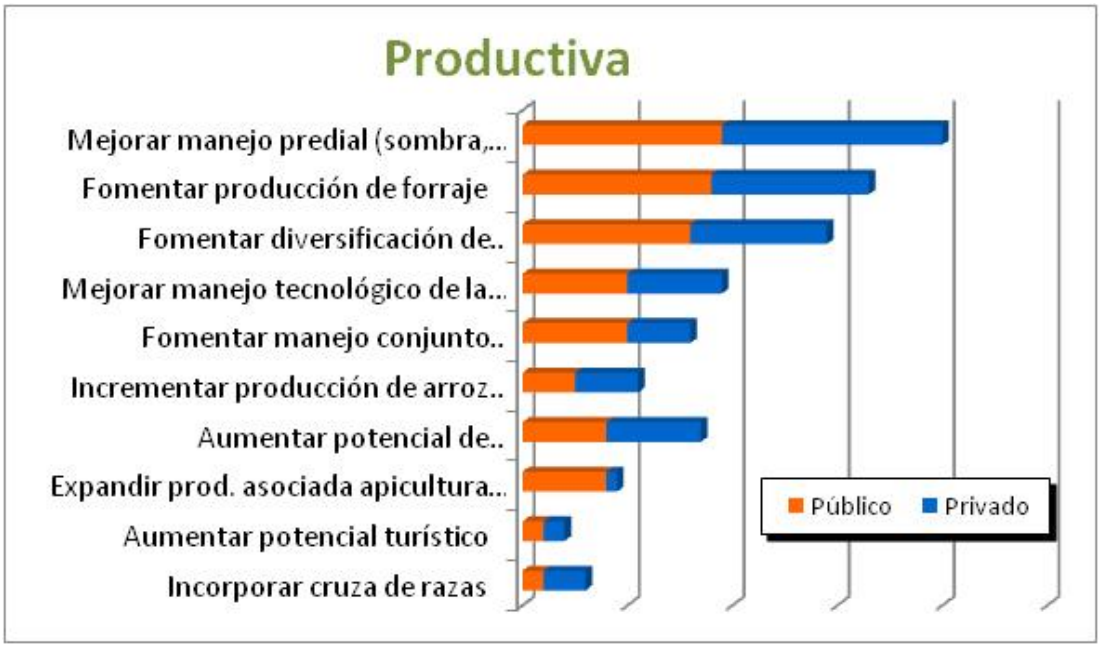
* Incluye las explotaciones cuyas actividades no generan ingresos, destinándose la producción exclusivamente para autoconsumo.

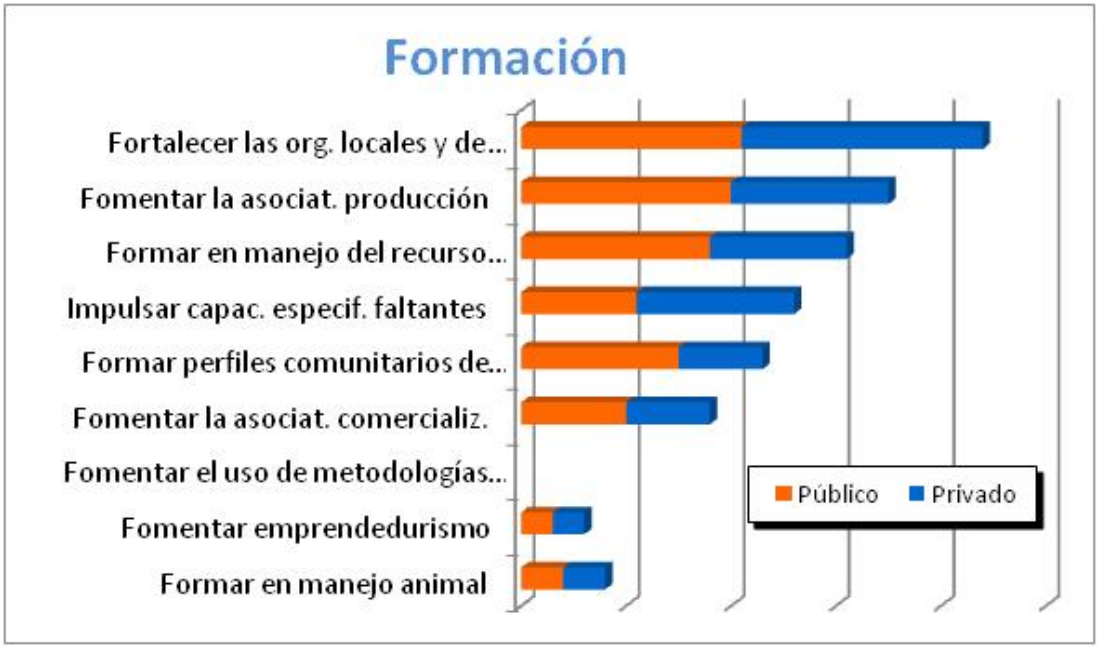
** Incluye todas las actividades no comprendidas en los conceptos anteriores.

Fuente: MGAP, Censo Agropecuario 2000.



Servicios
Generar oferta educativa aplicada...
Fomentar servicios de salud rural:..
Fomentar microemprendimientos...
Implementar altern. transporte y..
Expandir alfabetización digital...
Ampliar policlínica móvil y frec.
Fomentar oferta cultural,...
Incrementar servicios generales:...
Expandir exp. llegada con espec.
Crear centros móviles con...
Combatir el abigeato
Público
Privado


Productiva
Mejorar manejo predial (sombra,...
Fomentar producción de forraje
Fomentar diversificación de..
Mejorar manejo tecnológico de la...
Fomentar manejo conjunto..
Incrementar producción de arroz..
Aumentar potencial de..
Expandir prod. asociada apicultura...
Aumentar potencial turístico
Incorporar cruza de razas
Público
Privado


Formación
Fortalecer las org. locales y de...
Fomentar la asociat. producción
Formar en manejo del recurso...
Impulsar capac. especif. faltantes
Formar perfiles comunitarios de...
Fomentar la asociat. comercializ.
Fomentar el uso de metodologías...
Fomentar emprendedurismo
Formar en manejo animal
Público
Privado

Institucional
Repensar la interinstitucionalidad...
Impulsar interv. a través de...
Crear incentivos dif. y nuevos...
Revisar rol de la escuela rural...
Adecuar instrumentos para llegar...
Integrar la inf. sobre...
Fortalecer potencial de las alcaldías
Capacitar en dirección y desarrollo
Público
Privado

ANEXO VI: BIBLIOGRAFÍA DE CONSULTA

En este anexo se incluye un conjunto de documentos y fuentes de información que formaron la base documental de referencia para la realización del presente estudio. Se organiza presentando en primer lugar los documentos de referencia con algún grado de cobertura sobre el territorio, para luego citar las fuentes de información y estadísticas consideradas a lo largo del estudio, y finalmente incluir documentos a modo de referencia teórico conceptual.

➢ *Documentos de referencia con alcance al territorio*

Agencia de Desarrollo de Tacuarembó (2005). "Tacuarembó: Un análisis de su perfil socioeconómico y especialización productiva". Agencia de Desarrollo de Tacuarembó con el apoyo de DINAPYME-MIEM, Barrenechea P. y Troncoso, C. Tacuarembó.

Agencia de Desarrollo Local de Rivera (2008). "Definición de acciones para desarrollar cadenas de valor territorial". Agencia de Desarrollo Local de Rivera con el apoyo de UDM/OPP, Programa ART PNUD e Intendencia Municipal de Rivera, Troncoso, C. Rivera.

ART PNUD (2008a). "Diagnóstico económico del departamento de Artigas con énfasis en la ciudad capital y su entorno. Análisis y priorización de los recursos económicos con potencialidad para un desarrollo local sostenible". PNUD, Programa de Desarrollo Local ART Uruguay, Barrenechea, P., Rodríguez Miranda, A. y Troncoso, C. Montevideo.

ART PNUD (2008b). "Análisis y priorización de los recursos económicos con potencialidad para un desarrollo local sostenible. Bella Unión y su entorno". PNUD, Programa de Desarrollo Local ART Uruguay, Barrenechea, P., Rodríguez Miranda, A. y Troncoso, C. Montevideo.

ART PNUD (2008c). "Diagnóstico económico del departamento de Rivera. Análisis y priorización de los recursos económicos con potencialidad para un desarrollo local sostenible". PNUD, Programa de Desarrollo Local ART Uruguay, Barrenechea, P., Rodríguez Miranda, A. y Troncoso, C. Montevideo.

ART PNUD (2008d). "Diagnóstico económico del departamento de Salto. Análisis y priorización de los recursos económicos con potencialidad para un desarrollo local sostenible". PNUD, Programa de Desarrollo Local ART Uruguay, Barrenechea, P., Rodríguez Miranda, A. y Troncoso, C. Montevideo.

ART PNUD (2008e). "Diagnóstico económico del departamento de Paysandú. Análisis y priorización de los recursos económicos con potencialidad para un desarrollo local sostenible". PNUD, Programa de Desarrollo Local ART Uruguay, Barrenechea, P., Rodríguez Miranda, A. y Troncoso, C. Montevideo.

ART PNUD (2008f). "El Índice de Competitividad Regional. ¿Qué cambios tuvo la competitividad por departamentos en una década?". PNUD, Programa de Desarrollo Local ART Uruguay, Barrenechea, P. y Troncoso, C. Montevideo.

ART PNUD (2010). “Plan de desarrollo departamental de Artigas. Análisis básico de los recursos económicos y sociales de Artigas”. Intendencia de Artigas, Programa Uruguay Integra – OPP y PNUD, Programa de Desarrollo Local ART Uruguay, Barrenechea, P., Rodríguez Miranda, A. y Troncoso, C. Montevideo.

Barrenechea, P. y Troncoso, C. (2008). “Regionalización de oportunidades de inversión en las economías departamentales”. Programa ATN/ME 10.383 UR/FOMIN – MEF/UNASEP. Montevideo.

CIEDUR (2005). “Ecoturismo: La revalorización de lo local en un mundo global. La experiencia de las Quebradas de Laureles”. En Encuentro nacional seminarios y talleres: *Experiencias de gestión participativa en áreas con valores ambientales destacados. Realidad y perspectivas*. García Tagliani, L.

CLAEH (2005). “Desarrollo rural sostenible en el noreste de Uruguay. Sistematización de experiencias de desarrollo rural con enfoque territorial. Fase 2000-2003”. Regional Noreste del CLAEH, Impresora Editorial. Montevideo.

Convenio UTE – UDELAR (1998). "Serie La economía uruguaya en los ’90. Análisis y perspectivas al año 2010". Departamentos de Artigas, Paysandú, Salto, Tacuarembó y Rivera. Ed. Artes Gráficas. Montevideo. Fundación Universitaria. Montevideo.

DINAMA-MVOTMA (2009). “Borrador de proyecto sobre delimitaciones y creación de un Área protegida en la cuenca de los arroyos Laureles y Las Cañas para su incorporación al SNAP”. García Tagliani, L., Siré, F. y Bresciano, D.

DINOT-MVOTMA (2004). “Síntesis Ciclo nacional de reflexión prospectiva *Uruguay 2025: Economía, población y territorio*”. Montevideo.

Domínguez, C.M. (2004). “El Norte profundo. Un viaje por Tacuarembó, Artigas, Rivera y Cerro Largo”. Ediciones de la Banda Oriental.

Elissalde, R., Acosta, K. y Recalde, A. (2008). “Más allá de la alfabetización digital. Educar la demanda”. Co-edición UNESCO y Centros MEC. Montevideo.

FLACSO – ART PNUD (2010). “Revisión de estrategias de espacios de interfase entre actores locales de la sociedad y el gobierno. Relevamiento de las principales políticas y programas de articulación sociedad - Estado implementados en el territorio”. Equipo de FLACSO Uruguay: Zurbriggen, C., De Barbieri, M., González, M., Rado, C. y Troncoso, C. Montevideo.

Frugoni, R. (2008). “La inclusión del desarrollo rural en las políticas públicas agropecuarias. Un proceso imprescindible en marcha”. Anuario OPYPA, MGAP. Montevideo.

Gómez de Freitas, R. (2011). “¿A quién le importa Masoller?”. Artículo publicado en Revista digital de Rivera.

IICA, FIDA, UDELAR (2005). “Sistematización de experiencias de desarrollo rural con enfoque territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó”. De Hegedüs, P. y Vassallo, M.

INFAMILIA (2009). “Modelo de gestión territorial”. En Plan de capacitación 2009.

Intendencia departamental de Artigas (2011). “Plan de desarrollo departamental de Artigas”. Documentos borrador del Plan. Artigas.

Intendencia departamental de Rivera (2011). “Aglomerados urbanos em área protegida: Métodos para promover o desenvolvimento socioeconômico da população com a tutela da natureza”. Junto a Municípios de Santana do Livramento, Alegrete, Rosário do Sul, Quaraí.

Ley nº 18.308 de 2008, de Ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.

Ley nº 18.567 de 2009, de Descentralización política y participación ciudadana.

Martinez, J. (2008). “Descentralización para el desarrollo rural”. Anuario OPYPA, MGAP. Montevideo.

MEVIR-PRODENOR (2003). “Zona este de los departamentos de Artigas y Salto. Características, análisis y propuestas”. Brennan, M., García da Rosa, A. y Maianti, A.

MEVIR-PRODENOR (2005). “Estudio de viabilidad de un emprendimiento turístico en el Valle del Lunarejo”. Fernández, J.

MEVIR-PRODENOR (2006). “Situación de partida y final de las comunidades rurales donde intervendrá el PRODENOR”. Papadópulos, J. coord. Montevideo.

MEVIR-PRODENOR (2007). “Proyecto Turismo naturaleza en torno al Valle del Lunarejo: Relevamiento exploratorio y primeras contribuciones en apoyo a la conformación de una Mesa de Pacto Territorial”. Capurro, R.

MIDES (2010). “El Programa Consejos sociales: una herramienta de desarrollo ciudadano para el Uruguay social. Sistematización de la experiencia 2006-2009”.

OPP (2005). Memoria anual.

OPP - AECI (2006). “Departamentalización del PIB 1985-2006”. Montevideo.

OPP (2009a). “Estrategia Uruguay III Siglo. Aspectos productivos”. Área de Estrategia de desarrollo y planificación. Montevideo.

OPP (2009b). “Pilotos de agendas regionales de desarrollo en el marco de la Estrategia Uruguay Tercer Siglo”. Área de Estrategia de desarrollo y planificación de OPP. Montevideo.

OPP (2009c). “Elaboración de insumos para una agenda de desarrollo de los departamentos de Rivera y Tacuarembó”. Pilotos de agendas regionales de desarrollo en el marco de la Estrategia Uruguay Tercer Siglo. Área de Estrategia de desarrollo y planificación de OPP – Programa ART Uruguay, Troncoso, C. Montevideo.

OPP (2009d). “Elaboración de insumos para una agenda de desarrollo de los departamentos de Paysandú y Salto”. Pilotos de agendas regionales de desarrollo en el marco de la Estrategia Uruguay Tercer Siglo. Área de Estrategia de desarrollo y planificación de OPP – Programa ART Uruguay, Barrenechea, P. Montevideo.

OPP (2009e). “Factores clave para el crecimiento económico sostenido en Uruguay”. Área de Estrategia de desarrollo y planificación de OPP, Bittencourt, G., Rodríguez, A. y Torres, S. Montevideo.

PNUD (2008). “Desarrollo Humano en Uruguay 2005. El Uruguay hacia una estrategia de desarrollo basada en conocimiento”. Montevideo.

PNUD (2009). “Desarrollo Humano en Uruguay 2008. Política, políticas y desarrollo humano”. Montevideo.

PNUD (2010). “Informe sobre desarrollo humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano”.

SUL (2010). “Plan estratégico nacional para el rubro ovino 2009-2015”. Varios materiales de difusión del Plan estratégico.

UNFPA – FCCSS/UDELAR (2008). “Demografía de una sociedad en transición. La población uruguaya a inicios del siglo XXI.”.

Uruguay Integra (2008). “Desarrollo territorial del eje norte entre Rutas 4 y 5”. Formulario de solicitud de subvención de proyectos del Programa Uruguay Integra OPP-UE, Intendencia de Salto.

Uruguay Integra (2009a). “Agenda territorial: Guaviyú de Arapey, Cuchilla de Guaviyú y Pueblo Russo”. En proyecto *Un Salto Para Todos*, Programa Uruguay Integra OPP-UE, Intendencia de Salto, UCUDAL Regional Norte-Salto, IDEL.

Uruguay Integra (2009b). “Agenda territorial: Rincón de Valentín, Biassini, Celeste, Puntas de Valentín, Colonia Itapebí”. En proyecto *Un Salto Para Todos*, Programa Uruguay Integra OPP-UE, Intendencia de Salto, UCUDAL Regional Norte-Salto, IDEL.

Uruguay Integra (2009c). “Agenda territorial: Quintana, Pepe Núñez, Paso Cementerio, Cerro Chato, Toro Negro”. En proyecto *Un Salto Para Todos*, Programa Uruguay Integra OPP-UE, Intendencia de Salto, UCUDAL Regional Norte-Salto, IDEL.

Uruguay Integra (2009d). “Agenda territorial: Pueblo Lavalleja, Ferreira, Lluveras, Olivera, La Bolsa, Las Flores, Los Moras, Chacras”. En proyecto *Un Salto Para Todos*, Programa Uruguay Integra OPP-UE, Intendencia de Salto, UCUDAL Regional Norte-Salto, IDEL.

Uruguay Integra (2009e). “Agenda territorial: Pueblo Fernández, Sarandí de Arapey, Zona de Mataojo”. En proyecto *Un Salto Para Todos*, Intendencia de Salto, UCUDAL Regional Norte-Salto, IDEL.

Uruguay Integra (2009f). “Agenda territorial: Campo de Todos, Laureles, Sauce”. En proyecto *Un Salto Para Todos*, Programa Uruguay Integra OPP-UE, Intendencia de Salto, UCUDAL Regional Norte-Salto, IDEL.

Uruguay Integra (2009g). “Relevamiento de organizaciones sociales de Salto”. En proyecto *Un Salto Para Todos*, Programa Uruguay Integra OPP-UE, Intendencia de Salto, UCUDAL Regional Norte-Salto, IDEL.

Uruguay Integra (2009h). “Proyecto Red de nodos de salud barriales y zonales”. Programa Uruguay Integra OPP-UE, Intendencia de Tacuarembó, MSP y ASSE.

Uruguay Integra (2010a). “Acceso a la producción de cordero pesado y lana acondicionada de productores familiares de la zona noreste del departamento de Artigas”. Documento síntesis y solicitud completa en el marco de la 2ª convocatoria de proyectos del Programa Uruguay Integra OPP-UE, Intendencia departamental de Artigas.

Uruguay Integra (2010b). “Informe final de gestión *Un Salto para Todos*. Resumen ejecutivo de las acciones llevadas a cabo y de los resultados”. Programa Uruguay Integra OPP-UE, Pintos, F. Montevideo.

Vadell, A. (2007). “Proyecto Uruguay Rural”. Documento del MGAP.

➢ *Fuentes de datos y estadísticas consultadas*

ANEP - CES (Secundaria). Estadísticas varias de liceos y matrícula.

ANEP - CETP (UTU). Programa Planeamiento educativo, Departamento de estadística y base de datos. Estadísticas varias de escuelas, programas y matrícula.

ANEP. Observatorio de la Educación. Informaciones varias.

Artículos periodísticos varios.

Asociación de Cultivadores de Arroz. Publicaciones y estadísticas varias.

Banco Central del Uruguay. Estadísticas varias.

El País Agropecuario. Publicaciones varias.

INE. Censo Fase I 2004. Estadísticas varias.

INE. Microdatos de las encuestas de hogares, varios años. Estadísticas varias.

INE. Proyecciones de Población.

Intendencia departamental de Artigas. Informaciones varias de página Web.

Intendencia departamental de Paysandú. Informaciones varias de página Web.

Intendencia departamental de Rivera. Informaciones varias de página Web.

Intendencia departamental de Salto. Informaciones varias de página Web.

Intendencia departamental de Tacuarembó. Informaciones varias de página Web.

MGAP – DICOSE. Estadísticas varias.

MGAP - DIEA. Anuarios y estadísticas varias.

MGAP - Dirección General Forestal. Estadísticas varias.

MGAP - OPYPA. Anuarios.

MGAP. Censo Agropecuario 2000. Estadísticas varias.

MGAP. Informes sectoriales.

MIDES. Estadísticas varias.

MINTURD. Estadísticas varias.

MSP. Estadísticas varias.

MTOP. Anuarios de transporte.

OPP - Unidad de Desarrollo Municipal. Estadísticas de valor agregado departamental.

Programa Uruguay Integra OPP – EU. Informaciones varias de proyectos.

- ***Documentos de referencia teórico conceptual***

Aghón, G., Alburquerque, F. y Cortés, P. (2001). “Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: Un análisis comparativo”. CEPAL. /GTZ. Santiago de Chile.

Alburquerque, F. (2004). “Desarrollo económico local y descentralización en América Latina”. Revista de la CEPAL nº 82, abril.

Arocena, J. (1998). “Propuesta metodológica para el estudio de procesos de desarrollo local”. CLAEH. Montevideo.

Arocena, J. (2002). “El desarrollo local: un desafío contemporáneo”. Editorial Taurus, UCUDAL, Ed. Santillana 2ª ed. Montevideo.

Barreiro, F. (2006). “Cooperación, acción colectiva y gobernabilidad en el desarrollo territorial”. Territorios y organizaciones. Barcelona.

Barreiro, F. (2007). “Capital social y desarrollo territorial”. Territorios y organizaciones. Barcelona.

Barreiro, F. (2000). “Desarrollo desde el territorio: a propósito del desarrollo local”.

Becattini G., Costa, M.T. y Trullén, J. eds. (2002). “Desarrollo local: teorías y estrategias”. CIVITAS, Madrid.

Bervejillo, F. (1999). “La reinvención del territorio”. En Desarrollo local en la globalización, CLAEH. Montevideo.

Boisier, S. (2001). “Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?”. En *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local*, Madoery, O. y Vázquez Barquero, A. (eds.). Editorial Homo Sapiens. Rosario.

Boisier, S. (2002). “Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente”. En seminario *Descentralización de sectores sociales: Nudos críticos y alternativas*, Lima.

Boisier, S. (2003). “El desarrollo en su lugar”. Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile.

Bryson, J. (1995). “Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: a guide to strengthening and Sustaining Organizational Achievement. Jossey Bass Publisher. San Francisco.

Buarque, S. (1999). “Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentable”. Projeto de Cooperação Técnica INCRA/IICA - PCT – INCRA/IICA. Brasilia.

Burbano, L.C. (2010). “Planificación y Gobierno”. En Seminario taller, OPP. Montevideo.

Cabrero M. (1996). “Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional: Retos y experiencias”. En Nueva sociedad nº 142.

Camejo, A. y Gallicchio, E. (2005). “Descentralización en América Latina”. DIBA–CLAEH. Montevideo.

Castillo Blanco, F. coord. (2008). “Análisis de los procesos de descentralización en América Latina: Balance y perspectivas”. Unión Iberoamericana de Municipalistas. Granada.

Cortazar, J.C. (2006). “Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales”. Serie de Documentos de Trabajo I-55, INDES, BID. Washington.

CEPAL (2007). “La cohesión social en los países desarrollados. Conceptos e indicadores”. Serie Estudios estadísticos y prospectivos nº 55.

CGLU (2008). “Informe mundial GOLD 2008 sobre descentralización y democracia en el mundo local”. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU).

CLAD (1998). “Una nueva gestión pública para América Latina”. Documento del Consejo científico del CLAD.

Cornejo Cornejo, M. (2010). “Planificación estratégica territorial para el desarrollo local”. Piura.

Costamagna, P. (2005). “El territorio y las instituciones en las instancias de desarrollo económico local”. Documento de trabajo 0476.

Crozier, M. (1990). “El actor y el sistema”. Alianza Editorial Mexicana. México.

Daubon, R. y Saunders, H. (2003). “Operationalizing Social Capital: A strategy to enhace communities Capacity to Concert”. The Kettering Foundation. Mimeo.

De Barbieri, M. (2004). “Presentación de resultados de encuesta sobre procesos y experiencias de formación para el desarrollo local en América Latina”. En Conversatorio Internacional *La*

formación para el desarrollo local en América Latina y el Caribe a principios del siglo XXI, IAF, CLAEH, FUNDE, FACEPT.

De Barbieri, M. (2008). "Evolución reciente de iniciativas de descentralización en Uruguay. Estímulos a procesos de desarrollo local?". Ponencia en seminario *Gobernanza territorial y competitividad local*. UIM, CiGOB Universidad Menéndez Pelayo, AECID, Junta de Andalucía. Granada.

De Franco, A. (2004). "¿Por qué precisamos de desarrollo local integrado y sostenible?". En Instituciones y desarrollo nº6, en Instituto Internacional de Gobernabilidad.

Enriquez, A. y Gallichio, E. (2003). "Gobernanza y desarrollo local". En Escuela de verano MOST-UNESCO, CLAEH. Montevideo.

Finot, I. (2001). "Descentralización en América Latina. Teoría y práctica". CEPAL–ILPES, Serie Gestión pública, nº 12, LC/L.

Furlán, J. (2007). "Liderazgo, arte y ciencia al servicio del buen Gobierno local". Serie Síntesis nª36, Instituto de Investigación Urbana y Territorial UIM, Granada.

Gallicchio E.; Marsiglia, J. y Pintos, G. (2002). "Estudio comparativo de los procesos de descentralización en los Estados miembros del Mercosur". UPD/OEA REMI.

Gallicchio, E. y Pérez Antón, R. (2002). "La descentralización territorial en Uruguay y la reforma constitucional de 1996: ¿posibilidades no aprovechadas o período de creación de condiciones? CLAEH – Konrad Adenauer Stiftung. Montevideo.

García Pizarro, M. (2007). "La planificación estratégica y el arte del buen gobierno". Serie Estudios y comentarios nª10, Instituto de Investigación Urbana y Territorial UIM, Granada.

GDLU – Grupo de Desarrollo Local Uruguay (2010). "Descentralización y desarrollo local en el Uruguay. Elementos para promover un debate político". Cuadernos para el desarrollo local. Diálogos por la descentralización, nº 3, Programa ART PNUD. Montevideo.

González Posse, E. (2002). "El desarrollo local en Uruguay. Análisis y potencialidades". En Documentos de trabajo del Rectorado nº 17, UDELAR. Montevideo.

Huertas, F. (1993). "El método PES. Planificación estratégica situacional. Entrevista a Carlos Matus". Ecuador.

Lea Plaza Peláez, M. (2000). "Metodología de planificación y gestión estratégica del desarrollo local". CEPAL.

Loera Varela, A. (2000). "La planificación estratégica en la gerencia social". INDES, BID.

Llorens, J.; Alburquerque, F. y Castillo, J. (2002). "Estudio de casos de desarrollo económico local en América Latina". BID.

Marcou, G. director (2008). "La descentralización y la democracia local en el mundo. Primer informe mundial de ciudades y gobiernos locales unidos". GRALE, CGLU, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. Barcelona.

Maturana, H. (1995). “La realidad, ¿objetiva o construida?”. Anthropos. Barcelona.

Méndez, R. (2000). “Procesos de innovación en el territorio: los espacios innovadores”. En *Innovación, pequeña empresa y desarrollo local en España*, Alonso, J.L. y Méndez, R. eds. CIVITAS. Madrid.

Mintzberg, H. (1993). “The Rise and Fall of Strategic Planning: reconceiving Roles for Planning, Plans, Planners”. The Free Press. New York.

Navarro, C.J. (2008). “Gobernanza local en España. Redes y dominios políticos locales”. Documento de trabajo 01/2008, Centro de Sociología y políticas locales, Universidad Pablo de Olavide. Sevilla.

OPP (2006). “Primera jornada nacional sobre desarrollo. Planificación, gestión y efectividad para el desarrollo”. Presentaciones varias.

Ossorio, A. (2003). “Planeamiento estratégico”. Instituto Nacional de Administración Pública. Buenos Aires.

Pallardó, E., Álvarez-Arenas, M. y Losarcos, L. (2007). “Coordinación de instrumentos de observación del desarrollo territorial para el seguimiento de la estrategia territorial europea”.

Prats, J. (2001). “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico”. Revista Instituciones y desarrollo nº10, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.

Prats, J. (2003). “El concepto y el análisis de la gobernabilidad”. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, IIGOV.

Quintero Marín, R. (2004). “Desarrollo integral local”. Serie DIL 1, Fundación Social. Bogotá.

Ramírez Pérez, M.A. (2002). “Una propuesta para el análisis de los gobiernos locales”. En VII Congreso Internacional CLAD, Portugal.

Revello, R. (1998). “Hacia un nuevo régimen local en Uruguay”. En IV Congreso Iberoamericano de Municipalistas. Córdoba, Argentina, 1998.

Rodríguez Miranda, A. (2006), “Desarrollo Económico Territorial Endógeno. Teoría y Aplicación al caso uruguayo”. DT 02/06, Instituto de Economía, FCEA-UDELAR. Montevideo.

Rodríguez Miranda, A. y Sienra, M. (2008). “Claves del desarrollo local. Metodología de análisis de las condiciones de desarrollo local. El caso de Treinta y Tres”. Instituto de Economía FCEA-UDELAR, Fondo Clemente Estable. Editorial Fin de Siglo. Montevideo.

Rodríguez Villasante, T. (2000). “Síntomas/paradigmas y estilos éticos/creativos. La investigación social participada”. Construyendo ciudadanía. Barcelona.

Rosales, M. y Valencia, S. (2008). “La descentralización y la democracia local en América Latina. Informe sobre América Latina”. En La descentralización y la democracia local en el mundo. GRALE, CGLU, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. Barcelona.

Rossel, C. (2003). “Un modelo para armar: el intercambio institucional Estado-sociedad civil en tres políticas sociales innovadoras”. En Cuadernos del CLAEH nº 86 y 87. Montevideo.

Saraceno, E. (2005). “Rural Development policies and the Second Pillar of the Common Agricultural Policy: the way ahead”. En *Assessing rural development policies of the Common Agricultural Policy*”, Ortner, K.M. (ed.), selección de artículos para el Seminario nº 87 de la Asociación Europea de Economistas Agrícolas.

Schejtman, A. y Berdegué, J. (2004). “Desarrollo territorial rural”. RIMISP (Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural). División América Latina y el Caribe del FIDA y Departamento de Desarrollo Sustentable del BID.

Seligson, M. ed. (2008). “Desafíos para la democracia en Latinoamérica y el Caribe: Evidencia desde el Barómetro de las Américas 2006–2007, LAPOP, Barómetro de las Américas, Universidad de Vanderbilt.

Sen, A. (1988). “El concepto de desarrollo”. En *Handbook of Development Economics*, volumen 1, Chenery, H. y Srinivasan, T. eds, Elsevier Science Publishers. Amsterdam.

Silva Lira, I. (2003). “Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local”. Serie Gestión Pública nº42, Dirección de Gestión del desarrollo local y regional, ILPES-CEPAL. Santiago.

Tello, M. (2006). “Las teorías del desarrollo económico local y la teoría y práctica del proceso de descentralización en los países en desarrollo”. Departamento de Economía y Centrum Catolica, Documento de Trabajo nº 247.

UN Habitat (2009a). “Conclusiones de la Conferencia internacional sobre descentralización y fortalecimiento de los entes locales en Iberoamérica”. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, ROLAC.

UN Habitat (2009b). “Informe sobre el estado de las ciudades en América Latina”. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, ROLAC.

Vargas Hernández, J. (2008). “La revalorización del ambiente y los espacios locales. Transformaciones del poder y la autoridad local en Latinoamérica bajo las tensiones de los procesos de globalización”. Serie Síntesis nª37, Instituto de Investigación Urbana y Territorial UIM. Granada.

Vázquez Barquero, A. (1993). “Política económica local”. Ediciones Pirámide. Madrid.

Vázquez Barquero, A. (1999). “Desarrollo, redes e innovación: lecciones sobre desarrollo endógeno”. Pirámide. Madrid.

Vázquez Barquero, A. (2000). “Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual”. Proyecto CEPAL/GTZ *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina*. Santiago de Chile.

Vázquez Barquero, A. (2002). “Endogenous Development”. Routledge, Londres.

Vázquez Barquero, A. (2005). “Las Nuevas Fuerzas del Desarrollo”. Ed. Antoni Bosch. Madrid.

Zaffaroni, C. (1997). “El marco de desarrollo de base. La construcción de un sistema participativo para analizar resultados de proyectos sociales”. Ed. Trilce, Fundación Interamericana, Montevideo.