



**SISTEMATIZACIÓN DE EXPERIENCIAS DE  
DESARROLLO RURAL CON ENFOQUE  
TERRITORIAL EN LOS DEPARTAMENTOS DE  
MONTEVIDEO, PAYSANDÚ Y TACUAREMBÓ.**

**U R U G U A Y**





UDELAR  
Universidad de la República



FIDA - MERCOSUR  
Programa Regional del FIDA  
para el MERCOSUR



IICA  
Instituto Interamericano de  
Cooperación para la Agricultura

# **SISTEMATIZACIÓN DE EXPERIENCIAS DE DESARROLLO RURAL CON ENFOQUE TERRITORIAL EN LOS DEPARTAMENTOS DE MONTEVIDEO, PAYSANDÚ Y TACUAREMBÓ**

**Pedro de Hegedüs (Ph.D)**  
**Miguel Vassallo (Ph.D)**

Montevideo, Uruguay  
Junio, 2005

© Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). 2005  
Programa Regional del FIDA para el MERCOSUR

El Instituto promueve el uso justo de este documento. Se solicita que sea citado apropiadamente cuando corresponda

Esta publicación también está disponible en formato electrónico (PDF) en los sitios Web institucionales: [www.iica.int](http://www.iica.int) ; [www.fidamerica.cl/mercosur](http://www.fidamerica.cl/mercosur)

De Hegedus, P.

Sistematización de experiencias de desarrollo rural  
con enfoque territorial en los departamentos de Montevideo,  
Paysandú y Tacuarembó / Pedro de Hegedus,  
Miguel Vassallo. – Montevideo, Uruguay : IICA, 2005..  
463 p. ; 23 cm.

ISBN 92-9039-687-3

1.Desarrollo rural 2. Territorios rurales I. Vassallo, M.  
II. IICA III. Título

AGRIS  
E50

DEWEY  
307.72

## CONTENIDO

<b>PRÓLOGO</b>	<b>15</b>
<b>AGRADECIMIENTOS</b>	<b>21</b>
<b>EQUIPO DE TRABAJO</b>	<b>25</b>
<b>1- INTRODUCCIÓN, OBJETIVOS Y METODOLOGÍA</b>	
<b>1.1. Introducción</b>	<b>29</b>
<b>1.2. Objetivos</b>	<b>31</b>
1.2.1. Objetivo general	32
1.2.2. Objetivos específicos	32
<b>1.3. Metodología</b>	<b>33</b>
1.3.1. Estrategia utilizada	33
1.3.2. Fases, etapas y actividades desarrolladas	35
<b>1.4. Metodología empleada en el análisis de las experiencias sistematizadas</b>	<b>37</b>
<b>1.5. Trabajo de campo</b>	<b>40</b>
<b>2- MARCO TEÓRICO</b>	<b>43</b>
<b>2.1. Antecedentes en DR en AL</b>	<b>45</b>
<b>2.2. El surgimiento de un Enfoque Territorial del DR</b>	<b>48</b>
<b>2.3. Reflexiones centrales</b>	<b>55</b>
2.3.1. Definiciones básicas	55
2.3.2. El enfoque DRET	57
2.3.3. Vinculaciones con el Desarrollo Local	63
<b>2.4. Conclusiones</b>	<b>66</b>
<b>2.5. Enfoque DRET y territorialidad en Uruguay</b>	<b>68</b>
<b>3- MARCO NACIONAL</b>	<b>73</b>
<b>3.1. La evolución económica y las políticas aplicadas</b>	<b>75</b>

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

3.1.1.El período analizado	75
3.1.2.Conclusiones	89
<b>3.2. La evolución sectorial y sus determinantes</b>	<b>94</b>
3.2.1.Cambios y Permanencias	94
3.2.2.Principales políticas sectoriales	98
3.2.3 Desempeño de los principales sectores	102
3.2.4. Conclusiones	111
<b>3.3. Situación social del medio rural y la política de DR</b>	<b>113</b>
3.3.1. Pobreza Rural y Desarrollo Rural en Uruguay	113
3.3.2. La política de Desarrollo Agropecuario y Rural en Uruguay	125
3.3.3. Una tipología preliminar de los Programas y Proyectos del MGAP	140
3.3.4. Conclusiones	<b>142</b>
<b>3.4. La evolución de la política de ordenamiento territorial en los últimos 25 años</b>	<b>144</b>
3.4.1 De lo implícito a lo explícito	144
3.4.2 El ordenamiento Territorial Implícito	146
3.4.3 El Ordenamiento Territorial Explícito	147
3.4.4. El Desafío para la Cuestión Rural	154
3.4.5. Conclusiones	155
<b>3.5. Políticas públicas y enfoque de género en el sector rural</b>	<b>156</b>
<b>4- RELEVAMIENTO DE EXPERIENCIAS EN PAYSANDÚ</b>	<b>160</b>
<b>4.1 Sistematización de la política municipal de Desarrollo Rural de la Intendencia Municipal de Paysandú</b>	<b>163</b>
4.1.1. Caracterización de la evolución de las políticas municipales en Desarrollo Rural y Ordenamiento Territorial (DRyOT)	163
4.1.2. Estructura institucional de la IMP en DR	168
4.1.3. Caracterización de la concepción y la estrategia de DR	170
4.1.4. Metodología de intervención	171

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

4.1.5. Focalización del trabajo	176
4.1.6. Destinatarios y agentes de intervención	176
<b>4.2. Sistematización del Programa Integral de Extensión - Colonia, 19 de Abril.</b>	<b>178</b>
4.2.1. Fecha de inicio y término del Proyecto	178
4.2.2. ¿Donde se desarrolla?	179
4.2.3. ¿Quienes son los actores principales del Proyecto?	180
4.2.4. ¿Qué se hizo?	183
4.2.5. Principales resultados alcanzados	190
4.2.6. Principales limitaciones y problemas	191
4.2.7. Reflexiones derivadas de la experiencia	192
<b>4.3. Sistematización del Proyecto Banco Apícola Municipal</b>	<b>193</b>
4.3.1. Fecha de inicio y término del Proyecto	193
4.3.2. ¿Dónde se desarrolla?	194
4.3.3. ¿Quienes son los actores principales del Proyecto?	194
4.3.4. ¿Qué se hizo?	195
4.3.5. Principales resultados alcanzados	198
4.3.6. Principales limitaciones y problemas	200
4.3.7. Reflexiones derivadas de la experiencia	<b>201</b>
<b>4.4. Sistematización del Grupo CREATIVOS - Por un desarrollo sustentable en el turismo histórico cultural, termal, ecológico y rural de Guichón y su zona de influencia</b>	<b>202</b>
4.4.1. Fecha de inicio y término del Proyecto	202
4.4.2. ¿Dónde se desarrolla?.	203
4.4.3. ¿Quienes son los actores principales del Proyecto?	204
4.4.4. ¿Qué se hizo?	205
4.4.5. Principales resultados alcanzados	210
4.4.6. Principales limitaciones y problemas	212
4.4.7. Reflexiones derivadas de la experiencia	214

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

<b>5- RELEVAMIENTO DE EXPERIENCIAS EN TACUAREMBÓ</b>	<b>214</b>
<b>5.1. Sistematización de la política municipal de Desarrollo Rural de la Intendencia Municipal de Tacuarembó</b>	<b>216</b>
5.1.1. Caracterización de la evolución de las políticas municipales en Desarrollo Rural y Ordenamiento Territorial (DRyOT)	216
5.1.2. Estructura institucional de la IMT en Desarrollo Rural	228
5.1.3. Caracterización de la concepción y la estrategia de Desarrollo Rural	231
5.1.4. Metodología de intervención	233
5.1.5. Focalización del trabajo	243
5.1.6. Destinatarios y agentes de intervención	247
<b>5.2. Sistematización de la experiencia “Caragatá”</b>	<b>251</b>
5.2.1. Fecha de inicio y término del Proyecto	251
5.2.2. ¿Dónde se desarrolla?	251
5.2.3. ¿Quiénes son los actores principales del Proyecto?	252
5.2.4. ¿Qué se hizo?	253
5.2.5. Principales resultados alcanzados	256
5.2.6. Principales limitaciones y problemas	260
5.2.7. Reflexiones derivadas de la experiencia	262
<b>5.3. Sistematización del “Programa de Desarrollo Regional (PDR)”</b>	<b>264</b>
5.3.1. Fecha de inicio y término del Proyecto	264
5.3.2. ¿Dónde se desarrolla?	264
5.3.3. ¿Quiénes son los actores principales del Proyecto?	264
5.3.4. ¿Qué se hizo?	265
5.3.5. Principales resultados alcanzados	268
5.3.6. Principales limitaciones y problemas	273
5.3.7. Reflexiones derivadas de la experiencia	<b>274</b>
<b>5.4. Sistematización de la experiencia “Quiebrayugos” del Programa MEVIR-UE.</b>	<b>274</b>

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*



5.4.1. Introducción	274
5.4.2. Fecha de inicio y término del Proyecto	275
5.4.3. Caracterización de la zona	275
5.4.4. ¿Quiénes son los actores principales del Proyecto?	275
5.4.5. ¿Qué se hizo?	276
5.4.6. Principales resultados alcanzados	279
5.4.7. Principales limitaciones y problemas	281
5.4.8. Reflexiones derivadas de la experiencia	281
<b>6- RELEVAMIENTO DE EXPERIENCIAS EN MONTEVIDEO</b>	<b>285</b>
<b>6.1. Sistematización a nivel de Intendencia Municipal de Montevideo</b>	<b>287</b>
6.1.1. Caracterización de la evolución de las políticas municipales en Desarrollo Rural y Ordenamiento Territorial (DRyOT)	287
6.1.2. Estructura institucional de la Intendencia Municipal en Desarrollo Rural	289
6.1.3. Caracterización de la concepción y la estrategia de DR	291
6.1.4. Metodología de intervención	291
6.1.5. Focalización del trabajo	308
6.1.6. Destinatarios y agentes de intervención	308
<b>6.2. Sistematización del Proyecto PPAOC</b>	<b>309</b>
6.2.1. Fecha de inicio y término del Proyecto	309
6.2.2. ¿Dónde se desarrolla?	309
6.2.3. ¿Quiénes son los actores principales del Proyecto?	310
6.2.4. ¿Qué se hizo?	312
6.2.5. Principales resultados alcanzados	316
6.2.6. Principales limitaciones y problemas	317
6.2.7. Análisis e interpretación de los procesos que explican la experiencia	318
6.2.8. Reflexiones derivadas de la experiencia	320

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

<b>6.3. Sistematización del proyecto Vivienda Rural para asalariados</b>	
<b>Rurales – Cooperativa de Producción.</b>	320
6.3.1. Fecha de inicio y término del Proyecto	320
6.3.2. ¿Dónde se desarrolla?	321
6.3.3. ¿Quiénes son los actores principales del Proyecto?	321
6.3.4. ¿Qué se hizo?	323
6.3.5. Principales resultados alcanzados	327
6.3.6. Principales limitaciones y problemas	327
6.3.7. Reflexiones derivadas de la experiencia	328
6.3.8. Conclusiones derivadas de la experiencia	329
<b>6.4. Sistematización del proyecto Servicio de Maquinaria Agrícola de la UMR - IMM</b>	330
6.4.1. Fecha de inicio y término del Proyecto	330
6.4.2. ¿Dónde se desarrolla?	330
6.4.3. ¿Quiénes son los actores principales del Proyecto?	331
6.4.4. ¿Qué se hizo?	331
6.4.5. Principales resultados alcanzados	334
6.4.6. Principales limitaciones y problemas	335
6.4.7. Reflexiones derivadas de la experiencia	336
6.4.8. Conclusiones derivadas de la experiencia	338
<b>7 - RESUMEN DE LAS EXPERIENCIAS SISTEMATIZADAS</b>	<b>341</b>
<b>7.1. Síntesis de las políticas municipales de Desarrollo Rural</b>	<b>343</b>
<b>7.2. Matriz resumen sistematización de experiencias</b>	<b>352</b>
<b>8 - ANÁLISIS DE LAS EXPERIENCIAS SISTEMATIZADAS</b>	<b>371</b>
<b>8.1. Pasos metodológicos para el análisis Q</b>	<b>373</b>
<b>8.2. Presentación de resultados</b>	<b>378</b>
8.2.1. Factores y afirmaciones relevantes	380

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

8.2.2. Análisis de afirmaciones por factor y área temática (matriz)	391
<b>8.3. Principales conclusiones</b>	<b>402</b>
8.3.1. Mirada general al tema de los Proyectos, las Intendencias y el Desarrollo Rural.	402
8.3.2. Miradas específicas de cada departamento	402
8.3.3. La concepción de desarrollo rural integral	403
8.3.4. El desarrollo de las regiones	403
8.3.5. Capital social	404
8.3.6. Los proyectos	404
8.3.7. Atención de las demandas	405
<b>9- SÍNTESIS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	<b>406</b>
9.1. Introducción	409
9.2. Síntesis del contexto	409
9.3. Conclusiones	421
9.4. Recomendaciones	431
<b>10 - LITERATURA CITADA</b>	<b>437</b>
<b>11 - ANEXO 1</b>	
GUÍAS PARA LAS SISTEMATIZACIONES	451
<b>12- ANEXO 2</b>	
ENTREVISTAS REALIZADAS Y BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA EN LA SISTEMATIZACIÓN DE LAS EXPERIENCIAS	453
<b>13- ANEXO 3</b>	
LISTADO DE AFIRMACIONES METODOLOGÍA Q	461

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*



# PRÓLOGO



## PRÓLOGO

Durante la realización del Seminario "Desarrollo Rural Sostenible con Enfoque Territorial: Políticas y Estrategias para Uruguay" (mayo de 2003) se llegó a la conclusión de que resultaba impostergable la tarea de impulsar un proceso de análisis y sistematización de experiencias en materia de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (DRET) en el Uruguay.

En cumplimiento de este compromiso -asumido ante las autoridades nacionales y los actores de la sociedad civil- el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y el Programa Regional del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) para el MERCOSUR, deciden financiar conjuntamente un estudio de sistematización de experiencias, como forma de aportar a la construcción del DRET en Uruguay.

Tanto el IICA como el FIDA/MERCOSUR entienden que existen condiciones interesantes para realizar un aprendizaje sistemático de aquellas experiencias de desarrollo rural concretas que se han originado en Uruguay, a partir de las iniciativas de los municipios y de la sociedad civil. Este aprendizaje es clave para una adecuada formulación de políticas nacionales y para el diseño de instrumentos de política pública para el desarrollo equilibrado de los territorios.

La disponibilidad de información sobre la experiencia acumulada en esta materia, se considera un activo fundamental para transferir recursos, aprovechar los existentes, dinamizar a la población y sus organizaciones sociales y económicas y lograr aumentos sostenidos en materia de capital humano, social y económico en las áreas rurales. Sistematizar el conocimiento local en estos aspectos, es transformar los esfuerzos aislados e inconexos que mayoritariamente han desarrollado la Intendencias Municipales, en un insumo de trabajo más eficiente y productivo.

Es así que se encomienda a un equipo técnico de la Universidad de la República (UDELAR), la realización de un estudio de sistematización aplicando una metodología

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

de investigación homogénea aportada por el IICA, que permita medir el impacto de los instrumentos y recursos aplicados entre 1985 y 2004 en tres municipios: Tacuarembó, Montevideo, Paysandú.

La selección del equipo de investigación se efectuó a través de un concurso convocado por la Comisión Sectorial de Extensión y Actividades en el Medio (CSEAM) de la Universidad. Un tribunal, compuesto por representantes de IICA, FIDA MERCOSUR, UDELAR y Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP) evaluó las propuestas presentadas, recayendo la designación en un grupo de docentes del Departamento de Ciencias Sociales de la Facultad de Agronomía, liderado por el Ing. Pedro de Hegedüs y el Ing. Miguel Vasallo.

A partir de este estudio, se evaluaron los alcances y avances en materia de desarrollo rural a nivel municipal en los tres departamentos, analizando sus estrategias e instrumentos desde un enfoque territorial. Se procuró determinar, además, las sinergias o contradicciones de los programas y proyectos municipales, con las políticas nacionales a nivel macroeconómico, sectorial y de desarrollo territorial.

La Intendencia Municipal de Tacuarembó ha venido trabajando en materia de desarrollo rural y territorial desde mediados de la década de los setenta. Con un enfoque descentralizador, ha aplicado instrumentos concretos y fondos públicos, acumulando así una rica experiencia en el manejo del financiamiento y los recursos técnicos en apoyo, básicamente, a la pequeña producción.

La Intendencia Municipal de Montevideo se ha planteado, como política de ordenamiento territorial, preservar las áreas rurales de la Capital dentro del área metropolitana y crear condiciones para el desarrollo social y productivo, amortiguando la presión urbana sobre el territorio y el medio ambiente. La presencia de áreas productivas intensivas en mano de obra, capital y procesos de acondicionamiento, servicios públi-

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*



cos y privados, infraestructura, organizaciones de productores con tradición gremial y comercial, centros de enseñanza, una conexión natural con los departamentos vecinos y un mercado consumidor privilegiado, conforma una realidad sumamente rica de donde se puede extraer experiencia de desarrollo territorial y de instrumentos ordenadores aplicados al área rural metropolitana.

La Intendencia Municipal de Paysandú canalizó el movimiento reivindicativo “Paysandú entre Todos”, de mediados de la década de los noventa, hacia una acción público-privada que permitió construir el primer Plan Estratégico Departamental. Este Plan, implementado con un enfoque sistémico del desarrollo y de los diversos territorios del departamento, auspició la consolidación de la Agencia de Desarrollo Departamental de Paysandú, como instrumento del Consejo Económico y Social (interfase público-privada) para canalizar oportunidades de inversión, proyectos productivos y de desarrollo social.

Del análisis de estos tres casos, de sus relaciones con el marco general y con la evolución de la política nacional en el período estudiado, surge un conjunto de recomendaciones sobre instrumentos de política pública en materia de desarrollo equilibrado de los territorios en Uruguay. La acumulación de experiencia, su divulgación y comunicación para que sea capitalizada y aprehendida por parte de las instituciones, es un instrumento fundamental para el enriquecimiento de nuestra capacidad de encontrar rutas más efectivas para canalizar los esfuerzos públicos y privados en desarrollo rural a nivel local y nacional.

Hacemos expreso reconocimiento a la labor desarrollada por la socióloga Mariana Fossatti, a quien le correspondió la tarea de ejercer la coordinación general de la publicación y del trabajo entre las instituciones comprometidas.

Dr. Manuel Otero  
Representante del IICA en Uruguay

Ing. Álvaro Ramos  
Coordinador Programa Regional  
FIDA para el MERCOSUR

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*



# **AGRADECIMIENTOS**



En primer término, debemos señalar que el trabajo representó para todo el equipo una valiosa experiencia, al permitir su enriquecimiento a través de las vivencias y del contacto con los actores reales del proceso: los beneficiarios, sus asesores, las diferentes organizaciones que conforman el tejido social que desde diferentes perspectivas contribuye al desarrollo y los técnicos y funcionarios que desempeñan sus tareas en las Intendencias Municipales de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. Todos ellos contribuyeron en las diferentes instancias del trabajo de campo, porque una sistematización es precisamente eso: darle la voz a los actores para que nos aporten sus vivencias y reflexiones. En una época de quiebres de paradigmas, esta visión, desde la perspectiva de los que están en el terreno, puede ayudar mucho al avance de las políticas de Desarrollo Rural.

Por lo dicho, agradecemos sincera y calurosamente a quienes nos permitieron “escuchar su voz”. Esperamos haberla recogido adecuadamente.

Corresponde agradecer también al IICA, al FIDA-MERCOSUR y a la Universidad de la República (Comisión Sectorial de Extensión y Actividades en el Medio) por la colaboración recibida en todo momento por parte de sus Autoridades y técnicos, a través de las reuniones mantenidas y por la lectura de los borradores, todo lo cual permitió orientar y aportar a la marcha general del trabajo.

También merece un reconocimiento expreso el equipo de trabajo que se congregó para efectuar esta sistematización. En su mayoría perteneciente a la Facultad de Agronomía (Departamentos de Ciencias Sociales y de Biometría, Estadística y Cómputo), con la valiosa presencia de destacados técnicos que trabajan desde hace mucho tiempo en temas vinculados al Desarrollo Rural. Sin estos apoyos la tarea hubiera sido difícil de realizar. Ciertamente este reconocimiento no los compromete por el contenido de la sistematización, la responsabilidad es de los directores del trabajo.

Ing. Agr. Pedro de Hegedüs (Ph.D)

Ing. Agr. Miguel Vassallo (Ph.D)

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*



**EQUIPO DE TRABAJO**

**Ing. Agr. Pedro de Hegedüs (Ph. D)** – Dirección del trabajo. Diseño de la metodología, planificación y coordinación de actividades, supervisión de tareas, y revisión general. Elaboración de los siguientes capítulos: 1. Introducción, objetivos y metodología; 2. Marco teórico; 8. Resumen de las experiencias sistematizadas; y 9. Síntesis, conclusiones y recomendaciones.

**Ing. Agr. Miguel Vassallo (Ph. D)** – Dirección del trabajo. Diseño de la metodología, planificación y coordinación de actividades, supervisión de tareas y revisión general. Elaboración de los siguientes capítulos: 1. Introducción, objetivos y metodología; 2. Marco teórico; 8. Resumen de las experiencias sistematizadas; 9. Síntesis, conclusiones y recomendaciones. Elaboración de las secciones: 3.3 Situación social del medio rural y las políticas de DR y 3.4. La evolución de la política de ordenamiento territorial en los últimos 25 años.

**Ing. Agr. Pablo Caputi (Ph. D)** – Análisis de la Economía Agraria y las principales políticas agrícolas en el período 1985-2004. Elaboración de la sección 3.2: La evolución sectorial y sus determinantes.

**Ing. Agr. Marta Chiappe (Ph. D)** – Elaboración de las secciones: 3.5 Políticas públicas y enfoque de género en el sector rural y 7.1. Síntesis de las políticas municipales de desarrollo rural.

**Ing. Agr. Virginia Gravina** – Análisis estadístico. Elaboración de la sección 1.4: Metodología empleada en el análisis de las experiencias sistematizadas y del capítulo 8: Resumen de las experiencias sistematizadas.

**Arq. Elena Heinzen** – Análisis de Ordenamiento Territorial en el período 1985-2004. Elaboración de la sección 3.4: La evolución de la política de ordenamiento territorial en los últimos 25 años.



**Ec. Alicia Melgar** – Análisis de las políticas macroeconómicas en el período 1985-2004. Elaboración de la sección 3.1: La evolución económica y las políticas aplicadas.

**Ing. Agr. Félix Fúster** – Elaboración del capítulo 6: Relevamiento de experiencias en Montevideo (IMM más proyectos seleccionados: PPAOC, Vivienda Rural y Servicio de Maquinaria Agrícola).

**Ing. Agr. Federico García** – Ayudante Técnico y elaboración de las secciones: 5.2 Sistematización de la experiencia “Caraguatá”, 5.3 Sistematización del “Programa de Desarrollo Regional (PDR)”, 5.4 Sistematización de la experiencia “Quebrayugos” del Programa MEVIR-UE y 7.2. Matriz resumen sistematización de experiencias.

**Soc. Rosario González** – Elaboración de la sección 4.1: Sistematización de la política municipal de desarrollo rural de la Intendencia Municipal de Paysandú.

**Ing. Agr. Hugo Loza** – Elaboración de la sección 5.1: Sistematización de la política municipal de desarrollo rural de la Intendencia Municipal de Tacuarembó.

**Ing. Agr. Norberto Rodríguez** – Jefe de tareas de campo. Elaboración de las secciones: 4.2. Sistematización del Programa Integral de Extensión – Colonia 19 de abril, 4.3 Sistematización del Proyecto Banco Apícola Municipal y 4.4. Sistematización del Grupo CREATIVOS- Por un desarrollo sustentable en el turismo histórico cultural, termal, ecológico y rural de Guichón y su zona de influencia.

**Sra. Andrea Otárola** – Secretaria Administrativa. Preparación de los documentos preliminares y documento final.



# **1. INTRODUCCIÓN, OBJETIVOS Y METODOLOGÍA**



# 1. INTRODUCCIÓN, OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

## 1.1 Introducción

El trabajo se realiza en el marco de lo resuelto por el Consejo Directivo Central de la UdelaR, de efectuar una “Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (DRET) en los departamentos de Paysandú, Tacuarembó y Montevideo”, con el apoyo del IICA y del FIDA-MERCOSUR.

El equipo de investigadores, dirigido por miembros del Departamento de Ciencias Sociales de la Facultad de Agronomía y otros profesionales, resultó seleccionado en el llamado efectuado para realizar dicho estudio. El Departamento de Ciencias Sociales tiene entre sus cometidos realizar tareas de docencia, investigación, extensión y capacitación en las disciplinas de economía, economía agraria, sociología agraria, extensión y gestión de empresas agrarias.

Estas tareas implican docencia de grado y postgrado (comenzó recientemente la implementación de una Maestría en Desarrollo Rural Sustentable). La misma es apoyada por actividades de investigación y de extensión. La investigación se efectúa a través: i) de las tesis que, efectúan los estudiantes, como trabajos finales de graduación y ii) de los proyectos a los cuales accede la Facultad a través de diferentes modalidades. En ambos casos se coordina con los principales actores del Sistema de Generación de Tecnología del país. En lo que hace a la Extensión, desde 1996 el Departamento trabaja en acuerdo con las Estaciones Experimentales para llevar adelante programas de intervención en el medio rural con un doble propósito: i) mejorar las condiciones de vida de la población objetivo y ii) mejorar el proceso de enseñanza-aprendizaje.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

Estos antecedentes permiten ubicar al Departamento como un actor privilegiado para constituirse en un Observatorio de Desarrollo Territorial Sostenible. Al respecto tiene potencialidades para aportar en la evaluación permanente y la sistematización de experiencias, entre otros, por contar con personal técnico trabajando en procesos de DRET o de DR con enfoques actualizados.

## 1.2. Objetivos

Se presentan los objetivos del trabajo.

### 1.2.1. Objetivo general

El objetivo general del estudio solicitado, según se indica en el documento “*Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en Uruguay*”, es el de efectuar un relevamiento y selección de las experiencias de desarrollo rural en los Departamentos de Tacuarembó, Paysandú y Montevideo, entre los años 1985 y 2005, y sistematizar las más relevantes desde una perspectiva que tome en cuenta el Enfoque Territorial.

### 1.2.2. Objetivos específicos

Los objetivos específicos de este estudio son:

- Identificar las experiencias de desarrollo rural implementadas en los tres Departamentos y sistematizar las tres más relevantes.
- Sistematizar la acción institucional en DR realizada por las tres Intendencias seleccionadas.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

- Determinar las sinergias o contradicciones con las políticas nacionales, sectoriales o macroeconómicas y con las políticas de desarrollo territorial, implícitas o explícitas.
- Avanzar en la formación de una metodología nacional para el análisis, evaluación e interpretación de procesos de DRET y proponer ajustes a la metodología IICA (2003), en base a los conocimientos que genere esta investigación.

### **1.3. Metodología**

Para caracterizar la metodología se utiliza un abordaje que describe la estrategia utilizada y las diferentes fases y etapas del trabajo.

#### 1.3.1. Estrategia utilizada

La estrategia se describe a través del paradigma, método, técnicas e instrumentos utilizados en el trabajo. Independientemente de lo que aquí se especifica, cada capítulo desarrolla con más detalles la estrategia desarrollada.

##### *1.3.1.1. Paradigma*

El trabajo desarrollado cae dentro del paradigma cualitativo de investigación. El mismo procura entender y comprender el fenómeno en estudio, desde una óptica que privilegia la perspectiva de los actores involucrados, más que explicar mediante causalidades y extrapolar a universos mayores.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

*1.3.1.2. Método*

El método empleado es Estudio de Caso. El mismo implica el estudio de pocos casos para generar una comprensión profunda de los mismos. Se entiende que la sistematización efectuada es un Estudio de Caso y en función de la clasificación hecha por Yin (1989) el diseño es de casos múltiples implicando a nueve experiencias de DRET y tres Intendencias en lo que hace a sus políticas de DRET.

*1.3.1.3. Técnicas*

Las técnicas empleadas para recolectar y analizar la información fueron las siguientes.

**Cuadro N° 1.1. - Técnicas empleadas**

Entrevistas semi- estructuradas a informantes clave	Entrevistas semi-estructuradas se define como la entrevista, con ayuda de una guía de preguntas pre-establecida, a personas que de alguna manera representan la opinión de sectores, organizaciones, que por su importancia para el trabajo que se efectúa, es necesario tener en cuenta. Niremberg et al. (2000).
Visita	La observación directa, en el lugar donde el Proyecto se implementa, constituye la visita.
Análisis documental	Es el estudio de la información secundaria (ej., censos) en relación con el objeto de trabajo.
Técnica “Q”	Implica la integración de una base estadística sólida (Análisis Factorial) para el estudio sistemático de la información extraída en forma cualitativa en las sistematizaciones efectuadas. Es particularmente apropiada para efectuar sistematizaciones porque privilegia el punto de vista de las personas y de las palabras que ellas utilizan. Su uso en una sistematización de proyectos de DRET tiene carácter innovador.

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*



#### *1.3.1.4. Instrumentos*

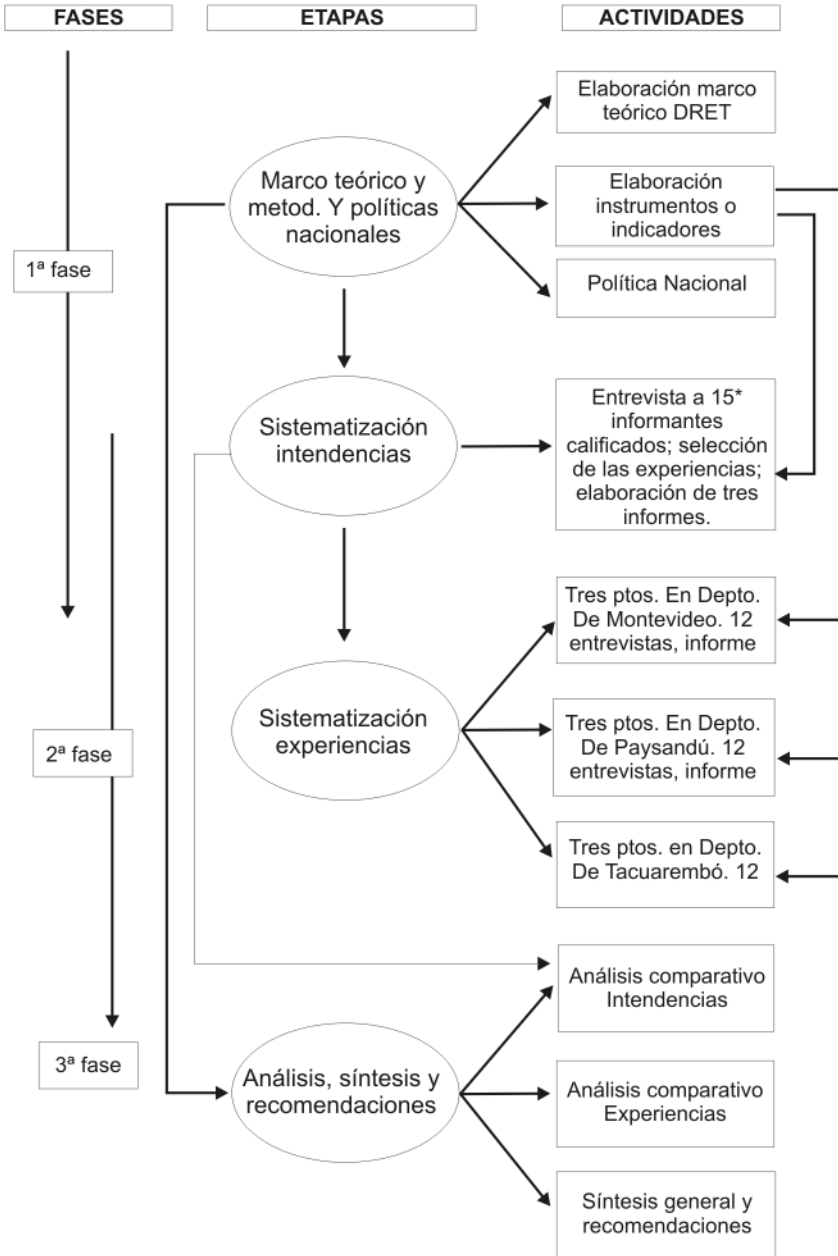
Las técnicas requieren de instrumentos adecuados para su aplicación operativa. En este trabajo se utilizaron, básicamente: i) pauta de preguntas para efectuar las sistematizaciones (ver anexo 1) y ii) en el caso particular de “Q” se emplearon, además, afirmaciones en formato de tarjeta, y una grilla para anotar respuestas.

#### 1.3.2. Fases, etapas y actividades desarrolladas

El trabajo se desarrolló entre noviembre de 2004 y febrero de 2005. El siguiente diagrama explicita las diferentes fases, etapas y actividades desarrolladas. Los productos generados por las actividades son las matrices resumen de cada experiencia sistematizada y los factores (Metodología q). (Ver Diagrama N° 1.1.: Fases, etapas y actividades de la propuesta)

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*



**Diagrama N° 1.1.: Fases, etapas y actividades de la propuesta**

(\* La lista de entrevistas efectuadas aparece en el anexo 2)

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

#### 1.4. Metodología empleada en el análisis de las experiencias sistematizadas

Para efectuar el análisis de la sistematización de las experiencias relevadas se utilizó una metodología denominada Q. La metodología Q (en adelante Q) fue desarrollada en 1934 por el físico y psicólogo inglés William Stephenson (estudiante de Charles Spearman, famoso estadístico que desarrolló la correlación  $r$ ). Q no tuvo una aceptación generalizada porque implicaba un uso importante de procedimientos estadísticos (Análisis Factorial) en un marco cualitativo, todo lo cual constituye un enfoque de no fácil aceptación (aunque por diferentes motivos) para públicos *soft* (de las ciencias sociales) y *hard* (de las ciencias duras). Complementariamente, el avance de la informática para los programas de estadística es reciente. Proponer el uso de esta metodología en un contexto de sistematización en el ámbito agrario de Uruguay, constituye una innovación. No hay antecedentes en el país al respecto.

Q está diseñado especialmente para analizar el entorno psico-social interno de las personas, compuesto por los sentimientos, las motivaciones, las actitudes, las creencias y las opiniones que las personas desarrollan. Estos elementos se articulan para conformar un sistema a través del cual las personas analizan el mundo y toman sus decisiones. Es este sistema lo que Q quiere hacer “emerger” para que sea visible. Y es en este particular campo donde Q tiene ventajas sobre los métodos tradicionales (encuestas con preguntas pre-establecidas, Estudios de Caso estrictamente cualitativos), porque representa una metodología con un mínimo de intervención de “expertos”, de forma que los riesgos por afectar los resultados con la carga de valores que esos “expertos” transmiten, se reducen.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

Q pertenece al paradigma cualitativo. Según Niremberg et al. (2000), este paradigma se caracteriza entre otros por privilegiar: i) la comprensión más que la explicación mediante mecanismos de causalidad; ii) el punto de vista de los actores (más que el de los expertos) y iii) la captación y comprensión de actitudes, conductas, valores y motivaciones internas (más que los aspectos “objetivos”, observables, fácilmente medibles).

Se deja explícita esta vinculación a los efectos de entender la lógica general de Q. Esto no significa que se adhiere a un paradigma en particular, el cualitativo, por considerarlo superior al cuantitativo. El debate entre lo cualitativo y lo cuantitativo está superado en la actualidad; la tendencia es integrar ambas perspectivas. Niremberg et al. (2000), Bamberg (2000). La integración se hace, tradicionalmente, utilizando diferentes métodos y técnicas. Es en Q mismo que se conjugan ambas tradiciones, actuando Q como un puente que une lo mejor de ambas a través de una síntesis sinérgica.

La técnica para recolectar la información y hacer el análisis es lo que se denomina Metodología Q. Debido a que este nombre está generalizado en la literatura, se mantendrá su uso. Sin embargo creemos que Q es mucho más que una técnica para recolectar información y analizarla. Es una manera de investigar el mundo que nos rodea, que denominamos “sistémica”.

En Q la recolección de información tiene un carácter cualitativo, aunque el análisis de la misma es cuantitativo. Implica análisis factorial mediante un programa de software especialmente diseñado (PCQ for Windows, versión 2000). Implica también una interacción entre el equipo evaluador/sistematizador

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

y el especialista en estadísticas, si se desea que los resultados tengan implicancia práctica de valor. Kramer y Gravina (2004). Esta combinación innovadora es lo que da a Q una excelencia para analizar las subjetividades que existen en el estudio de todo tipo de situaciones donde existan personas interactuando.

Q se vuelve especialmente apto para aplicarlo al campo de las sistematizaciones de experiencias. Esto se debe a que utiliza como insumo las propias opiniones de las personas involucradas en las experiencias. En esencia, una sistematización implica darle la voz a los propios actores en una época de quiebre de paradigmas teóricos, para que esa voz pueda orientar a los proyectos de Desarrollo Rural.

El desafío para la evaluación y sistematización es encontrar un abordaje conceptual y metodológico mediante el cual se pueda dar la palabra a las propias personas con las cuales se trabaja, para dejar que esas palabras hablen por sí solas. Russ-Eft y Preskill (2001). Este abordaje se constituirá en un verdadero método participativo de evaluación. Al presente, la alternativa que planteamos con Q constituye una respuesta en ese camino de búsquedas y desafíos.

Si se quiere empezar con la realidad existente, conocer los problemas y las expectativas de la población hacia el proyecto, Q es especialmente apropiado. Durante la ejecución, es de capital importancia saber si las expectativas se están incorporando a la implementación y si al terminar la ejecución, las personas han pasado por un auténtico proceso de empoderamiento. Los proyectos crean oportunidades para dicho empoderamiento, pero estas oportuni-

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

des son externas a las personas. Son necesarias pero no suficientes. Las personas deben aprovechar las oportunidades para que se genere el empoderamiento. Q puede aportar mucho para revelar si esas oportunidades fueron “apropiadas” por la población. Brown (2003).

¿Cómo hace visible Q el entorno psico-social interno de las personas? Aquí hay una característica esencial de la metodología. Q trata de entender el punto de vista holístico de la persona y cómo esa visión “calza” con la de otras personas. En este sentido, Q es una metodología de análisis sistémico. Considera a la persona como una totalidad, no reduce el análisis a determinadas características. En Q se factorializan personas para que emerjan patrones de respuesta en común. Esto es contrario a los clásicos estudios de análisis factorial en las ciencias sociales donde se factorializan variables que son características aisladas. En Q las variables son las personas, no las características. Por eso la denominamos sistémica. Emerge lo que las personas piensan, no aspectos aislados.

### **1.5. Trabajo de campo**

El trabajo de campo se desarrolló en diciembre de 2004 e implicó la realización de entrevistas a diferentes tipos de actores. Posteriormente se efectuó el procesamiento y análisis de la información, a nivel cualitativo (matrices) y cuantitativo (análisis factorial).

Los departamentos elegidos fueron seleccionados por las entidades convocantes del trabajo. Las tres experiencias seleccionadas en el ámbito de cada depar-

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

tamento se hicieron sobre la base de consultas entre informantes calificados de cada uno. Se jerarquizó la población objetivo como elemento decisivo. En este sentido, obviamente, la categoría seleccionada fue la población de escasos recursos y particularmente, la población rural. En tanto, el trabajo en Desarrollo Rural con Enfoque Territorial constituye una concepción reciente y no ha sido aplicado en forma amplia en el país. Se seleccionaron las experiencias que tuviesen un carácter aproximado o tendiente al enfoque DRET.

Por otro lado, se consideraron para la selección final algunos de los siguientes criterios: i) antigüedad de la experiencia, ii) información existente, iii) facilidad de acceso a la información y iv) población objetivo.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*





## **2. MARCO TEÓRICO**



## 2. MARCO TEÓRICO

### 2.1. Antecedentes en Desarrollo Rural en América Latina.

En América Latina, se han aplicado, desde hace más de medio siglo estrategias y proyectos de Desarrollo Rural de diferente carácter y alcance. Desde el enfoque de Desarrollo de la Comunidad (Community Development) de la década de los 50, pasando por las Reformas Agrarias denominadas Marginales, o las Convencionales o aquellas de tipo Estructural, a los enfoques de base Neoclásica, o los tecno-modernizantes como la Revolución Verde o el Desarrollo Rural Integrado. Vassallo (2001).

Sin embargo, los resultados obtenidos han sido largamente insuficientes y han generado muchas reflexiones críticas sobre la superación de los caminos recorridos. Estas inquietudes son compartidas por los académicos y los técnicos vinculados al seguimiento y la evaluación de los programas y proyectos. Así, por ejemplo, Otero (2003) dice: “Los cambios generados en el contexto latinoamericano a lo largo de los últimos cincuenta años y las diferentes prioridades impulsadas por los gobiernos, fueron moldeando las estrategias de Desarrollo Rural. Con el objetivo puesto siempre en mejorar los niveles de vida de quienes habitan el medio rural, queda un sabor bastante amargo sobre los logros alcanzados. En todo caso, los retornos no han estado a la altura de las inversiones realizadas”<sup>9</sup>. En el mismo sentido, se expresa Echeverría (2003): “El desarrollo rural en su sentido amplio ...continúa siendo una asignatura pendiente en América Latina y el Caribe. Es en el ámbito rural de la región, donde se concentran más de 80 millones de personas en condiciones de pobreza, donde su incidencia supera la mitad de los hogares rurales y donde la extrema pobreza incluye a más de un tercio de la población. Es más, estas tendencias no han variado mucho en las últimas tres décadas”. En igual sentido se expresan Vassallo (2001), el Banco Mundial (2002) y de Janvry y Sadoulet (2003).

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

Observando los modestos éxitos alcanzados por los programas de DR para reducir la pobreza, en algunos casos se han girado parcialmente los programas anti-pobreza hacia un fácil pero limitado acercamiento de transferencia de bienestar, en lugar de hacer intentos más difíciles por elevar los ingresos rurales. En este marco nace la necesidad de repensar y superar los caminos transitados en la resolución de la pobreza rural y todas las vinculaciones o consecuencias de este fenómeno social. En tal sentido nos encontramos transitando por un repensar socio-económico y estratégico del conjunto de temas vinculados al Desarrollo Rural. De Janvry y Sadoulet (2003), en una revisión de las tesis y proyectos estimulados o apoyados por el FIDA, Banco Mundial, BID, Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido, CIRAD y ONGs, comentan la búsqueda de nuevas aproximaciones.

En un sentido similar se puede analizar la creación del Grupo Interagencial, ocurrida en Nueva Orleans en marzo de 2000, que está integrado por BID, FIDA, Banco Mundial, FAO, IICA, CEPAL, USAID y GTZ. El fin de este grupo es complementar la acción de las agencias que lo integran, mediante la generación y difusión de información relevante para el desarrollo de las economías rurales de los países de América Latina y el Caribe. En ese sentido trabaja en la **identificación de instrumentos, nuevos enfoques y experiencias exitosas de desarrollo rural\*\***; y la implementación de proyectos conjuntos de capacitación, asistencia técnica e inversión a nivel nacional y regional\*.

---

\* Véase: <http://www.iadb.org>. En Grupo Interagencial de Desarrollo Rural.

\*\* Las negritas son nuestras.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

Schejtman y Berdegú (2003) presentan, a modo de síntesis, algunas limitaciones que tienen los enfoques utilizados anteriormente, a saber:

- No toman en cuenta el alto grado de heterogeneidad de las sociedades rurales y por lo tanto la necesidad de encarar políticas diferenciadas.
- Desconocen el carácter multidimensional de la pobreza rural.
- Están centrados en la actividad agrícola, desconociendo el trabajo rural no agrícola (que efectúan generalmente las mujeres rurales).
- No intervienen en corregir las fallas de mercado -frecuentes en el mundo rural- que afectan a la población objetivo del DR; tratan de suplir las mismas con recursos de los proyectos, los cuales se agotan al finalizar los mismos.
- No incorporan la dimensión de reforma de las instituciones rurales; en general, las acciones quedan reducidas a los aspectos de organización del sector público.
- No articulan las políticas y acciones de DR con aquellas de carácter macro, afectando la sustentabilidad de las mismas.
- Reducen el ámbito de acción a la esfera pública desconociendo el peso del mercado en la determinación de tendencias, oportunidades y restricciones que enfrentan los pobres rurales.
- No consideran el papel de dinamización que en muchos casos pueden jugar empresas medianas o grandes, servicios, agroindustrias y los núcleos urbanos, en transformar la actividad rural y las condiciones de vida de los pobres.
- Carecen de capacidad para adecuar las políticas centrales a las condiciones que caracterizan la escala local, o a la inversa, no plantean desde el inicio consideraciones de replicabilidad de las experiencias exitosas.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

## 2.2. El surgimiento de un Enfoque Territorial del DR

El DRET surge entonces como respuesta a los problemas planteados por la aplicación de los enfoques tradicionales de DR y los escasos resultados obtenidos en el alivio de la pobreza en las áreas rurales.

El enfoque DRET pretende identificar e incorporar buenas prácticas de desarrollo rural al acervo de conocimientos que inspiran el diseño y la ejecución de programas de desarrollo rural promovidos, financiados o apoyados por gobiernos de América Latina y/o Agencias. Además, entiende que este objetivo es especialmente pertinente en un momento en el que las políticas de desarrollo rural están retornando a la agenda de los gobiernos y las agencias. Por lo tanto, se revisan algunos antecedentes en la promoción del desarrollo con enfoque territorial, que nos anuncian y aproximan a conceptos teóricos y metodologías que se discuten más adelante, como parte del enfoque teórico-metodológico asumido.

En tal sentido, es interesante comenzar por recoger la experiencia de Europa. En la Unión Europea existe desde hace años una gran preocupación por el futuro del mundo rural, que se ha traducido en la puesta en marcha de una estrategia rural basada en tres componentes: la política estructural (en particular la política de desarrollo de las regiones más atrasadas), la política de desarrollo rural dentro de la política agrícola y la iniciativa comunitaria LEADER de desarrollo local en áreas rurales. Esta iniciativa, que tiene ya más de diez años de vigencia, se ha traducido en la intervención en más de 1000 territorios en los que se han constituido Grupos de Acción Local, que son la base de una nueva institucionalidad rural, fundada en la colaboración de actores públicos y

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

privados locales que tienen capacidad para asumir compromisos colectivos para dinamizar la sociedad y la economía local.\*

Por otro lado, los programas FIDA han hecho el pasaje de una concepción de “desarrollo agrario” a Desarrollo Rural. Podría decirse, incluso, que FIDA es en la actualidad un Fondo Internacional de Desarrollo Rural, más que de Desarrollo Agrario. Los programas FIDA constituyen un elemento de singular valor, porque implican experiencias que se están efectuando o se hicieron en América Latina y además, porque colocan un fuerte énfasis en la evaluación y sistematización de las experiencias apoyadas por esta agencia. Esta forma de trabajo facilita aprovechar la riqueza de conocimientos generados en beneficio de futuros proyectos de DRET, ya que el enfoque asume con mucha fuerza el análisis territorial. FIDA ha avanzado bastante en la aplicación del DR con enfoque territorial, lo que se evidencia en los siguientes aspectos:

**Social** - Se procura el empoderamiento\*\* de las personas a través del desarrollo del capital humano y social. Si las personas están empoderadas, podrán aprovechar mejor los beneficios y oportunidades que generan las intervenciones (es decir apropiarse de los mismos) mediante la participación. El desarrollo del capital humano (capacitación) y social (organizaciones) permite: i) que las personas se motiven para salir de su situación (esto parece obvio pero es

---

\* Véase: <http://www.iadb.org>.

\*\* Se define empoderamiento al proceso en el cual una persona o grupo de personas adquiere más poder. Hay tres formas básicas de empoderamiento: a) mayor seguridad (confianza) personal para desarrollar actividades con éxito; b) aumento de las relaciones con otras personas y organizaciones (construcción de capital social, en especial económico); c) mayor acceso al crédito y recursos de producción. Ver Monitoreo y Evaluación del Empoderamiento. Oxford, UK: Intrac. Documento Recurso. Noviembre, 1999. 84 p.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

de extrema importancia, las personas salen de la pobreza si ellas quieren) y ii) construir el tejido social en el territorio, el cual desarrollará el capital social, entendido como la construcción de vinculaciones entre organizaciones (en un sentido amplio, desde aquellas legalmente constituidas hasta grupos de interés) para generar sinergias. Empoderamiento y capital social están íntimamente relacionados. No debe entenderse que uno de ellos es causa y otro efecto. Ambos se promueven y se estimulan entre sí.

**Económico** - El énfasis está dado en el desarrollo del capital social económico (vínculos entre organizaciones económicas que actúan en la producción, distribución o el intercambio de bienes y servicios) aprovechando a los actores del territorio, para que los mismos puedan “arrastrar” en su dinámica a los sectores más carenciados. Los pobres salen de su situación si quieren, pero esto sólo no alcanza, necesitan de la interacción con otros actores del territorio o de otros territorios para poder impulsar actividades económicas rentables y sostenibles, que permitan generar ingresos o fuentes de trabajo y acceder, de esta forma, a los diferentes mercados.

**Ambiental** – Énfasis, en la medida de lo posible, en la delimitación de cuencas como una unidad natural de territorio. Esto significa actuar en forma coordinada sobre los recursos naturales de la cuenca, con el fin de rehabilitarla, protegerla y conservarla y a la vez ejercer un control sobre la descarga de agua captada por la cuenca en cantidad, calidad y tiempo.

FIDA jerarquiza el concepto de empoderamiento y capital social en un sentido amplio y quizás sea esta una de las características más importantes de su accionar. Promueve capital social de diferente tipo, con énfasis en el económico y lo hace desde una perspectiva integral, que incluye la promoción de

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*



valores positivos como participación, solidaridad, cooperación, actitudes favorables hacia la innovación, organización, microempresas y valores existentes (perspectiva “cultural” de capital social) así como la construcción de vínculos entre organizaciones para construir sinergias en el área económica, de asesoramiento técnico y gremial (perspectiva “social del capital social”).

En el caso del IICA, la propuesta es la fase lógica de un largo proceso de aproximaciones a un nuevo paradigma del desarrollo. En efecto, durante la última década, la visión y las propuestas de desarrollo rural sostenible del Instituto han evolucionado a partir del aprendizaje surgido de su propia experiencia. Así, el Enfoque Territorial de DR (ETDR) es la síntesis de postulados anteriores que fueron ajustándose con la práctica. La construcción de un ETDR en el Instituto también se ha nutrido de iniciativas de cooperación técnica que ha liderado o facilitado en el continente durante la última década. Entre ellas, se destacan: el Proyecto LADERAS en Centroamérica, diversas iniciativas en el nordeste de Brasil, en la región del Seridó y el trabajo en Colombia, con el respaldo de la Corporación Latinoamericana Misión Rural. Por lo tanto, el ETDR es una propuesta en proceso de construcción y validación.

En su aplicación se pueden distinguir tres niveles:

1. Iniciativas que han contribuido a su construcción.
2. Iniciativas para su adopción como marco de referencia de políticas nacionales.
3. Iniciativas para su adopción como marco para orientar inversiones e intervenciones concretas.

No se introducen aquí más antecedentes de los trabajos del IICA, porque serán presentados como parte central del enfoque que alimenta nuestro traba-

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

jo, pero es menester decir que este organismo ha constituido un centro neurálgico de producción y elaboración en el enfoque del DRET. Rodríguez y Sepúlveda (2005).

Por otro lado, otros organismos financieros, como el Banco Mundial, también han avanzado en la dirección de aplicar programas y proyectos de DR con enfoque territorial. Así, en la definición de los énfasis de la estrategia, incluye entre otros conceptos esta idea: "...a diferencia del enfoque en un solo sector -la agricultura- así como en la imperiosa necesidad de pasar de la visión a la acción. La estrategia consiste en aprovechar las experiencias exitosas y mejorar lo que está dando resultados, desarrollar los vínculos que hacen falta y trabajar mejor en conjunto entre las redes sectoriales, con miras a encontrar un mayor equilibrio entre los elementos de un complejo programa y alcanzar sinergia intersectorial". Banco Mundial (2002). En el mismo documento se dice más adelante: "Fomentar un enfoque de "espacio rural" y desarrollo regional más allá del ámbito agrícola. Se promoverá un desarrollo dirigido por la comunidad como una plataforma importante para aumentar la participación, el capital social y el diseño de microproyectos locales. Sin embargo, este concepto será ampliado de manera que integre mejor el desarrollo municipal,...". Banco Mundial (2002).

La valorización actual de conceptos como los de "territorio" y "capital social", implica reconsiderar la importancia que los aspectos políticos, sociales y culturales tienen en las estrategias de desarrollo. Salen así del ostracismo al cual estuvieron relegados durante largo tiempo. Lo hacen de forma tal, que ahora son factores de apoyo para estrategias de desarrollo, más que elementos "paralizantes" de esas estrategias. Riedl y Vogt (2003).

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

Finalmente, también son de mención los desarrollos teórico-conceptuales realizados desde la economía agraria, no necesariamente vinculada al desarrollo. Así, Gutman y Gorestein (2003), dicen que: “Los nuevos enfoques sobre la dinámica del desarrollo proponen aproximaciones conceptuales que revalorizan el territorio a partir del cambio tecnológico y las innovaciones tecnológicas y organizativas; los nuevos determinantes de la competitividad a escala internacional; los procesos de conocimiento y aprendizaje en el seno de redes, tramas o conjuntos de agentes; y los impactos locales de la profundización de la globalización. Desde nociones de distritos industriales o tecnológicos a los de millieux innovadores, pasando por los sistemas locales de producción, los clusters productivos, sistemas de empresas, o cadenas globalizadas, hay un esfuerzo por sistematizar, por un lado, las formas locales de organización de la producción, otorgando un mayor énfasis relativo a los “componentes endógenos” que estimulan el desarrollo territorial, y por otro, los efectos desestructurantes de las nuevas dinámicas productivas y económicas”.

En definitiva, el DRET surge atendiendo a:

- La reflexión crítica de la práctica y la teoría del DR en AL.
- A los avances conceptuales de las Ciencias Sociales y en particular de la Economía Agraria y la Economía del Desarrollo Agrario.
- A los desarrollos teórico-estratégicos en DR y la búsqueda de nuevas metodologías y estrategias de implementación de programas.

Como se ha dicho al inicio, de DR se debe enriquecer desde el análisis de experiencias y la consiguiente teorización. Y si bien se ha progresado en el replanteo del DR, especialmente en la búsqueda de nuevos formatos como el DRET, también es cierto “que no se han documentado todavía muchos resul-

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

tados de impactos de programas rurales con enfoque territorial, quizás sería conveniente comenzar con experiencias piloto en el ámbito local que luego, en base a los resultados alcanzados, puedan ser escaladas a nivel regional e incluso nacional.”Echeverría (2003)

En consecuencia, el mismo autor propone: “El seguimiento y evaluación metódica de estas experiencias...promoverán...la información necesaria para implementar programas de desarrollo rural más efectivos. Sistemas de seguimiento y evaluación con indicadores, no sólo de tipo cuantitativos sino cualitativos como institucionalidad y capital social, grado de participación y otros que proporcionen información sobre datos económicos, sociales y ambientales, así como sobre grados de avance de los procesos de descentralización” Y concluye proponiendo la creación de un Observatorio Rural regional que analice y sistematice experiencias, anime nuevos procesos, difunda lecciones y fortalezca un sistema de seguimiento de los impactos logrados en los programas.<sup>10</sup>

En el camino de sistematizar y relevar experiencias debe recordarse que el FIDA ya posee un programa de evaluación y sistematización de experiencias en América Latina: PREVAL. Este esfuerzo sin duda aportará muchísima luz para avanzar en programas y evaluaciones con enfoque DRET.

También el IICA ya ha llevado a cabo un conjunto de iniciativas en esta dirección, algunas de las cuales ya se mencionaron. El trabajo que aquí se presenta constituye parte de este esfuerzo de sistematización de experiencias y elaboración conceptual de nuevos enfoques o paradigmas, promovidos por el IICA. A continuación se abordarán los principales conceptos que orientan el mismo.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

## 2.3. Reflexiones centrales

En los próximos párrafos se tratan algunos conceptos y reflexiones centrales que orientan el análisis de experiencias concretas, con el fin de sacar aprendizajes que permitan reflexionar críticamente sobre el DR y avanzar en la formulación de nuevos enfoques y estrategias. A la vez, el marco teórico aplicado para la sistematización se encara desde la óptica de teorías y conceptos de DRET que tienden a superar las estructuras conceptuales anteriores y comienzan a denotar nuevos enfoques teóricos sobre el problema del Desarrollo Rural y pergeñar así, un nuevo paradigma para el análisis del tema y la promoción e implementación de acciones. Esfuerzo encarado por varios de los autores utilizados en este trabajo, aunque no todos utilicen las mismas expresiones o denominaciones para las propuestas alternativas. Vassallo (2001), De Janvry y Sadoulet (2003), Echeverri (2003) y Echeverría (2003).

### 2.3.1. Definiciones básicas

El marco teórico de la propuesta se basa en la conceptualización del Desarrollo Rural (DR) y el Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (DRET) como eje central. Estos enfoques constituyen aproximaciones conceptuales y metodológicas que se asumen, sobre la base que no se contraponen y que, acorde a los conceptos de los autores seleccionados, éstos pueden integrarse para facilitar el relevamiento y la comprensión del trabajo y así posibilitar el alcance de los objetivos expuestos.

Se comienza exponiendo algunos conceptos básicos referidos al DR.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

Por Desarrollo Rural entendemos “el pasaje de un estadio de desarrollo de un espacio rural, caracterizado por condiciones donde predominan las Necesidades Básicas Insatisfechas, en forma individual y colectiva, a otro estadio con condiciones que permiten un mejor desarrollo de las personas por una mayor satisfacción de las Necesidades Básicas, a través de un proceso basado en la participación creciente de la población implicada en la gestión económica y social.”Vassallo (2001).

En este sentido, se diferencian del anterior, los conceptos de Desarrollo Agropecuario y Desarrollo Agrario, los que tienen alcances mucho más limitados y no logran conformar un proceso profundo y abarcativo de todas las dimensiones que engloba el DR. En tanto el primero se refiere a los aspectos agro-económicos de la producción agrícola, con el fin de mejorar la productividad y el producto generado por ella, el segundo incorpora los factores económicos, sociales, culturales y políticos que influyen en la producción agropecuaria. En este concepto, además de los problemas tecnológicos se incorporan los aspectos referidos a la integración y desarrollo de los complejos agroindustriales, de la comercialización agrícola y de las formas asociativas de resolución de problemas prediales y extra prediales.

Finalmente, el concepto de Desarrollo Rural, tal como fue definido anteriormente, además de las dimensiones incluidas en estos dos conceptos previos, incluye los temas de “la salud pública, la educación, los servicios de electricidad, agua potable, comunicaciones, las actividades de producción y comercialización no directamente vinculadas a la producción agropecuaria (industria rural, artesanía, comercio.) También se relaciona con la organización social orientada a la producción, a la acción gremial o reivindicativa, a lo

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

cultural, al esparcimiento y en general, aquella orientada al desarrollo local o regional. Es el enfoque más amplio y abarcativo del problema agrario y el desarrollo del espacio rural.”Vassallo (2001).

### 2.3.2. El enfoque DRET

En el marco de un enfoque DRET cuatro elementos son sumamente importantes puesto que lo valorizan y diferencian. Ellos son:

- i.** permite entender y gestionar el desarrollo más eficientemente,
  - ii.** explica mejor las relaciones intersectoriales y potencia el trabajo multidisciplinario,
  - iii.** permite integrar los ejes fundamentales del desarrollo sostenible, esto es, los aspectos de organización económica, de relación con el medio natural, de organización social y política y de articulación de los elementos culturales del territorio,
  - iv.** potencia la integración del conocimiento acumulado por nuestras sociedades para el logro de un propósito de desarrollo armónico y democrático.”
- Esta concepción integra dos dimensiones complementarias del desarrollo; Echeverri (2003) la política y la económica. Al hacerlo procura revertir las visiones con énfasis exclusivo en lo económico y productivo (enfoque tipo Desarrollo Agropecuario) que caracterizaron el abordaje tradicional en DR. La preocupación por el territorio, que sustituye al predio o finca, toma en cuenta a la pluralidad de actores (grupos sociales, instituciones) y al mercado, que opera en un espacio socio-económico y en un territorio determinado, con las asimetrías, contradicciones, problemas, debilidades y fortalezas existentes

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

en cada caso. Simultáneamente, la noción de “territorio” procura compensar las visiones sectoriales, que generalmente tienden a maximizar solamente la productividad y la competencia. De Janvry, Sadulet (2003). Se requiere integrar una visión más completa y compleja de la realidad social y económica, en la cual una diversidad de actores sociales y económicos interactúan en un espacio social o territorio dado, con sus potencialidades y limitaciones, y con las imperfecciones y bondades de cada mercado, entre otros factores.

Al definir esta unidad de observación y utilizar este enfoque, el trabajo que se expone se estructura sobre “la base de una definición concreta de una integración de tiempo y espacio: entorno físico y geográfico con una dimensión histórica. Una estructura viva y cambiante de grupos sociales asentados en ecosistemas, de cuyos atributos se desprende una estructura económica, unas instituciones fundadas en la tradición y la cultura, unas redes sociales, unos intercambios y flujos de factores productivos, bienes y servicios en estructuras diferenciadas de mercados y una estructura de poder sobre la cual se fundamentan los procesos de formación social.”Echeverri (2003)

Estos conceptos advierten seriamente sobre dos temas relevantes a jerarquizar: el análisis de cada situación particular y la necesidad de la construcción del actor social para los procesos de transformación y DR. “La región es un espacio socialmente construido, éste será efectuado en forma planificada o de hecho. En la medida que no exista un actor social que asuma su construcción en forma explícita, la región será construida y reconstruida en función de las tendencias dominantes que se impongan. De hecho, en regiones con un menor grado de desarrollo, la sobreconstrucción (social) del espacio estará determinada por actores sociales externos y con intereses diferentes a aquellos propios de la región.”Vassallo (2001).

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*



Por lo tanto, la construcción del actor social tiene un papel relevante en cualquier acción de DR, el cual asume un perfil diferente con un enfoque DRET, ya que se amplía el concepto y por ende, los actores potenciales de ser parte de la construcción social con enfoque territorial. Ello lleva a considerar dos conceptos: la participación y la cooperación.

La participación ha sido un concepto incluido frecuentemente en otros enfoques, aunque no siempre con el suficiente respaldo o énfasis en la estructuración de los programas. Igualmente, estos esfuerzos han conducido a mejorar o consolidar mecanismos democratizadores de las decisiones y el potenciamiento de las capacidades de comunidades y empresarios en modelos productivos. En la visión que se propone, la participación no constituye solamente un medio, es también un fin en sí mismo. Sin participación democráticamente construida, difícilmente se logren cambios profundos y avances sostenibles en el Desarrollo Rural, pero además ella constituye un logro *per se*.

En el enfoque DRET se visualiza la participación como el esfuerzo integrado de diferentes sectores sociales y agentes. Se entiende como la articulación de una diversidad de representantes locales. En tal sentido, no asume como suya, como forma única y excluyente, la visión de los sectores campesinos, de agricultores familiares, asalariados o de otros grupos normalmente excluidos. Estos debieran integrarse y asumir funciones crecientes de participación y liderazgo en la “sobreconstrucción social del territorio”, pero no parece posible ni conveniente excluir otros grupos o agentes sociales locales que son parte vital del desarrollo local o regional.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

De todas maneras, debe reafirmarse la importancia de la inclusión de los sectores tradicionalmente excluidos. Sin su incorporación y la superación de las condiciones de pobreza, no existirá DR.

Estos temas constituyen uno de los puntos de reflexión actual. Al respecto véase que en un documento de FIDA que está actualmente en la discusión de este organismo, se encuentran preocupaciones similares. Al respecto se dice que “...(las) enseñanzas (en DR) muestran que **en la mayoría de las áreas de inversión, para alcanzar resultados sostenibles son esenciales procesos participativos (desde la base) y que existan instituciones locales gestionadas por los pobres o que rindan cuentas a éstos.** La problemática de la pobreza debe articularse en función de las personas —y de su capacidad para salir de la pobreza—, y no de la transferencia de conocimientos, tecnología e inversiones en capital tangible impuesta desde arriba, como ha sido práctica habitual durante mucho tiempo. Por consiguiente, la acumulación de capital social local y el apoyo a los procesos locales son un elemento esencial de toda estrategia de reducción de la pobreza. Es el capital social el que hace posible que las comunidades gestionen con eficacia sus recursos naturales, aseguren el traspaso sin problemas de la tenencia de la tierra, ... o el fomento de la innovación agrícola. La potenciación de las comunidades rurales, de determinados colectivos que comparten intereses comunes dentro de ellas (en particular, los grupos de mujeres) y de federaciones de sus colectivos debería ser, por consiguiente, el punto de partida de toda actividad de desarrollo rural favorable a los pobres. Potenciar la capacidad de los pobres de las zonas rurales significa darles el apoyo que necesitan para adquirir los conocimientos, las competencias y la capacidad de organizarse para conseguir re-

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

cursos y servicios, negociar con los intermediarios del mercado del sector privado e influir en las políticas y las inversiones públicas. Para asegurar la eficacia de las inversiones ordinarias y adicionales, los asociados en actividades en pro del desarrollo deben empezar por apoyar soluciones que conciban los propios pobres, junto con las instituciones locales, y los procesos locales mediante los cuales negocian con sus asociados comerciales y con las autoridades locales y nacionales”.Audinet y Haralambous (2005)

La pobreza es un fenómeno complejo que reconoce carencias materiales, falta de recursos y de acceso a oportunidades, pero que tiene que ver también con carencias de otro tipo, que son muy difíciles de erradicar, porque están arraigadas en la exclusión que sufren las poblaciones de bajos recursos de los países en desarrollo. La pérdida de auto-estima y de valores solidarios forman la base cultural de la pobreza. Es necesario cambiar esta matriz cultural, consecuencia de la exclusión señalada, que conduce a la resignación en la búsqueda de respuestas a los problemas existentes. El empoderamiento tiene que ver entonces con la construcción de una nueva identidad, lo que recientemente se llama enriquecimiento de la noción de ciudadano. Denis (2002)

El sustrato cultural vinculado a la pobreza constituye un freno innegable al desarrollo y es reconocido por múltiples autores y Agencias. Así, por ejemplo, FIDA jerarquiza esa perspectiva cultural, cuando señala que la “pobreza en general y la pobreza rural en particular debe ser concebida como un proceso en el que los seres humanos presentan y desarrollan patrones sociales y de comportamiento, los que sirven de guía a sus acciones y relaciones dentro y fuera de sus hogares y dentro y fuera de sus comunidades [...] (por lo tanto)

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

la pobreza es también una actitud de vida. Este aspecto está relacionado con la percepción que los campesinos pobres tienen de sí mismos, frente a la comunidad local, la sociedad rural y el país en su conjunto [...] estas percepciones influyen en la naturaleza de los procesos productivos y reproductivos de la familia, sus estrategias de supervivencia y sus relaciones con otros campesinos pobres y no pobres, la comunidad y la trama social del mundo rural que los circunda. **El conocer el “entorno psico-emocional” del campesino pobre, sus percepciones y aspiraciones personales y familiares influye en el posible éxito o fracaso de los programas de reducción de la pobreza y de desarrollo rural, si es que estas “visiones” son o no incorporadas en el diseño y la ejecución de programas para poblaciones rurales pobres**”. Quijandria et al. (2000).

También deben considerarse nuevas formas de cooperación y articulación de las potencialidades y los instrumentos institucionales presentes en la sociedad local o regional, sean ellos de carácter público o privado. “Una visión más integral y territorial conduce al privilegio de otra forma más amplia de relacionamiento público-privado, consistente en la cooperación local. La cooperación implica una reforma de las dinámicas, de las iniciativas y de los procesos de gestión del desarrollo. La cooperación se soporta en la autonomía de las comunidades, de sus instituciones, de sus organizaciones y empresarios. La cooperación se fundamenta en el reconocimiento de los grupos sociales existentes en el territorio y conducen a la autogestión y la autoinstitución, como expresión de la voluntad colectiva de establecer reglas de juego, compromisos y formas organizativas propias y por esta vía, una posibilidad más

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

cierta de empoderamiento. Una nueva relación Estado-sociedad civil nace de esta relación, con nuevos esquemas contractuales y nuevos roles para el Estado y los agentes privados.”Echeverri (2003).

En el enfoque estratégico que se analiza, la participación de la sociedad local, como empoderamiento o incremento de su capacidad de adoptar decisiones de desarrollo en sí y para sí y en la búsqueda del incremento de sus capacidades humanas e institucionales, constituye un paso estratégico a cumplirse mediante la articulación de los agentes locales (inclusive a construir si es necesario), sean ellos públicos o privados. La construcción del capital social, mediante el incremento de las capacidades locales de asumir problemas colectivos y el incremento del capital humano, mediante la elevación de las capacidades propias de los recursos humanos disponibles, constituyen elementos sustantivos de esta estrategia. Es la base cualitativa de la misma, sin perder de vista la importancia del crecimiento económico. Ambos aspectos se entienden profundamente ligados e interactuantes.

### 2.3.3. Vinculaciones con el Desarrollo Local

Cuando se habla de Desarrollo Territorial, se hace referencia, genéricamente, a ámbitos de diferente alcance o dimensión. Por ello en este trabajo se considera del ámbito “Regional” (o Región) como una subdivisión importante del espacio nacional y al ámbito Local (o Área Local) como una expresión menor, acotada del entorno físico-geográfico y de la sociedad. Aunque el análisis y los cortes analíticos pueden basarse en diferentes variables (como lo veremos

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

para el caso de Uruguay) y tipologías y éstas deben adaptarse a los requerimientos de cada trabajo, se utilizan variables y criterios analíticos muy disímiles. Ahora, considerando los conceptos expuestos anteriormente y en particular, el papel que se le asigna a los actores sociales en el desarrollo, es preferible realizar cortes que diferencien Regiones o Áreas Locales en atención a la sociedad construida y actuante, más que cortes político-administrativos o físico-geográficos.

Sin embargo, existe un corte geográfico que reúne un interés particular: las cuencas hidrográficas. El enfoque de “Cuencas” fue adoptado en las décadas del 30 y 40, a partir de la experiencia de los EE.UU. de planificación del Valle del Río Tennessee, pero luego perdió vigencia. Mattos (1988). Hoy se retoma, con nuevo interés, atendiendo al enfoque de Sustentabilidad de los recursos naturales y con especial atención a las “micro-cuencas”, más que a la planificación de “macro-cuencas” como se implementó en los años 40. “... no se trata de una adaptación de un enfoque perimido sino de la actualización y adecuación de una concepción inicial de desarrollo regional a las condiciones nacionales y vinculada a nuevos conceptos de desarrollo rural” Vassallo (2001).

La vinculación entre el Desarrollo Rural y el Desarrollo Regional y/o Local se plantea con fuerza al analizarse el problema de la desigualdad regional, que más allá de diferencias entre estratos sociales nos presenta el complejo problema de economías regionales y a niveles menores, de economías locales que no pueden acumular en beneficio propio. El traslado de excedentes económicos entre regiones somete, ineludiblemente, al despojo de las economías locales menos de-

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

sarrolladas por los centros más dinámicos en forma similar al traspaso de excedentes desde las economías menos desarrolladas hacia los países centrales de alto desarrollo tecnológico e industrial y centralizadores de las decisiones del flujo financiero y comercial a escala global. Como consecuencia de ese traslado de excedentes, el Área Local de menor desarrollo somete a los estratos más débiles a las peores condiciones de pobreza rural relativa. Esta temática ha estado prácticamente ausente en las reflexiones sobre desarrollo rural que, en general, se han esbozado hasta el presente. Hoy nos parece ineludible unir el Desarrollo Rural y el Desarrollo Local, o expresado en forma más genérica, al Territorio. Ambos se encuentran estrechamente unidos.

Como se ha dicho, el Desarrollo Regional y el Desarrollo Local tienen base en la organización y construcción de un actor social propio y si bien la perspectiva de ambas se encuentra en niveles diferentes, de ninguna manera son contrapuestas. Es más, no sólo debieran ser complementarias, sino que el desarrollo regional encuentra su mayor profundidad en la medida que se propulsen verdaderas acciones o proyectos de desarrollo local. En ambos niveles (regional y local) y en los actores correspondientes a cada uno de ellos, el desarrollo rural debiera estar fuertemente imbricado en la propuesta, ya que en sociedades asentadas en la economía agraria, difícilmente puedan trazarse proyectos de desarrollo sin incluir el desarrollo agrario y rural como actividad de primer nivel. En forma inversa, el desarrollo agrario y rural no puede pensarse restricto a ciertos sectores sociales del medio rural (asalariados, productores familiares.) ya que, en general, la heterogeneidad estructural se presenta también en el ámbito local y regional.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

## 2.4. Conclusiones

En el enfoque que aquí se aplica, el desarrollo territorial constituye una pieza clave. Ello tiene múltiples implicancias de análisis y de planificación de programas y proyectos de DR. En cuanto al análisis, se constata que el crecimiento económico que se registra en muchos países de la región no crea nuevas oportunidades de empleo en las regiones donde se encuentra la población rural pobre. “Dotar a los pobres con bienes no tiene consecuencias en la pobreza rural, si no se ubican en un contexto donde el crecimiento les ofrezca nuevos empleos y oportunidades de inversión. Este es el propósito del desarrollo regional (territorial)” De Jnvry y Sadoulet (2003). Y solamente si existen oportunidades de empleo e inversión regional es que el desarrollo rural puede ser efectivo en asistir al pobre con estas fuentes de ingreso.

Por otra parte, el enfoque DRET remarca las vinculaciones entre los procesos que acontecen en el ámbito local y los procesos de carácter nacional, ya que “la economía rural está ligada por dinámicas y flujos que la hacen una unidad que no puede ser tratada con políticas dispersas y, en ocasiones opuestas” ... “Resulta extraordinariamente ineficiente y costosa la falacia de una política de desarrollo rural que no tiene capacidad de interactuar o coordinar con las políticas macro o sectoriales, como ocurre con un sinnúmero de estrategias aplicadas en nuestros países”.Echeverri (2003).

A partir de estas carencias, los avances en el campo teórico plantean la formulación de criterios operativos que permiten reconocer, en la práctica, la existencia de un proceso de DR con enfoque territorial. Estos criterios son:

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*



- La transformación productiva y el desarrollo institucional se deben abordar en forma simultánea en los programas de DRET.
- Los programas de DRET deben operar con un concepto ampliado de lo rural.
- Para los programas de DRET el territorio es un espacio con identidad y con un proyecto de desarrollo concertado socialmente.
- Los programas de DRET deben considerar explícitamente la heterogeneidad entre los territorios.
- Los programas de DRET deben convocar a la diversidad de agentes del territorio.
- Los programas de DRET y los instrumentos que empleen deben considerar las posibles rutas de salidas de la pobreza sin circunscribirse *a priori* a alguna en particular (la vía agrícola, la vía rural no agrícola, la vía de la migración y la vía de las redes de protección social).
- Los programas de DRET requieren una compleja arquitectura institucional.
- Los programas de DRET deben formularse y gestionarse con horizontes de mediano y largo plazo.

Finalmente se expresa, nuevamente, que el enfoque delineado brevemente en este capítulo, constituye una nueva aproximación que se nutre con diferentes autores, los cuales, desde distintos ángulos, realizan un esfuerzo de construcción y aporte. No todos manejan la misma conceptualización, énfasis e incluso terminología, pero existen dos factores comunes a todos ellos, a saber:

- la búsqueda de nuevas estrategias, caminos o formas de aproximarse al DR y
- la inclusión del Territorio (Región, Área Local, Cuenca u otro ámbito o espacio) como una aproximación y categoría determinante y diferenciadora en la estrategia de DR.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

## 2.5. Enfoque DRET y territorialidad en Uruguay

En Uruguay se ha trabajado en Desarrollo del sector agropecuario, básicamente con enfoques de Desarrollo Agropecuario y en algunos casos, con avances que podrían tipificarse en Desarrollo Agrario. Los esfuerzos con un enfoque de Desarrollo Rural son pocos y perfectibles. La mayoría de los Programas y Proyectos que se han implementado como parte de la política agraria sectorial ha permanecido atada a enfoques de desarrollo restringido y/o prioritariamente, de crecimiento cuantitativo, con un carácter que puede tipificarse como de Desarrollo Agropecuario. Al respecto véase el capítulo 4.3. Tampoco se han expuesto con claridad los conceptos o promovido con énfasis políticas de Ordenamiento Territorial; véase el capítulo 4.4. Mucho menos se ha aplicado una política globalizada y concordante de DR y OT. Una rápida revisión de la espacialidad del país ofrece pistas o bases de reflexión para atender el análisis de experiencias, así como la formulación de Programas de DR y Desarrollo Regional y/o Local (Territorial) en general.

Como se ha dicho en este capítulo, es parte del enfoque DRET el reconocer las diferencias regionales y los flujos de interconexión con la sociedad y la economía nacional que, entre otras cuestiones, inciden fuertemente en los procesos de acumulación y desacumulación regional o local.

En atención a este tema debe tenerse presente que si bien Uruguay es un país pequeño, presenta diferencias regionales importantes a la hora de relevar, analizar y evaluar experiencias de DR con diferentes localizaciones. Al respecto el MGAP ha presentado un trabajo referido a las regiones y su especialización productiva, desde un ángulo netamente agropecuario, pero que constituye una primera base de conocimiento y reflexión DIEA (2004).

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

En el mismo sentido se debe recordar la elaboración de un instrumento muy útil para el análisis de la situación agropecuaria, a partir de los datos censales del año 2000, denominado Sistema de Información Censo Agropecuario (SICA), en la medida que permite estudiar datos desde las “Áreas de Numeración”, las que constituyen la mínima superficie de relevamiento del Censo, pasando por datos agregados a diferente escala y composición, hasta llegar a nivel nacional. DIEA (2004).

Con una visión más integral, Otero (2003), hace referencia a las heterogeneidades del Uruguay rural, retomando las regiones agropecuarias definidas por el MGAP-DIEA, indicadores de estructura agraria y del PBI *per cápita* de los departamentos, así como otros referidos al Índice de Desarrollo Humano. En otro trabajo reciente Veiga (2003) nos presenta las transformaciones regionales recientes ocurridas en el país, utilizando como base las regiones determinadas en el marco de una investigación desarrollada por el CIESU, que tuvo como objetivo contribuir al análisis y estudio de las características básicas de los agrupamientos departamentales homogéneos o “regiones”, a través de la identificación de subespacios nacionales con rasgos similares, en función a la definición y sistematización de un Sistema de Indicadores, representativos de la estructura socioeconómica departamental y nacional. Viega (1991).

Por otro lado, si bien constituyen trabajos de mayor antigüedad, no pueden olvidarse por la importancia de su conceptualización y la estructuración del espacio nacional de Uruguay en torno a Regiones y Áreas Locales, el trabajo pionero del CLAEH (1963) y el de ACOR, Vassallo (2001). Estas dos últimas y en especial el trabajo de ACOR merecerían reevaluarse a la hora de emprender acciones DRET.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

Estos trabajos y los elementos conceptuales mencionados, nos recuerdan que las experiencias que se analizan más adelante se insertan en espacios territoriales con lógicas tecno-económicas diferentes, con procesos de acumulación y desacumulación propios y con marcos de políticas municipales también diferentes y por ende, deberán considerarse particularmente a la hora de su análisis y evaluación, sin demérito de extraerse conclusiones o apreciaciones que puedan tener un carácter más general.

Para el caso de Uruguay y seguramente para muchos países de Latinoamérica, la Descentralización constituye un concepto que está vinculado a los anteriores. El DR puede contribuir a la descentralización y ésta con aquél, pero no pueden confundirse. Sin pretender abordar aquí tan vasto problema, entendemos que el Desarrollo Territorial y particularmente el Desarrollo Local, se encuentran íntimamente unidos a la Descentralización. Uriarte (2002) lo plantea de la siguiente forma: “...el enfoque del desarrollo local, abrió un formidable y estimulante campo de sinergias: el para qué de la descentralización en el desarrollo local; en el cómo del desarrollo local la descentralización juega un rol preponderante. Ambos se encuentran y se potencializan recíprocamente: la descentralización sin desarrollo local es espúrea o bien una variante del centralismo; el desarrollo local sin descentralización si bien es posible, tiene horizontes más restringidos”.

En el interés de relevar como esfuerzo inicial o constituir las bases de un Observatorio Rural DRET para el caso de Uruguay, es que se inserta este trabajo. En dicho camino se aplicarán criterios cuantitativos y cualitativos. De todas maneras, la especificidad demandada a este trabajo en los Términos de

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

Referencia, que lo acota a tres departamentos de Uruguay (Paysandú, Tacuarembó y Montevideo), nos ubica en un corte analítico clásico: la división político-administrativa del país. En el ámbito de cada experiencia relevada podrán existir consideraciones a espacios sociales o físicos definidos por otras variables y que marcan un entorno menor: Área Local, Micro-cuenca. Igualmente, en la actualidad de Uruguay se debe reconocer el peso que tiene la división político-administrativa, la cual condiciona fuertemente el desarrollo territorial.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*



### **3. MARCO NACIONAL**





### 3. MARCO NACIONAL

#### 3.1. La evolución económica y las políticas aplicadas

##### 3.1.1. El período analizado

Entre mediados de la década del 80 y el momento actual, la economía del país ha experimentado cambios sustanciales. Hasta 1998 el producto se expandió más de un 70%, las exportaciones se duplicaron, las importaciones se cuadruplicaron y la Formación Bruta de Capital Fijo se multiplicó por tres. En el quinquenio siguiente, sin embargo, se modificaron dramáticamente estos guarismos pero aún luego de la recesión primero y la crisis después, ocurrida a partir de 1999, en el año 2003 el PBI era un 45,5% más alto que en 1984, la FBCF un 15,6% superior y los indicadores del comercio exterior muy superiores al punto de partida.

Asimismo, la estructura de la economía en los primeros años del siglo XXI es claramente diferente a la registrada dos décadas atrás: el sector industrial pasó de cerca del 30% del producto a menos del 20%, en tanto que los servicios prestados a empresas y otros servicios comunales, sociales y personales registraban una evolución inversa.

Otros indicadores, sin embargo, no tuvieron una evolución acorde al crecimiento registrado. La tasa de desempleo mostró un valor mínimo de 8,0% en el año 1989; a partir de entonces los valores observados fueron ascendiendo hasta situarse en el 17,0% en el año 2002. El salario real tuvo una tendencia creciente hasta 1999 pero en guarismos muy inferiores al Producto y a partir de entonces experimentó un descenso tal, que en el año 2002 era un 10% inferior a 1985.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

Los ingresos familiares, crecieron muy por encima del salario reflejando dos orientaciones: por un lado, la creciente informalización del mercado laboral y por otro, la concentración de los ingresos en aquellos no provenientes del trabajo.

Paralelamente, la pobreza, en retroceso hasta mediados de la década del 90, comenzó a elevarse desde entonces y evolucionó en forma particularmente crítica a partir del año 2000. En 2003, el porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza ascendía al 40,9%.\*

La evolución observada en los últimos 20 años se ha encontrado enmarcada en políticas macroeconómicas y reformas estructurales de carácter gradual y moderado, al tiempo que durante la mayor parte del período se aplicaron políticas de estabilización con ancla cambiaria y una orientación liberal y aperturista bajo la influencia de las ideas emanadas del “Consenso de Washington”. Antía (2001).

Sin embargo, el período abarcado no fue homogéneo, ni en cuanto a las políticas dominantes ni en relación a los resultados obtenidos, lo cual obliga a realizar análisis parciales que destaquen los principales lineamientos de política económica y sus consecuencias. De esta forma, se ha dividido el análisis en tres períodos: 1) aquél que va desde 1985 a 1989, que incluye la recuperación económica inmediata a la dictadura; 2) la profundización de los postulados liberales y aperturistas con crecimiento productivo que se sitúa entre el año 1990 y 1998 y 3) el comienzo de la recesión seguida de la crisis financiera y económica ocurrida a partir de 1999.

---

\* Esta cifra proviene de cálculos realizados por el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas. Con diferente metodología, el INE registra para dicho año un 30,9% de personas pobres.

### *3.1.1.1. La recuperación post dictadura (1985-1989)*

Al comienzo de la restauración democrática, la economía presentaba fuertes desequilibrios macroeconómicos (inflación alta con tendencia al alza, elevado desequilibrio fiscal, endeudamiento externo e interno y caída pronunciada del Producto a partir de 1981). Asimismo, el salario real medio había descendido un 28% entre 1982 y 1984 y el desempleo había trepado del 5,6% en 1981, a más del 14% en 1984.

A la restricción externa y fiscal que generaba la deuda externa, se agregaba la crisis del sistema financiero como producto del sobreendeudamiento interno que se arrastraba desde la caída de la “tablita” ocurrida en 1982 y la fuerte morosidad de los deudores en dólares que no habían podido cumplir sus obligaciones.

Ante esta situación, a la que se sumaban las presiones generadas por las expectativas del retorno al régimen democrático, los lineamientos de la política económica, prácticamente apoyados por todas las fuerzas políticas, estuvieron centrados en la reactivación productiva y la redistribución del ingreso. Al tiempo que se procuraba alcanzar algunos equilibrios macroeconómicos a través de la reducción del déficit fiscal y la instrumentación de una política monetaria pasiva, se plantearon diversos instrumentos que buscaban apoyar el crecimiento productivo: un régimen cambiario de flotación sucia que pretendía mantener el tipo de cambio real alto y estable como forma de promover las exportaciones, la recuperación del sistema financiero, la refinanciación de la deuda externa, la promoción económica de algunos sectores (turismo y forestación), la renovación de acuerdos comerciales con Brasil y Argentina y

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

la sanción de la ley de Zonas Francas, al tiempo que la política de ingresos permitía el fortalecimiento del mercado interno y generaba condiciones favorables desde el punto de vista de la demanda.

La negociación salarial en la que participaron trabajadores, empresarios y el gobierno estuvo marcada por una alta predisposición hacia la recuperación salarial. Las remuneraciones salariales ascendieron un 15,7% en términos reales en 1985, un 5,8% adicional en 1986 y en 1989 y mostraban un crecimiento del 29,7% con respecto a 1984 mientras los ingresos familiares reales se situaban un 74,8% por encima de los observados en 1984.

De esta forma, tanto la demanda externa como interna fortalecieron las posibilidades de crecimiento de la economía y la existencia de una elevada capacidad ociosa permitió la expansión de la misma sin necesidad de realizar esfuerzos importantes de inversiones adicionales. De hecho, la proporción de la Formación Bruta de capital Fijo en el PBI, recién en 1987 recuperó el nivel de 1984 y entre los años 1984 y 1989 alcanzó un escaso promedio del 10,4%.

Por otra parte, el crecimiento del empleo, del ingreso de las familias y del salario real permitió el descenso de los niveles de pobreza y un mejoramiento notorio de los indicadores sociales severamente deteriorados durante los años de la dictadura. No obstante, la recuperación tuvo una duración limitada y pronto se observaron síntomas de agotamiento.

El crecimiento económico fue significativo solamente en los años 1986-1987 ya que la subsistencia de varios aspectos negativos determinó un rápido debi-

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

litamiento del proceso. El desequilibrio fiscal y la inflación permanecieron y se acentuaron hacia el final del período, la inversión no despegó, el comienzo del atraso cambiario perjudicó el arranque exportador y la superación de la crisis financiera se hizo a costa del Estado, agravando los desequilibrios fiscales que configuraron una grave restricción para el gobierno comenzado en 1990.

### *3.1.1.2. Estabilización y apertura (1990-1999)*

Al influjo de la delicada situación macroeconómica al inicio del período, de los postulados del Consenso de Washington y de la preocupante situación económica internacional pautaada por la Guerra del Golfo, el nuevo gobierno se dispuso a instrumentar las reformas estructurales que habían sido muy graduales y moderadas en la administración anterior. Por otra parte, la aplicación de políticas liberales en los principales socios comerciales (Brasil y Argentina) y la afinidad política con los mismos, planteaba un ambiente proclive a la liberalización y apertura económica y al desarrollo de las reformas.

La prioridad del gobierno que asume la conducción del país en 1990 es la reducción del desequilibrio fiscal y la inflación. El primer objetivo se buscó a través de un exitoso ajuste fiscal en 1990, que elevó los impuestos al consumo y a los sueldos, incrementó las tarifas de las empresas públicas y redujo el gasto público, logrando equilibrar las cuentas del sector público en los primeros años de la década, a pesar de la reforma constitucional sobre la seguridad social votada en 1989, que elevó fuertemente el gasto. Sin embargo, la expansión del gasto hacia mediados de la década obligó a un nuevo ajuste fiscal en 1995 con algunas características diferenciales al anterior, puesto que no sola-

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

mente fue más reducido, sino que procuró acrecentar la promoción de la competitividad disminuyendo la carga tributaria sobre el sector transable. En tal sentido, se aprobó la reforma tributaria para el sector agropecuario, reduciendo la carga sobre la tierra y sustituyendo los ingresos por gravámenes sobre la enajenación de productos agropecuarios, lo cual benefició a los sectores “extensivos” Antía (2001). En la segunda mitad de la década, el déficit no pudo ser totalmente controlado y se situó muy por encima del quinquenio anterior.

En lo que tiene que ver con el abatimiento de la inflación, se implementó un plan de estabilización -aplicado en 1990- que no tuvo resultados satisfactorios por diferentes circunstancias (elevación de los precios del petróleo, traslado a los precios de los ajustes de tarifas públicas, inflación importada a través de la demanda externa generada por el *shock* regional favorable), por lo cual se dejó de lado y a partir de 1991 se comienza a utilizar un plan gradualista con “ancla cambiaria”, que se mantuvo durante toda la década.

La inflación cayó del 129.0% en 1989 al 44,1% en 1994 y al 4,2% en 1999 pero, concomitantemente, la moneda nacional registró una fuerte valoración que tuvo vastas consecuencias en la economía: el tipo de cambio real en 1998 era un 25,5% menor que en 1984, la balanza comercial acumuló déficit cada vez más pronunciados (hacia el final de la década el déficit se acercaba al 40% de las exportaciones, impulsado no solamente por el abaratamiento del dólar sino también por la política de apertura externa instrumentada), los precios internos en dólares se encarecieron fuertemente y todo ello tuvo una influencia decisiva sobre la actividad productiva interna.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

En la segunda mitad de la década, el atraso cambiario se enlenteció en procura de mejorar la competitividad externa y prácticamente mantuvo los mismos guarismos, registrando una pequeña mejora entre 1999 y 2001.

En materia de ingresos, el gobierno fue claramente prescindente, se retiró de la negociación salarial desde principios de la década, desistiendo de su papel mediador entre trabajadores y empresarios. Los salarios fueron fijados a través de acuerdos particulares por empresa y sus trabajadores o, alternativamente, con la participación sindical en algunas ramas, especialmente aquellas que tienen precios controlados.

En materia comercial, la política aplicada fue de apertura, tanto a nivel regional como mundial. El fortalecimiento del MERCOSUR en el período, así como la permanencia hasta el año 2001 de los convenios CAUCE y PEC con Argentina y Brasil, influyeron en un incremento del comercio regional que hicieron al país cada vez más dependiente de los ciclos de sus vecinos, lo cual, como veremos, tuvo una singular influencia en la evolución económica acaecida en el período.

Como se expresaba, los gobiernos responsables durante la década fueron fuertemente partidarios de las reformas estructurales impulsadas por los organismos internacionales. En el primer quinquenio de la década de los 90, las mismas no tuvieron una mayor trascendencia por cuanto la resistencia de las fuerzas de oposición y de la ciudadanía, que incluyeron plebiscitos en contra de leyes aprobadas, frenó el impulso de la conducción económica. Las reformas finalmente aprobadas tienen que ver con la creación del MVOTMA, al

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

cual se le asignó la función de atender la construcción de viviendas para las familias de menores recursos, retirando tal cometido al BHU que pasó a ser un banco de financiamiento de viviendas sin su contenido social; la desmonopolización de seguros; la desregulación del comercio exterior y de las inversiones. El plan de privatizaciones, en cambio, se vio severamente cuestionado y solamente pudo concretarse parcialmente en la empresa Pluna, por lo cual se buscó sustituirlo por la concesión al sector privado de obras y servicios públicos. Asimismo, la reforma de la Seguridad Social, que se consideraba vital luego del incremento del gasto generado por la reforma constitucional de 1989, solamente pudo concretarse en el siguiente período de gobierno.

En la segunda mitad de la década en cambio, las reformas se profundizaron. A la ley que generó cambios significativos en el régimen de jubilaciones y pensiones, se agregó la reforma administrativa del Estado que impulsó el retiro voluntario de funcionarios públicos, la desmonopolización de alcoholes, la transformación del Correo en empresa pública y la creación del marco regulatorio del sector eléctrico que preparaba la posibilidad de intervención de empresas privadas.

Si bien el pensamiento dominante de la conducción económica ponía énfasis en la conformación de un marco global para que el mercado decidiera sobre las inversiones y sectores que deberían generar el crecimiento económico, existieron algunas políticas de promoción sectorial y se instrumentaron medidas tendientes a apoyar el desarrollo de varias actividades.

En tal sentido, se continuó fomentando las inversiones en el sector turismo durante toda la década y en una primera etapa se confió enteramente en la

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*



apertura del mercado externo. En la segunda mitad de los 90, sin embargo, se buscaron otras pautas que implicaban una mayor promoción a sectores concretos. Así, se dispusieron programas de promoción de inversiones agropecuarias y agroindustriales, se dictó una nueva ley de promoción general de inversiones y se resolvió la reducción de los aportes patronales. En tal contexto se inscribe el programa de reconversión de la vitivinicultura (INAVI-PREDEG), el Programa de Desarrollo de Recursos Naturales y del Riego (PRENADER) y el Programa de Reconversión y Desarrollo Granjero (PREDEG).

El resultado económico de la década fue positivo. Con excepción de 1990 y 1995, años de inicio de los nuevos gobiernos en los cuales se decretaron ajustes fiscales y hubo condiciones internacionales muy desfavorables (crisis del petróleo en el primero y efecto tequila sobre la región en el segundo), en el resto, las tasas de crecimiento fueron significativas. El PBI creció un 23,4% entre 1989 y 1994 y un 14,3% entre 1994 y 1998, es decir que entre 1989 y 1998 la expansión fue del 41,0%.

Este crecimiento, sin embargo, por un lado fue un fiel reflejo de las condiciones regionales, por lo cual podía preverse su agotamiento dada la vulnerabilidad de las economías vecinas y por otro, tuvo escasa repercusión en el empleo y hacia el fin del período también sobre la pobreza.

En los primeros años de la década del 90, la influencia positiva del Plan de Convertibilidad primero y del Plan Real después, fueron decisivos. El crecimiento se produjo principalmente en los sectores no transables internacionalmente

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

pero sí en la región (actividades asociadas al turismo, comercios, restaurantes, hoteles, transporte y comunicaciones) Antía (2001). Crecieron igualmente la inversión\* y el empleo, pero esto no se reflejó en la caída del desempleo por cuanto también se expandió la tasa de actividad. Asimismo, se registró una caída del empleo industrial y un concomitante incremento de la productividad. El salario real ascendió muy modestamente en esta primera mitad de la década de los 90 (menos del 1% acumulativo anual), pero los ingresos familiares continuaron creciendo al influjo de los ingresos no salariales (lo cual marca la continuación de la tendencia a la informalización) y especialmente al influjo del crecimiento de las pasividades emanado de la reforma constitucional de 1989. Como consecuencia de estas tendencias, la pobreza registró un notorio descenso, aunque la distribución del ingreso se mantuvo sin variaciones significativas.

Luego de la caída de 1995, la recuperación y el crecimiento de Argentina y Brasil permitieron la continuación de la expansión productiva pero sin el dinamismo del quinquenio anterior. Las condiciones internacionales no regionales tuvieron, asimismo, efectos contradictorios. La declaración, en 1996, de “país libre de aftosa sin vacunación” no pudo ser aprovechada convenientemente por cuanto, poco tiempo después, surge en Europa la preocupación del mal de la “vaca loca”, por lo cual los efectos beneficiosos se vieron contrarrestados. Por otra parte, mientras en junio de 1997 las calificadoras de riesgo otorgaban a la deuda pública uruguaya la calificación de *investment grade* que permitía aumentar la demanda de los títulos uruguayos y reducir la prima riesgo-país, las crisis

---

\* El promedio de la FBCF/PBI fue del 13,5% entre 1990 y 1994, es decir, un 30% por encima del promedio registrado en el quinquenio anterior.

financieras internacionales (la asiática de julio 1997 y la rusa de agosto 1998), entre sus múltiples consecuencias llevaron a la reducción de los precios de las materias primas, lo que también perjudicaba a las exportaciones nacionales.

El crecimiento económico alcanzado luego de 1995 no tuvo demasiadas repercusiones en el entramado social, el desempleo comenzó a incrementarse, el salario real y los ingresos familiares descendieron levemente (ya se había reducido el efecto de la reforma a la seguridad social), la pobreza se elevó cuatro puntos y medio entre 1994 y 1998 y la concentración del ingreso se mantuvo por encima del período anterior.

Según las cifras del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas\* el porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza en los hogares urbanos pasó del 18,5% al 23% en 1998, creciendo al 23,9% en el 1999 y al 25,2% en 2000. Un trabajo complementario realizado entre 1999 y 2000 por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca estimaba en 22,9% el porcentaje de personas pobres en las localidades de menos de 5000 habitantes. OPYPA (2001). Sin embargo, la incidencia es bastante mayor en las ciudades pequeñas que en los hogares residentes en zonas rurales dispersas. Entre las primeras, el porcentaje de pobres ascendía al 25% para las localidades entre 900 y 5000 habitantes y al 28,2% para las localidades menores, mientras que en las zonas rurales se situaba en el 19,5%.

---

\* Basadas en la Línea de Pobreza INE de 1997

No cabe duda que la pobreza, medida por el método del ingreso, tiene una ocurrencia mayor en los agrupamientos humanos más pequeños, más aún que en las zonas rurales, sin embargo, el análisis de las necesidades básicas insatisfechas muestra mayores carencias en estas últimas zonas, por cuanto el mismo trabajo señala que el 55,7% de las personas tenían al menos una NBI, mientras que esta proporción se reducía al 35,4% y 46,4% en las localidades pequeñas y era mucho menor en las zonas urbanas de mayor concentración poblacional.

Estas cifras muestran que la pobreza, lejos de decrecer como consecuencia del crecimiento económico operado en la década del 90, se incrementó claramente en las zonas urbanas y que las cifras se elevaron en el resto del país, aunque no pueda analizarse su evolución.

En este contexto sobreviene la caída del modelo en Brasil y Argentina, la crisis financiera en este país y el comienzo de la recesión que culmina en la profunda crisis de principios del milenio.

### *3.1.1.3. Recesión y crisis (2000-2004)*

En enero de 1999, Brasil abandonó el plan real y dejó flotar su moneda. Este hecho auguraba días complejos para sus socios del MERCOSUR y Argentina pronto comenzó a mostrar síntomas preocupantes que detonarían al año siguiente. Uruguay vio prontamente afectadas sus exportaciones tanto hacia Brasil como hacia Argentina que registraba una fuerte caída en su actividad económica. Algunas disposiciones adoptadas trataron de adaptarse a la situación, así, se flexibilizó la política de “ancla cambiaria” dejando de reducir el

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

ritmo devaluatorio con el propósito de mejorar la competitividad externa e inducir a la baja los precios internos en dólares. Sin embargo, tanto el aumento del contrabando desde la frontera brasileña como la imposición de barreras no arancelarias por parte de ambos países, contribuyeron a crear serias dificultades al comercio exterior del país.

El gobierno entrante en el año 2000 definió dos objetivos prioritarios: preservar los equilibrios macroeconómicos y recuperar la competitividad externa. El primero se reveló como muy arduo por cuanto enfrentaba nuevamente una situación fiscal complicada que intentó solucionar con un ajuste a la baja del gasto público. No obstante, al año siguiente debe enfrentarse a la tarea de realizar un nuevo ajuste fiscal porque la recesión interna había deteriorado fuertemente los ingresos públicos. El segundo objetivo se procuró alcanzar comenzando a devaluar el tipo de cambio por encima del ritmo inflacionario, aunque a un ritmo muy modesto.

Otro de los postulados fuertemente defendido por el gobierno fue la aceleración de las reformas estructurales que tenían como eje las privatizaciones y la concesión de servicios públicos. Algunos de los logros alcanzados fueron: la concesión de la Terminal de Contenedores del Puerto de Montevideo, la reforma de la Carta Orgánica de ANTEL para habilitar la asociación con privados, la derogación de algunos monopolios de ANCAP y también su habilitación para la asociación con empresas privadas. Sin embargo, varias de estas disposiciones fueron dejadas sin efecto por la oposición generada, que hacía altamente probable su derogación por plebiscitos y en algún caso (como la ley de ANCAP) fueron efectivamente derogadas.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

Los años 1999 y 2000 transcurrieron a la sombra de la crisis regional con resultados económicos negativos, pero el año 2001 trajo aún mayores preocupaciones. A la crisis de la aftosa, desatada en abril de 2001, se agregó la cada vez más preocupante situación argentina que luego de diversas alternativas terminó con el fin de la convertibilidad y la caída del gobierno a fines de dicho año. Con Brasil y Argentina fuera del ancla cambiaria, la estabilidad del peso uruguayo estaba condenada, solamente quedaba la incertidumbre de saber en qué momento se produciría.

El año 2002 marcó el punto más agudo de la crisis. Finalmente se decretó la flotación del tipo de cambio lo que produjo su duplicación y con ella la insolvencia de buena parte de los deudores en dólares, al tiempo que también se aceleraba el ritmo inflacionario. Este hecho se insertaba en un sistema financiero muy debilitado tanto por la crisis argentina como por el desarrollo de maniobras dolosas de sus responsables. Cayeron cuatro bancos y fue necesario reprogramar el vencimiento de los depósitos en dólares a plazo del BROU para evitar la propagación de los efectos indeseables. Por otra parte, el sostenimiento del resto del sistema exigió la concreción de fuertes créditos internacionales elevando el endeudamiento externo del país a niveles que, con seguridad, condicionarán severamente el crecimiento de la actividad económica en los próximos años.

Con un sistema financiero destruido, la inexistencia de crédito y empresas fuertemente endeudadas o en bancarota, el producto descendió un 11%, el desempleo llegó a trepar al 20%, el salario real cayó un promedio del 11,3%, los ingresos familiares un 12,2%, la pobreza subió 9,5 puntos desde 1998 y 5,2 respecto a 2001 y la emigración mostró cifras desconocidas desde la época de la dictadura.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

Una vez acotada la crisis financiera y asegurado el éxito de la operación de canje de deuda, el año 2003 marcó una inflexión en la tendencia recesiva, basada, fundamentalmente, en un cambio favorable del contexto externo a través de la mejora de la competitividad (como producto de la variación en el tipo de cambio) y de la recuperación mostrada por la economía regional.

A pesar de la recuperación registrada en términos promediales, el año 2003 mostró solamente un crecimiento del 2,5%, una baja insignificante de la tasa de desempleo, una nueva caída del 11,8% del salario real y el fuerte incremento en los niveles de pobreza que llegó al 40,9% de las personas en las zonas urbanas. Las cifras del año 2004, en cambio, muestran una clara consolidación de la tendencia alcista. El PBI creció un 21% entre el final de la recesión (cuarto trimestre de 2002) y el segundo trimestre de 2004, mostrando incrementos importantes en casi todos los sectores productivos al impulso tanto de la demanda externa como de la interna.

Esta evolución permitió mantener la tendencia descendente de la tasa de desempleo que bajó al 13,3% en el trimestre mayo-julio de 2004 aunque, posteriormente, la misma ha presentado un claro estancamiento. El salario real, en cambio, ha seguido descendiendo, aunque más lentamente, como consecuencia de las reducciones del IRP y de algunas mejoras del salario público. UdelaR (s.f.).

### 3.1.2. Conclusiones

Durante los 15 años siguientes a la dictadura, Uruguay registró un crecimiento casi continuo y aunque en los últimos cinco años los indicadores fueron fran-

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

camente desfavorables, retrotrayendo el país a los niveles económicos ya alcanzados 10 años antes, en términos sociales la situación ha caído aún más, llevando las cifras a valores similares a los vigentes a la salida de la dictadura.

El proceso económico ocurrido entre 1985 y 1998 fue un claro ejemplo de crecimiento sin desarrollo, basado más en condiciones externas coyunturales que en políticas internas y en la concepción dominante que apuesta al “derrame” de los frutos del crecimiento antes que a las intervenciones activas en la distribución de los mismos. Con un modelo de crecimiento liberal y aperturista, el desempleo no pudo ser abatido, el salario real apenas creció, el ingreso y la riqueza se concentraron fuertemente, salvo en el período en que la modificación del régimen de revaluación de las pasividades operó más severamente (principios de la década del 90) y la pobreza mostró únicamente en ese período una tendencia decreciente para luego ascender en forma contundente.

Varios aspectos han pautado este comportamiento más allá de la crisis financiera del 2002:

- la apuesta al “ancla cambiaria” como freno a la inflación alcanzó dicho objetivo, pero como secuela significó la destrucción de buena parte del sistema productivo, afectando las posibilidades de crecer en base al sector real de la economía;
- el aprovechamiento de las posibilidades otorgadas por la región permitió el incremento de la actividad pero sin generar sectores sostenibles que pudieran más tarde, cuando las condiciones favorables desaparecieran, sustentar el desarrollo económico;

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*



- los sectores productivos que más crecieron fueron los no transables vinculados a la demanda interna (electricidad, gas y agua, comercio, restaurantes y hoteles, y transporte y comunicaciones). Los que menos lo hicieron fueron la pesca, la construcción y el sector agropecuario;
- algunas ramas industriales y agropecuarias crecieron fuertemente, fueron aquellas vinculadas al mercado regional y que presentaban ventajas comparativas de diversa índole (forestación, arroz, lácteos);
- la insuficiencia de inversión productiva, a pesar de haber sido superior a la verificada en la década del 80, se ha mantenido muy por debajo de los niveles necesarios para sustentar un crecimiento sostenido;
- la ausencia de políticas activas que fomentaran seriamente los pequeños emprendimientos y el empleo;
- la total prescindencia de las políticas públicas en la negociación salarial, factor fundamental que, en concordancia con el incremento del desempleo y la desregulación laboral, fueron factores preponderantes en la caída del salario real;
- finalmente, la crisis financiera y el deterioro del entorno regional no hicieron más que abatir un modelo de crecimiento que, por muchas razones, presentaba debilidades intrínsecas y pocos elementos para apoyar la dinámica productiva.

En las circunstancias actuales, a pesar de la existencia de un ciclo ascendente comenzado a finales del 2003 y que mantiene buenas perspectivas para los próximos años, la existencia de un fuerte endeudamiento que condicionará las decisiones políticas futuras, la presencia de una deuda social de proporciones, las dificultades para abatir las altas tasas de desempleo a pesar de la fuerte emigración verificada en los últimos años y la debilidad del aparato productivo, son aspectos que aparecen como enormes desafíos al futuro económico del país.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

## Cuadro N°3.1- Evolución de algunas variables macroeconómicas

Índice Base 1984 = 100

	PBI	Exportac.	Importac.	Formación Bruta de CF	Consumo	FBCF/PBI	T de C real
1984	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	10,7	100,0
1985	101,5	106,0	98,9	80,1	101,2	8,4	81,5
1986	110,5	118,2	128,0	90,2	113,2	8,7	69,2
1987	119,2	108,2	148,2	115,1	129,1	10,3	63,1
1988	121,0	115,9	147,6	140,4	128,2	12,4	61,7
1989	122,3	124,6	154,9	133,8	129,3	11,7	57,6
1990	122,7	141,7	153,9	123,8	125,8	10,8	52,4
1991	127,0	145,5	181,7	150,1	131,3	12,6	44,7
1992	137,1	158,8	227,4	176,7	147,5	13,8	39,8
1993	140,7	172,5	266,5	202,2	155,0	15,3	33,7
1994	151,0	198,6	315,2	215,1	167,8	15,2	29,8
1995	148,8	195,0	305,6	204,4	162,5	14,7	26,3
1996	157,1	215,0	340,3	225,2	175,2	15,3	25,8
1997	165,0	243,0	385,3	248,0	184,6	16,1	25,5
1998	172,5	243,8	414,7	267,1	196,4	16,5	25,5
1999	167,6	225,9	390,7	245,5	193,9	15,6	26,1
2000	165,2	240,2	391,0	213,4	191,2	13,8	26,6
2001	159,6	218,3	363,3	193,3	187,2	12,9	28,1
2002	142,0	195,7	261,9	130,5	157,5	9,8	39,3
2003	145,5	203,7	266,0	115,6	155,7	8,5	43,7

Fuente: Elaborado en base a datos del BCU.

## Cuadro N°3.2- Empleo e ingresos

Total País

	Salario Real (1)	Ingresos Familiares (1)	Tasa de desempleo (1)	Porcentaje de Pobreza (2)	Distribución del Ingreso (3)
1984	100,0	100,0	13,4		
1985	115,7	s/d (4)	s/d (4)		
1986	122,5	120,9	10,1		
1987	128,3	141,9	9,1		
1988	129,8	167,1	8,6		
1989	129,7	174,8	8,0		
1990	118,9	164,0	8,5	28,6	41,60
1991	124,8	179,7	8,9	24,9	41,77
1992	127,1	194,6	9,0	21,2	42,03
1993	133,4	196,4	8,3	18,1	40,24
1994	134,5	213,3	9,2	18,5	42,08
1995	130,6	205,3	10,3	21,3	42,76
1996	131,6	204,8	11,9	22,4	43,23
1997	131,9	210,2	11,4	23,5	43,39
1998	134,3	231,8	10,1	23,0	42,64
1999	136,4	233,5	11,3	23,9	43,50
2000	134,6	227,6	13,6	25,2	44,20
2001	134,2	218,5	15,3	27,3	44,54
2002	119,0	191,8	17,0	32,5	45,00
2003	104,9	163,6	16,9	40,9	44,50

Nota: Los datos disponibles de pobreza y distribución del ingreso entre 1985 y 1989 no son comparables a los posteriores por lo cual se optó por no incluirlos.

(1) Encuesta de Hogares INE.

(2) Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas.

(3) Índice de Gini. Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas.

(4) En el año 1985 no se realizó la Encuesta de Hogares en el Interior.

**Cuadro N°3.3 - PBI - Variación acumulativa anual**

Sectores	1985-1989	1990-1994	1995-2000	2001-2002
Agropecuario	3,5	3,2	0,5	-0,4
Pesca	-9,6	-0,7	-1,9	-3,0
Industrias Manufactureras	3,6	-1,2	-0,4	-10,6
Electricidad, Gas y Agua	3,7	5,9	5,9	0,5
Construcción	-0,1	7,3	-0,3	-15,2
Comercio, restaurantes y Hoteles	3,9	9,6	-0,4	-14,6
Transporte y comunicaciones	7,5	10,4	5,1	-4,6
Establec. Financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios a empresas	4,1	1,0	4,4	-0,1
Serv. comunales, sociales y personales	3,4	1,5	1,3	-2,8
Total	3,8	4,3	1,5	-7,2

Fuente: Hasta 2000, Antía, F. 2001. "La Economía Uruguaya en 1985-2000: Políticas Económicas, resultados y Desafíos", Montevideo, UdelaR. FCEA. Instituto de Economía. 2001-2003, elaboración propia en base a datos del BCU.

**Cuadro N°3.4 - Estructura del PBI**

En base a valores corrientes

Sectores	1985-1989	1990-1994	1995-2000	2001-2002
Agropecuario	11,6	8,2	7,0	7,5
Industrias Manufactureras	27,8	24,2	18,3	16,8
Comercio, restaurantes y Hoteles	15,3	16,0	14,4	12,6
Transporte, Almacén. y comunicac.	6,6	6,9	8,1	9,1
Establec. Financieros y seguros	9,8	9,7	8,7	11,5
Bienes inmuebles y serv. a empresas	9,9	13,0	16,6	17,3
Servicios del Gobierno General	9,2	8,8	9,4	5,5
Serv. comunales, sociales y personales	7,6	9,3	10,9	11,1
Resto (1)	2,2	3,9	6,6	8,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Hasta 2000, Antía, F. 2001. "La Economía Uruguaya en 1985-2000: Políticas Económicas, resultados y Desafíos", Montevideo, UdelaR. FCEA. Instituto de Economía. 2001-2003, elaboración propia en base a datos del BCU.

(1) Incluye Pesca, Canteras y minas, Electricidad, gas y Agua, Construcción deducción de la remuneración imputada de las instituciones financieras e inclusión de derechos de importación.

## 3.2. La evolución sectorial y sus determinantes

### 3.2.1. Cambios y Permanencias

El crecimiento del 45.5% en el PBI global entre 1984 y 2003 y el incremento significativo en las exportaciones reseñado en el capítulo anterior, es sostenido, en buena medida, por el desempeño de las cadenas agroindustriales. A diferencia de otras ramas que manifestaron serias dificultades en la década del noventa, las cadenas agroindustriales mostraron buena capacidad competitiva y de crecimiento. La participación del PBI agropecuario\* en el total, se ha mantenido en torno al 11%, con un máximo del 12.8% en 2003 y un mínimo del 9.7% en 2001. La forma de agregación de la contabilidad nacional no permite discriminar año a año la participación del conjunto del complejo agroindustrial en la economía, que sería mejor evaluada considerando indicadores como participación en las exportaciones, aprovisionamiento de materia prima por parte de la industria nacional o empleo industrial generado. Picerno (1999).

Al interior del sector agropecuario, el cambio más importante es la ponderación del sector agrícola y del pecuario. Mientras que al inicio del período de estudio, en 1985, el PBI agrícola representaba el 40% y el PBI pecuario el 60%, al finalizar el mismo las cifras se habían prácticamente invertido: en 2003 el primero representaba el 58.4% mientras que el segundo representaba solamente el 41.6%. La explicación de este fenómeno debe buscarse en la expan-

---

\* Las fuentes para el producto bruto sectorial son el BCU y el INE.

sión de algunos cultivos de grano (arroz y soja) y de la forestación, concomitantemente con una caída notoria del sector ovino que no pudo ser amortiguada por el aumento del sector bovino y la lechería.

Las políticas de estabilización de precios con ancla en el tipo de cambio implementadas a inicios de la década del 80 y nuevamente, con variantes, a inicios de la década del 90, afectaron al conjunto del sector agropecuario. En el primer caso, la crisis de la “tablita” del año 1982 dejó una secuela de endeudamiento en dólares, con consecuencias en la estructura productiva que se arrastraron hasta inicios de la década siguiente. El segundo período, caracterizado como de “atraso cambiario”, ocurrido entre 1990-1995, presionó a las empresas agropecuarias a la incorporación tecnológica y la búsqueda de escala para disminuir costos fijos y alcanzar costos unitarios de producción que las hicieran competitivas en el mercado interno y externo. Si bien el abandono del régimen de bandas en 2002 no fue tan traumático como el registrado veinte años atrás, existe una situación de endeudamiento localizada en sectores de la agricultura y la ganadería a pesar de los sucesivos planes de refinanciación.

El sector agropecuario actuó como amortiguador de la crisis económica ocurrida en el país entre los años 1999-2002. Mientras que en ese período la economía en su conjunto cayó un 18.5 %, el sector agropecuario cayó en menor proporción ( un 12%). En el peor año de la crisis (2002) mientras la economía en su conjunto caía un 11%, el sector agropecuario, alentado por el nuevo tipo de cambio, crecía un 5%. Este empuje se mantuvo en los dos años siguientes llevando a un aumento en la participación del PBI global, fenómeno ya observado a la salida de la crisis de 1982.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

El proceso de crecimiento global de las cadenas agroindustriales y consolidación en la matriz productiva nacional, no fue homogéneo. El sector arrocero\* que para el año 1984 tenía una producción de 420 mil toneladas, triplicó su producción en el período, pasando a más de 1260 mil toneladas en el año 2003 (con un máximo de 1320 mil toneladas en el año 1998). El sector lácteo fue otro ejemplo de expansión productiva exitosa, con un crecimiento sostenido a lo largo de todo el período; mientras que para 1984 la producción se ubicaba en 836 millones de litros al año, para 2003 la producción superaba los 1462 millones de litros, es decir, aproximándose al doble. El sector de carne vacuna registró un crecimiento del mismo orden de magnitud que el PBI global de la economía en el período de estudio, pasando de 672 mil toneladas en el año 1984 a más de 1 millón en el año 2002. Otro sector que presentó un sostenido dinamismo tecnológico y de organización fue el de la cebada cervecera; mientras que para 1984 la producción era muy inferior a la del principal cultivo de invierno (trigo) ubicándose en 113 mil toneladas, para el año 2003 se habían superado las 323 mil toneladas. Sin embargo, el mayor cambio en la agricultura de secano estuvo vinculado a la fuerte expansión del área de soja, asociado, en buena medida, a la presencia de productores argentinos quienes se han localizado en nuestro país aprovechando el menor precio de la tierra y la no existencia de detracciones a las exportaciones. Mientras que en el año 1985 (último pico de expansión) la producción había sido de 42 mil toneladas, para el año 2003 la producción ascendía a más 376 mil toneladas.

---

\* Las fuentes para los cálculos de evolución de la producción animal y vegetal son: OPYPA, FAOSTAT, INAC y SUL.

Una cadena que mantuvo un comportamiento estable en el período fue la de trigo y harinas, muy vinculada a la demanda interna. Luego del pico observado en 1996, donde los altos precios internacionales favorecieron una producción de trigo de más de 649 mil toneladas, para 2003 se había retornado a un nivel algo superior a las 326 mil toneladas. Los granos forrajeros (sorgo, maíz) han seguido la misma evolución que el sector ganadero, con oscilaciones en su demanda en función de coyunturas de precios pero sin un camino sostenido y claro de expansión. El mayor cambio se ha producido en el tratamiento y destino del maíz (tecnología de silos y henos) más que en la producción global.

Las cadenas de aves y cerdos, con base en pequeñas y medianas empresas agropecuarias, se encuentran en una situación de relativo estancamiento o de involución, sus niveles de producción actual son similares a los de diez o quince años atrás. La horticultura nacional ha continuado firmemente vinculada al mercado interno no desarrollándose corrientes exportadoras de significación. Esto, sin dudas, ha puesto un techo a su expansión, habida cuenta de la notable caída en los ingresos de los hogares como consecuencia de la recesión económica ocurrida entre 1999-2002. Como caso particular vale mencionar a la citricultura, sector que tuvo un importante crecimiento en la década del ochenta y primeros años de los noventa pero que luego, por factores que se comentarán, se estancó.

Los sectores claramente perdedores en el período son el de ovinos y lanas y el azucarero. En la década del noventa el *stock* ovino disminuyó aproximadamente, doce millones de cabezas, pasando de más de 25 millones a poco más de 12 millones. Concomitantemente, la producción de lana cayó de 87 mil

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

toneladas en el año 1984, a menos de 40 mil toneladas en 2002. Esta misma reducción sufrió la producción de carne ovina pasando de 184 mil toneladas a menos de 80 mil en el mismo período. En forma sintética, en una década el rubro ovino se redujo a la mitad. Esto afectó seriamente la capacidad de producción y exportación de tops, así como disminuyó la disponibilidad de carne ovina para el consumo en los establecimientos rurales y en el mercado interno. La política de apertura comercial e integración privilegiada con Brasil y Argentina tuvo un impacto directo en el sector azucarero. Inicialmente se discontinuó la producción en base a remolacha azucarera, luego se cerró una planta de extracción de fructosa de maíz por ser inviable económicamente y finalmente se redujo en forma significativa la elaboración de azúcar en base a caña, habilitándose la importación de “azúcar cruda” para su refinamiento en el país. Estas transformaciones tuvieron una influencia muy negativa en las condiciones de empleo e ingresos para las familias vinculadas a este rubro en Artigas y Salto fundamentalmente y Canelones y Paysandú en menor medida.

### 3.2.2. Principales políticas sectoriales

La apertura comercial y orientación al crecimiento en base a las cadenas agroexportadoras y el turismo, fueron acompañadas de un conjunto de políticas públicas que afectaron directa o indirectamente al sector agropecuario. Entre las más importantes se destacan:

#### Política Comercial

Los acuerdos de intercambio comercial con Brasil y Argentina fueron evolucionando hasta la conformación del MERCOSUR. En virtud de los planes de

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*



estabilización implantados en Argentina (Plan Cavallo, 1991) y Brasil (Plan Real, 1994) se produjo en los países de la región una notoria apreciación de las monedas locales. Esto favoreció el comercio entre los países pero restó competitividad a la región en su relación con el resto del mundo y los precios en dólares de los productos del MERCOSUR quedaron en un nivel muy alto. El mercado brasilero se transformó en el principal destino de los sectores agro-exportadores más dinámicos (arroz, lácteos, carne, cebada), alcanzándose el pico de colocaciones en el año 1998. Cuando en enero de 1999 el gobierno brasilero abandona el Plan Real, permitiendo la libre flotación de la moneda y posibilitando una devaluación inicial de más del 80% en su moneda, este mercado dejó de ser una alternativa rentable para las exportaciones nacionales. La pérdida del mercado brasilero es uno de los factores explicativos del deterioro en la economía nacional que comienza a producirse en el año 1999. La política de la nueva administración instalada en el año 2000, de acercamiento al NAFTA como una alternativa para colocar la producción nacional, no tuvo un impacto en el conjunto de la actividad económica.\*

#### Políticas de Promoción Sectorial \*\*

El sector que claramente tuvo una política de promoción fue el forestal. Mediante la Ley 15939 de 1987, se dotó a la forestación de un *status* especial a través de la exoneración impositiva a las áreas forestadas, del reintegro de parte del costo de implantación de bosques artificiales y del financiamiento y exoneración de aranceles a la importación de bienes de capital destinados al

---

\* Las colocaciones cárnicas en Estados Unidos alcanzaron valores muy altos en el 2004 debido a factores coyunturales (sanidad de Brasil, Argentina y Canadá).

\*\* Los programas y proyectos del MGAP son tratados con mayor profundidad en el punto 4.3.

procesamiento de la madera. El resto de los sectores fue considerado a través de programas genéricos o sectoriales. El programa genérico más importante fue el que estimuló el desarrollo del riego (PRENADER), aunque hubieron otros programas que apoyaron la validación y difusión tecnológica (Prova, Programa de Servicios Agropecuarios) y la exportación de productos no tradicionales (PENTA). Entre los sectoriales, se destacan el de apoyo al sector viti-vinícola por el cuál se creó el INAVI, el de promoción de la granja (PREDEG), el de apoyo a los pequeños ganaderos (PRONADEGA) y más recientemente, el que involucró a toda la actividad ganadera (Programa de Desarrollo Ganadero). En general, la orientación fue la de promover nuevas iniciativas de negocios, disminuir la brecha tecnológica y mejorar la capacitación de los productores y técnicos, abrir nuevos mercados y promocionar nuevos productos o procesos.

### Políticas de crédito, inversión y solución del endeudamiento

Durante todo el período, el principal agente de apoyo crediticio al sector agropecuario fue el Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU), ocupando la banca privada un papel marginal. La crisis cambiaria de 1982 dejó en el BROU una cartera muy pesada, con productores que entraron en mora y cesación de pago reiteradas veces. El MGAP intermedió entre los productores y el banco, promoviendo soluciones de reperfilamiento de deudas con pagos en base a títulos públicos (bono cupón cero). Sin embargo con el correr del tiempo el problema se agravó y a la salida de la crisis de 2002 el BROU contaba con escasas posibilidades de jugar un papel protagónico en el crédito agropecuario. El incipiente mercado de obligaciones negociables que

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

permitía a empresas agroindustriales acceder a fuentes de financiamiento no bancario tuvo, a finales de la década del noventa, un serio problema con una empresa del rubro aviar, sin volver a recuperar el mismo nivel de operativa hasta la actualidad.

La acuciante situación de endeudamiento de dos de los rubros más dinámicos (arrocero y lechero) llevó al sector público a contribuir en el diseño institucional de sendos fondos de refinanciamiento de deudas. Dichos fondos (denominados de promoción), se basan en el compromiso de flujos futuros de rentas por parte de los productores por lo que sólo son un paliativo coyuntural. A pesar de los reiterados reclamos para que, como establece su ley de creación, parte de los fondos de pensión depositados en las AFAP's se volcaran al sector productivo, tal objetivo no se ha logrado. Con la capacidad crediticia del BROU muy disminuida, sin un mercado de capitales fuerte por la caída de algunos instrumentos financieros (obligaciones negociables) y sin posibilidad de acceder a fondos de las AFAP's, el crecimiento de la inversión en el sector sigue estando vinculado a la escasa capacidad de reinversión de utilidades de las propias empresas agropecuarias.

### Política Sanitaria

En el año 1998 el país tomó la decisión de eliminar la vacunación contra la fiebre aftosa. El objetivo era tomar ventaja de la situación sanitaria de los principales competidores de la región (Argentina, Brasil) para acceder a los mercados del denominado "circuito no aftósico" que pagaría, en teoría, mejores precios. Dicha apuesta se mostró sumamente riesgosa, dado que la enfer-

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

medad reingresó al país por las amplias fronteras con los países aftósicos de la región. A finales del año 2000 se detectó un primer foco en Artigas, por el ingreso de material contaminado desde Brasil. La solución para aquella situación puntual fue la aplicación del rifle sanitario. Sin embargo, en abril de 2001, el ingreso masivo de la enfermedad desde Argentina por el litoral oeste no pudo ser controlado del mismo modo y hubo que recurrir a la vacunación generalizada del rodeo. Algunos autores estiman que el daño económico que aparejó al país el resurgimiento de la fiebre aftosa superaría los 700 millones de dólares para el período 2001-2003. Ilundain (2004). A raíz de esta situación el país pasó a establecer programas sanitarios más estrictos con un enfoque de coordinación regional. En juego está no sólo el control de la aftosa sino el de otra enfermedad potencialmente mucho más peligrosa y dañina para el negocio ganadero: la enfermedad de la vaca loca (BSE). El *status* actual de “libre de aftosa con vacunación”, no ha sido un obstáculo para el acceso a los Estados Unidos pero sí a mercados asiáticos.

### 3.2.3 Desempeño de los principales sectores

#### Carne vacuna y ovina

Hasta finales de la década del noventa el sector ganadero presentó un persistente estancamiento, sólo alterado por la existencia de ciclos de precios y liquidación de *stocks* de relativa periodicidad. Vassallo (1999). En la segunda mitad de la década del noventa se comienza a procesar una transformación en la estructura productiva de la ganadería bovina en Uruguay. Caputi (2000). El fenómeno más destacado es el fin del denominado “ciclo ganadero” con la esta-

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

bilización del *stock* en valores algo superiores a los diez millones de cabezas de ganado donde la tasa de extracción de equilibrio, medida en cabezas, pasa de un nivel cercano al 16% a otro próximo al 19%. Este crecimiento permitió un importante incremento de la actividad de exportación\* pasando de 140 millones de dólares en 1984 a más de 600 millones de dólares en 2004.\*\*

Desde el punto de vista de los indicadores técnicos, la edad media de faena cae de 4.5 años a 3.7 años entre la situación tradicional de mediados de los ochenta y la situación de finales de los noventa. Este factor mejora la eficiencia de la invernada a través de las relaciones entre el flujo y el *stock*, al rotar más rápido se precisa menos *stock* para generar el mismo flujo (o el mismo *stock* para generar un flujo mayor). Sin embargo, la edad media de faena se ha estabilizado en esos valores. El mayor rezago se observa en la actividad de la cría bovina, con algunas mejoras a partir del año 1998. El destete no mejora, oscilando en torno a una media histórica del 60-62%, aunque sí disminuye la edad al primer entore. De todos modos, la carencia relativa de terneros impulsó un cambio de los precios relativos de las categorías de reposición en relación a la categorías terminadas, encareciendo las primeras. Desde el punto de vista del comercio, el acceso inicial a los mercados no aftósicos no significó una mejora en los precios recibidos por el país, sino, simplemente, una salida fluida para la creciente oferta de animales terminados. El bloqueo de esta

---

\* Las fuentes para las cifras de exportación de productos de origen animal y vegetal son: OPYP, FAOSTAT, INAC, SUL y LATU.

\*\* Cifra lograda en buena medida en base a precios de exportación excepcionalmente altos. Los precios promedio de exportación de la carne bovina en el 2004 de 1690 por toneladas son debidos a factores coyunturales (sanidad de Argentina y Brasil) y no es esperado que se mantengan en los años siguientes.

salida con el resurgimiento de la aftosa dejó muy claro este fenómeno, dado que al no existir esta posibilidad de colocación, los precios internos pagados a los productores cayeron en una forma muy significativa (entre 25% y 30%). La posterior recuperación de mercados volvió a estabilizar los precios internos y en la actualidad se observan los valores más altos de las últimas décadas. Asociada a la faena de bovinos se desarrolla un industria (curtiembres) que ha mantenido su crecimiento, completando sus requerimientos de materia prima con importaciones de la región (Argentina y Brasil). Esto le ha permitido mantener un buen nivel de actividad, vinculándose las dos principales empresas\* a los flujos exportadores a los mercados mundiales más dinámicos (Estados Unidos, Europa y Asia).

La caída ya reseñada en el *stock* ovino tuvo un impacto directo en dos indicadores. Por un lado, las exportaciones de carne ovina se estancaron a pesar de lo promisorio que resultaban los precios internacionales para los cortes más valiosos. Es así que, para el año 2005, a las exportaciones en este rubro apenas superarán los 25 millones de dólares, valor alcanzado ya hace diez años. Adicionalmente, la industria lanera y textil mantiene el mismo nivel de exportaciones que veinte años atrás: mientras en 1984 se exportaba por valor de 281 millones de dólares, en 2003 se exportaba por valor de 252 millones de dólares. A pesar de las múltiples transformaciones producidas en el país en los últimos veinte años, las actividades ganaderas (bovinos y ovinos) siguen constituyendo un factor explicativo fundamental de la dinámica econó-

---

\* Paycueros, Curtiembres Branaá.

mica y social del sector agropecuario. Sus actividades ocupan el 96% del área del país (15.7 millones de ha), involucran al 82% de los establecimientos agropecuarios (46.8 mil), emplean el 53% de la fuerza de trabajo rural (83 mil) y constituyen el principal ingreso económico para el 57% de los establecimientos rurales (32.3 mil). Pereira (2003). Esta inserción en toda la trama económica del país hace que cualquier experiencia de desarrollo rural casi inevitablemente trate con productores y familias que tienen en estos rubros un componente importante de los ingresos del establecimiento.

### Lechería

La actividad lechera es la segunda en importancia dentro de la pecuaria nacional (detrás de la actividad bovina) representando aproximadamente el 18% del Valor Bruto de la Producción Pecuaria. Mientras que en la década del noventa la producción agropecuaria en su conjunto creció aproximadamente un 20%, la actividad lechera creció un 50%. Con un mercado interno pequeño, saturado en su capacidad de consumo y con caída de su poder adquisitivo como consecuencia de la recesión económica, el destino natural de la producción fue la exportación. Mientras que para 1984 las exportaciones alcanzaban los 20 millones de dólares, en 2003 esa cifra ascendía a más de 135 millones de dólares (habiendo obtenido un pico de 273 millones en 1999). Del total del volumen remitido a planta, aproximadamente un 60% se destina a la exportación y el resto al mercado interno.

El incremento en la remisión de leche a planta se logró en base a un importante cambio tecnológico y transformación en las unidades productivas. Para el

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

inicio del período (1986) había 8936 productores lecheros mientras que para el año 2000 ese número se había reducido a 6548, es decir, dos mil cuatrocientos productores menos. Dado que la superficie total destinada a la lechería se mantuvo en torno a 1.2 millones de ha, el resultado fue un incremento en la superficie media por explotación. Hernández (2003). La mayor inversión en pasturas, equipos de ordeño y tanques de frío permitieron aumentar el rodeo lechero total (646 mil en 1986 a 751 mil en 2000), la producción anual por vaca masa (1.7 mil litros en 1986 a 3.0 mil litros en 2000) y la producción anual total (636 millones litros en 1986 a 1462 millones litros en 2003). La industria acompañó la expansión, aumentando su capacidad de recibo hasta los 6.5 millones de litros diarios de la actualidad. Esto le permite estar dimensionada para atender los picos de oferta que se producen en los meses primaverales, provocando una cierta sub-utilización en los meses de invierno. La actividad lechera se concentra en la Cuenca Sur (52 % del total de la remisión) que comprende a los departamentos de Colonia, San José y Florida. La segunda cuenca en importancia es la del Litoral Oeste (con 38% de la remisión) que comprende los departamentos de Paysandú, Rio Negro y Soriano. Esta situación se consolidó a mediados de la década del noventa y se ha mantenido así hasta nuestros días. El sector primario acumuló un importante endeudamiento, parcialmente atendido por el Fondo de Promoción Lechera creado a iniciativa del MGAP. Los precios actuales son de los más altos (en dólares) recibidos en los últimos años. Sin embargo, el debilitamiento del dólar producido durante 2004 mostró la fragilidad de la situación, poniendo nuevamente a la política cambiaria en el centro de atención de las empresas lecheras. Sin grandes transformaciones tecnológicas en la agenda productiva, existe cierta incertidumbre sobre cuáles serán los caminos de expansión para la próxima década.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*



## Agricultura de Secano

Dentro de los cultivos de invierno, el trigo mantuvo durante el período su preponderancia. Las cifras históricas de medio millón de hectáreas sembradas registradas en la década del sesenta, nunca se repitieron. El cultivo pasó de 250 mil ha en 1985 a 195 ha en 2000, con importantes oscilaciones en función de los precios: el pico de producción se dio en 1996 con 650 mil toneladas. Ferrari (2003). Esta coyuntura de precios excepcional llevó a que muchos productores del litoral oeste realizaran importantes inversiones en renovación de maquinaria. La posterior caída de precios provocó un incumplimiento generalizado de los servicios de deuda, situación que se arrastra, en buena medida, hasta el día de hoy. La cebada cervecera tuvo un crecimiento sostenido en la década del noventa, alcanzando su pico, al igual que el trigo, en el año 1996 (340 mil toneladas). A diferencia del trigo, esta fue una cadena muy coordinada con un importante papel de la industria en el manejo y financiamiento de las semillas, insumos y comercialización. Sobre el final de la década del noventa pasó a operar con preponderancia el grupo brasilero AMBEV, controlando dos de las tres malterías existentes en la actualidad, facilitando la colocación del producto en Brasil para abastecer las cervecerías de ese país. La trayectoria productiva del girasol estuvo vinculada históricamente a la demanda local para la elaboración de aceites y sub-productos para la alimentación animal. En los últimos años esta situación sufre un cambio importante y pasa a establecerse una corriente comercial exportadora más o menos estable: en el año 2003 se registraron exportaciones de semilla de girasol por valor de 51 millones de dólares. Debe tenerse en cuenta que en Argentina existe la industria de molienda de oleaginosos más grande del mundo, que tiene planteado

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

incrementar su capacidad en un 50% para el año 2006. Sin embargo, la mayor transformación en la agricultura de secano se produjo por intermedio del cultivo de soja. La utilización de variedades de tipo transgénico, implantadas a través de siembra directa y con control de malezas con herbicidas, alteró profundamente los sistemas productivos del litoral-oeste de Uruguay. La producción, que en 1984 fue de 21 mil toneladas, pasó en 2003 a 376 mil toneladas, cifra que hubiera sido muy superior de no mediar una sequía que deprimió seriamente los rendimientos. De todos modos, la exportación para ese año superó los 36 millones de dólares. En los últimos dos años algunos agricultores uruguayos, propietarios de establecimientos en el Litoral Oeste, establecieron contratos de arrendamiento de tierra y servicios a agricultores argentinos con mayor capacidad financiera o tolerancia al riesgo productivo y económico.

### Arroz

El cultivo de arroz registró una fuerte expansión productiva durante todo el período en estudio. La superficie implantada pasó de 83 mil ha en 1989 a 153 mil ha en 2002, con un máximo histórico de 208 mil ha en el año 1998. La expansión se dio, fundamentalmente, en la región Norte y Centro, ya que la tradicional región del Este alcanzó su estabilidad a inicios de los noventa. El rendimiento medio por ha creció consistentemente por mejoras tecnológicas e introducción de nuevas variedades. Así, mientras para 1989 el rendimiento era de 4.4 mil kg/ha, para 2002 era de 5.9 mil kg/ha, habiéndose alcanzado un record de 6.7 mil kg/ha en el año 2000. Si se considera el período completo de estudio, se observa que la producción total pasa de 420 mil toneladas en 1984 a 1262 mil toneladas en 2003, con un máximo en 1998 de 1328 mil toneladas.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

El número de productores arroceros aumentó hasta un máximo de 732 en 1998, descendiendo luego para estabilizarse en 480 en 2002. Estos productores son predominantemente arroceros-ganaderos, con propiedad de la tierra, aunque hay una proporción importante de arroceros puros que arriendan los campos de cultivo. La presencia de los productores de nacionalidad brasilera es importante, sobre todo en la región Centro donde representan el 58% del total. Otro aspecto importante es que el cultivo de arroz ocupa una cantidad significativa de trabajadores: 5000 puestos permanentes y 500 puestos zafrales.

El cambio tecnológico vino asociado a un cambio en las escalas de producción. En la década del noventa se produce un aumento de la superficie media explotada, pasando de 156 ha a 330 ha, fenómeno muy marcado en la cuenca tradicional arrocerera (región Este). El expresivo crecimiento de la producción se dio aún en condiciones de precios internacionales muy deprimidos que llevaron el precio pago al productor a 6 dólares por bolsa. Tommasino (2003). De este modo se acumuló en el sector una importante deuda, parcialmente refinanciada a través del ya mencionado Fondo de Promoción Arrocerero.

### Forestación

La forestación se transformó en el caso paradigmático de aplicación de una política sectorial específica (ley 15939 de 1987) con efectos tangibles. Mientras que en el Censo de 1980 se registraban 180 mil ha de bosques artificiales (básicamente de abrigo y de suministro de leña para establecimientos rurales) el Censo de 2000 registraba más de 660 mil ha. De éstas se puede considerar que unas 550 mil ha son destinadas a la extracción de madera (bosques de

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

rendimiento) y unas 431 mil ha pueden considerarse de explotación comercial. Existe en el sector una importante concentración de las plantaciones en empresas de gran tamaño: el 33% de la superficie lo concentran nueve explotaciones que se ubican en el estrato de más de 10 mil ha plantadas cada una. El destino fundamental, por el momento, es la exportación en forma de rolos o chips. Mientras que para el año 1991 el valor de las exportaciones forestales era de 23 millones de dólares, para el año 2003 esa cifra ascendía a más de 116 millones de dólares. Actualmente, se estudia la instalación de dos plantas de celulosa en el departamento de Río Negro, que incrementarían en forma significativa el valor agregado a estos productos.\*

Algunas estimaciones afirman que, en pocos años, el forestal podría convertirse en el principal rubro exportador, desplazando la supremacía histórica de la cadena cárnica. La producción de la zona Sur-Este (Colonia, Florida, Flores, San José, Lavalleja, Maldonado, Rocha) es, fundamentalmente, de eucalipto blanco. En el Litoral Oeste (Salto, Paysandú, Río Negro y Soriano) la producción está más diversificada: eucaliptos, pinos y salicáceas. Finalmente, la zona forestal por excelencia es la Centro-Norte (Artigas, Rivera, Tacuarembó, Durazno, Cerro Largo y Treinta y Tres) que concentra el 42% de la superficie de rendimiento (233 mil ha). Dentro de las especies predomina el eucalipto con 74% del área, seguido por el pino con 25%.

---

\* Como es habitual en estos casos, existe en los pobladores de las ciudades vecinas a la planta preocupación por el posible impacto ambiental de la operación de dichas plantas.

El manejo forestal requiere mano de obra para una serie de tareas: preparación del terreno, raleo, poda, cosecha y vivero. En su conjunto, se estima que el sector contrata el equivalente a 7000 puestos permanentes, llevando los zafrales a esta base.\* En reiteradas ocasiones se ha denunciado que es un sector donde los trabajadores no gozan de los beneficios sociales mínimos y donde podrían estar trabajando extranjeros en condiciones ilegales.

### Citricultura

A mediados de los ochenta e inicios de los noventa se plantean las condiciones para el crecimiento del sector: inversiones significativas en nuevas plantaciones, un paquete tecnológico ajustado y apertura de mercados. Sin embargo, mientras en 1990 habían implantadas 6.3 millones de plantas (80% en producción, para el año 2000 existían 6.5 millones de plantas (90% en producción), es decir, prácticamente la misma cantidad. En la medida que se fue consolidando el ciclo de crecimiento de los montes, la producción aumentó hasta llegar a un máximo de 358 mil toneladas en 1998. A partir de ese momento, problemas sanitarios y climáticos han provocado una disminución consistente año a año: para 2003 la producción se había estabilizado en 250 mil toneladas. La dificultad de colocación de algunas variedades de fruta fresca (naranja Valencia), llevó a que las exportaciones no crecieran: en 1991 eran de 30 millones de dólares y a partir de 1994 hasta 2001 la cifra se estabiliza en torno a 50 millo-

---

\* Es decir dividiendo el tiempo de trabajo de los zafrales entre el tiempo de ocupación de un empleado permanente para encontrar el equivalente en número de puestos permanentes.

nes de dólares. El espacio que dejó la exportación de fruta fresca fue ocupado crecientemente por productos industrializados (jugos), aprovechando, en buena medida, las facilidades ofrecidas por la terminal de Nueva Palmira. Entre las regiones productoras se siguió manteniendo la supremacía de la zona Norte (Salto y Paysandú) responsable por el 76 % de las explotaciones comerciales y 83 % de la producción. Predomina en esta región la producción de naranja (55%) y mandarina (33%). El sector primario emplea unos 1500 trabajadores permanentes y aproximadamente 1500 trabajadores zafrales.

#### 3.2.4. Conclusiones

El sector agropecuario acompaña, en su conjunto, el movimiento de la economía en el período de estudio (1984-2004). De este modo, el crecimiento global es aproximadamente de la misma magnitud (45%) a nivel del sector agropecuario y del país. Sin embargo, si se analiza por sub-períodos, lo que le ocurre al sector de transables es muy diferente de lo que le ocurre al sector de no transables. Durante la etapa de tipo de cambio bajo (atraso cambiario), en la primera mitad de la década del noventa, los sectores no transables y el consumo crecieron en forma significativa a expensas, en gran medida, del rezago de los sectores agroexportadores que sustentaron dicho crecimiento. En virtud de estos elementos, no es de extrañar que el sector presente un cierto comportamiento “anti-cíclico”: amortigua los efectos de la crisis económica de 1999-2002, con un crecimiento importante en el último año y en los siguientes (2003 y 2004). Lógicamente que parte de la explicación del buen desempeño debe buscarse en el tipo de cambio favorable que se dio con posterioridad al fin del régimen de bandas cambiarias. El desempeño por cadenas no es homogéneo. Los sectores

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

que más se expandieron en el período fueron el del arroz, lácteos, carne, cebada, forestación y recientemente, girasol y soja. Otros sectores han permanecido relativamente estables (trigo, aves y cerdos, citricultura) luego de un lanzamiento promisorio. Los que más claramente han involucionado son la industria azucarera (que virtualmente ha desaparecido) y el sector de ovinos y lanas con una disminución del *stock* a la mitad. En el largo plazo las actividades agrícolas muestran un mayor peso que las pecuarias, dando cuenta por aproximadamente el 60% del producto sectorial. Esta situación se puede consolidar con el crecimiento de las actividades forestales vinculadas a las plantas de celulosa que demandarán un flujo continuo de materia prima.

Una mayor producción física (que es lo que mide el PBI sectorial) no necesariamente redundó en una mejor posición competitiva de las empresas agropecuarias ni mayor bienestar para la familia rural. En efecto, sobre el final de la década del noventa y con posterioridad a la crisis financiera del año 2002, eran muy notorios los problemas de endeudamiento en el sector arrocero, lechero y de la agricultura de secano en el litoral oeste.

Esta característica debería poner una señal de alerta para los planificadores de políticas, en el sentido de que no siempre la mejora tecnológica, el aumento de escala y el incremento en la eficiencia en el uso de los factores redundará en un mejor resultado final para las empresas agropecuarias. Existen otros factores que tienen que ver con la política macroeconómica (por ejemplo, el tipo de cambio), el comercio exterior (por ejemplo, los subsidios) y las condiciones de negociación de precios internos (en mercados altamente oligopólicos) que pueden resultar decisivas en el balance final.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

### 3.3. Situación social del medio rural y la política de DR

#### 3.3.1. Pobreza rural y Desarrollo Rural en el Uruguay

En este capítulo se hace referencia, en primer lugar, a algunas variables caracterizantes de la población rural uruguaya y en particular, de los sectores de pobreza.

##### *3.3.1.1. Algunos elementos de caracterización de la población y la pobreza rural*

El CLAEH y las CAF<sup>40</sup> realizaron en 1992 un estudio sobre la pobreza rural con base en las NBI, considerando vivienda, educación, agua, sanidad. Para estas variables se determinó un piso mínimo, sin el cual la calidad de vida de la población en esos hogares es muy deficitaria (en el caso de que se hubiesen asumido valores más estrictos, los autores entienden que los valores iniciales saltarían a cifras mucho más altas). El estudio determinó que “se encuentran carencias significativas en todo el medio rural. En el total del país el porcentaje de NBI era del 22%, en el área rural este porcentaje asciende al doble, 44%.”. CLAEH; CAF (1992). Algunas conclusiones a las que arriba este trabajo son:

- que los niños están en mayor situación de pobreza que el resto de las edades en todas las zonas estudiadas,
- en las áreas más deprimidas existe una cantidad relativamente mayor de familias constituidas.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*



La concentración de la pobreza en el medio rural, medida por NBI, evidencia diferencias notorias entre regiones. Las zonas del país con elevados porcentajes de hogares pobres se localizan principalmente en el Sur (Canelones y Lavalleja) y el Noreste (Artigas, C. Largo, Rivera y Tacuarembó) del país.

En el mismo año, también el PRONAPPA realizó un estudio sobre la pobreza rural, al cual haremos mención a continuación. FIDA; Equipos Consultores (1992). Este trabajo concluye que en los ingresos prediales existen algunos factores interesantes de considerar a la hora de planificar acciones de desarrollo rural. Por su incidencia en el ingreso de los productores destacamos:

- El acceso a los servicios de apoyo a la producción. El crédito está articulado con mejores ingresos, ya que los productores pobres reciben promedialmente la tercera parte que aquellos que están por encima de la línea de la pobreza. La diferencia está en el monto del crédito por productor, más que en la cantidad de productores.
- La asistencia técnica también se correlaciona con el mayor ingreso de los productores.
- Finalmente, para los pequeños productores el tamaño de la familia o la disponibilidad de fuerza de trabajo, el trabajo de las mujeres en ocupaciones remuneradas, la estabilidad laboral y la vinculación con diversos tipos de organizaciones, inciden en los ingresos.

En el caso de los asalariados, los principales factores socio-demográficos de diferenciación se encuentran en una mayor disponibilidad de fuerza de trabajo, los niveles de especialización laboral, la estabilidad laboral, la ocupación de las mujeres en tareas remuneradas y la residencia en el predio, que habilita ingresos en especie y por autoconsumo.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

El ingreso extrapredial tiene también una importancia manifiesta, ya que, en promedio, alcanza al 25% del total de los ingresos de los pequeños productores.

En ese trabajo se consideró, de acuerdo a los valores relativos de la época, que por debajo de US\$ 3.200 dólares las familias se ubican por debajo de la línea de la pobreza. A partir de esa definición se determinó que 22 mil hogares de asalariados y unos 17.100 hogares de pequeños productores, estaban en situación de pobreza, lo cual representaba respectivamente un 42% y un 43% de las familias de cada grupo en esta condición. En términos de rubros productivos, la mayor pobreza entre los productores se encontraba en la ganadería, seguida por la horticultura y la agricultura. En términos geográficos, se ubicaba mayormente en el sur y el norte del país. El grupo de los asalariados encuentra su mayor concentración de pobreza en el norte del país.

Finalmente, se revisa el trabajo más reciente del MGAP-OPYPA que incluyó una encuesta realizada entre fines de 1999 y principios del 2000, a 2005 hogares residentes en áreas rurales dispersas y localidades urbanas con menos de 5.000 habitantes. OPYPA (2000). De este trabajo se extraerán algunos puntos de interés relevante para el análisis. Al respecto se comenzará mencionando la incidencia de la pobreza en el agro uruguayo.\*

En la población estudiada, el 16.5% de los hogares se encuentra en situación de pobreza y el 4% en indigencia. CEPAL (1999)\*\* El porcentaje de pobreza más reducido se ubica en el área rural (14.5% de los hogares), seguido por las

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

localidades mayores (17%) y las localidades pequeñas que son las que se encuentran en la situación más comprometida (21%). Sin embargo, el porcentaje más elevado de hogares indigentes corresponde a las ciudades más pobladas con el 5.5%. El número de personas pobres asciende al 23% y la población indigente al 6% del total de la encuesta. OPYPA (2000).

En el área rural, la mayor **actividad laboral** ocurre principalmente en cría de ganado vacuno y ovino (47.5%), en explotaciones mixtas (12.5%), cultivo de hortalizas y legumbres (7%) y árboles frutales y viñedos (4%).

La estructura del empleo en las localidades de menos de 5000 habitantes se conforma, en un 25%, de las ramas vinculadas al sector primario, con una mayor participación del comercio (14%), la construcción (9%) y la industria manufacturera (9.5%), siendo también importante el papel de la administración pública (10%) y el servicio doméstico (9%).

**Las tasas de desempleo** más altas se observan en los hogares ubicados en los quintiles más bajos de la distribución según el ingreso per cápita del hogar, si bien este análisis es algo tautológico, pues a mayor desempleo hay menos perceptores de ingresos en el hogar y por ende, menores ingresos. De todas maneras se debe considerar que el fenómeno de la pobreza está asociado a la

---

\* En adelante, las cifras porcentuales del mencionado trabajo se redondearán a enteros, utilizándose únicamente el medio por ciento 0,5 a los efectos de facilitar la lectura.

\*\* CEPAL determina la situación de pobreza, como aquel estado, en el cual el ingreso correspondiente a un presupuesto (familiar o individual del área urbana) es menor al monto estimado en el doble de una canasta de alimentos que cubra adecuadamente las necesidades nutricionales mínimas, tomando en consideración sus hábitos de consumo, la disponibilidad efectiva de alimentos y sus precios respectivos. Por indigencia se entienden los niveles de ingreso familiares menores a la canasta mínima de alimentación.

baja capacidad del hogar de generar ingresos y por tanto, de las capacidades necesarias para tener trabajo productivo. Los dos estratos urbanos se comportan, en este aspecto, en forma muy similar entre sí. El 40% de los hogares más pobres concentra casi 59% del total de desempleo del área rural y un 72% del total en las localidades menores, lo que da cuenta de la relación entre desempleo y bajos niveles de ingreso de los hogares.

**La participación de los salarios en especie** es importante en todos los hogares cualquiera sea el quintil en que se ubiquen, aún en los más altos. Las jubilaciones y pensiones y otras transferencias tienen un papel importante en el ingreso de los hogares. La participación del ingreso por DISSE es decreciente cuanto mayor es el ingreso de los hogares. Este concepto, que responde a la cuota mutual recibida como consecuencia de un trabajo, tiene mayor importancia porcentual en el área rural dispersa, que en la urbana. Por otra parte, el monto promedio del ingreso imputado por DISSE es también mayor en el área rural, en concordancia con la menor precariedad del empleo que se observa en este ámbito geográfico. OPYPA (2000).

Los asalariados privados del área rural perciben, en promedio, un 12% más que los del área urbana de menor dimensión, pero casi un 21% menos que lo que reciben los que habitan en las ciudades más grandes del interior del país. El peso porcentual del salario en especie, en el ingreso total de los asalariados privados del área rural, es de casi un 29%.

A medida que se analizan quintiles de hogares con ingresos *per cápita* más elevados, el **porcentaje de ingreso agropecuario** desciende. Del total de hogares

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

residentes en las áreas rurales dispersas, únicamente el 31% derivan de actividades agropecuarias más del 75% de sus ingresos totales, en tanto, en un 32% de los hogares, los ingresos agropecuarios representan menos de la cuarta parte del total de sus ingresos. Analizando este fenómeno desde otro punto de vista, se advierte que el porcentaje de hogares rurales que genera más del 75% de su ingreso en actividades agropecuarias, decae cuanto mayor es el nivel de ingreso de los hogares. Así, mientras en el quintil más pobre se encuentran en esa situación el 33.5% de los hogares, en el quintil más rico ese porcentaje desciende al 27%. Existe, por tanto, una evidencia contundente respecto a que la generación de ingresos por fuera de la actividad agropecuaria, en las áreas rurales, constituye uno de los vehículos para mejorar el nivel de vida de los hogares. La mayor importancia del ingreso extrapredial en los hogares de mejores ingresos, se constata también desde el enfoque de la línea de pobreza que divide los hogares según su condición de pobres o no pobres. Es así que, el 40% del ingreso total de los hogares pobres es extrapredial, mientras que en los no pobres el porcentaje es del 58%.

**El porcentaje de ingreso generado por ocupaciones zafrales** decrece rápidamente a medida que aumenta el ingreso *per cápita* del hogar. Tanto en las localidades de menos de 5000 habitantes como en el área rural dispersa, la participación de estas ocupaciones es significativa. La vinculación entre zafralidad e ingresos hace concluir que la mayor zafralidad en la inserción laboral, que conlleva una peor generación de ingresos, se relaciona con personas cuyo hogar se ubica en los primeros quintiles de la distribución.

Es clara **la diferencia entre pobres y no pobres con relación a su nivel de instrucción**. El porcentaje de personas mayores de 19 años que no tienen

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

instrucción o solamente han accedido a primaria incompleta, es el 41% entre los pobres (47% entre los indigentes) y llega al 26% entre los no pobres. A partir de este nivel de educación, los porcentajes son mayores en los no pobres, especialmente en segundo ciclo de secundaria, UTU y educación terciaria. Visto de otra manera, se puede decir que los porcentajes de pobreza son significativamente mayores entre las personas con menor nivel educativo. Así la pobreza alcanza al 25% en quienes no tienen instrucción y a 23% en los que no completaron primaria.

Se corrobora también que, a menor densidad poblacional, hay un menor porcentaje de población con niveles medios y altos de instrucción. Obsérvese que el 68% de la población rural dispersa en edad de trabajar, accede únicamente hasta el nivel de Primaria.

El porcentaje **de mujeres** pobres es ligeramente superior al de los hombres. El porcentaje de pobreza entre los hogares cuyo jefe es un hombre, alcanza al 8%. En cambio, si el jefe es una mujer, se sitúa en el 32.5%. Sin embargo, la incidencia de los hogares con jefas mujeres en la composición de la pobreza, se debe relativizar. Por un lado, el porcentaje de pobreza entre los hombres jefes de hogar es muy similar al de las mujeres (16% frente a 18%). Por otro, el porcentaje de mujeres jefas es bajo (16%), por lo que los hogares pobres cuyo jefe es mujer, solamente llegan al 3% del total de hogares.

Considerando indicadores de concentración como el índice de Gini, se desprende que la distribución del ingreso de los hogares de las áreas rurales, es más concentrado que en las localidades de menos de 5.000 habitantes y muy similar a la hallada en las ciudades más grandes del interior del país.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

En el mencionado trabajo, se consideraron las siguientes variables como determinantes y factibles de ser medidas: sexo, edad, educación, carácter de activo o no, de jubilado o no, de rentista o no, condición de actividad (ocupado, desocupado o inactivo), tipo de tenencia de la vivienda (propietario o arrendatario) y la rama de actividad de la inserción laboral de los jefes de hogar que están ocupados.

Se puede concluir que, de considerarse conjuntamente las variables mencionadas, que tienen dimensiones de carácter demográfico, de capital humano y de inserción laboral, explican un 51% del total de la desigualdad en el ingreso *per cápita* del hogar, de los residentes en las localidades de menos de 5000 habitantes. La inclusión de la rama de actividad como variable relacionada a la inserción laboral actual, provoca un mayor poder explicativo del conjunto de dimensiones elegidas para el análisis. Esto indica que la dispersión de ramas de actividad explica fuertemente la disparidad de ingresos en los hogares urbanos. La combinación entre las variables demográficas y educativas del jefe, así como su carácter de activo, rentista, ocupado o desocupado y el tipo de propiedad de la vivienda, explica 62% de la desigualdad entre grupos.

En el área rural dispersa, la partición de la muestra en grupos definidos de acuerdo a la totalidad de las variables antes señaladas, logra explicar el 27% de la disparidad. El menor poder explicativo que las mismas variables tienen en el área rural respecto al área urbana se basa en que, en el medio rural, la disparidad en la generación del ingreso tiene sus causas en motivos menos relacionados a recompensas del mercado de trabajo en términos de rentabilidad educativa o experiencia profesional y más ligados a estructuras de propiedad, tipo de suelo o explotación, productividad de los factores. Sin embargo, al

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

igual que en el medio urbano, la educación del jefe es el factor que mejor explica la disparidad entre grupos en forma individual, mientras que la rama de actividad y el tipo de propiedad también aumentan el poder explicativo de la descomposición realizada.

En el caso de los asalariados, más del 83% en el área urbana y casi un 72% en el área rural se explica a través de las variables demográficas (sexo, edad), educativas y laborales (tipo de ocupación, rama de actividad, categoría, carácter de permanente o no de la ocupación principal).

Según la definición de NBI adoptada en este trabajo, el 44.5% de los hogares residentes en las localidades de menos de 5000 habitantes y en la zona rural dispersa tiene, al menos, una Necesidad Básica Insatisfecha y el 21% tiene al menos dos. En el área rural alcanza al 55% y dos NBI el 27%.

El análisis por NBI muestra que la variable que más influye en este resultado es la disponibilidad de agua potable que afecta al 24% de los hogares y al 35% de aquellos residentes en el medio rural. En un segundo escalón se encuentran la educación (que afecta al 15% de los hogares), la vivienda (14%) y la carencia de refrigerador (14%). Las carencias son especialmente significativas en el área rural donde el 80% de los hogares del quintil más pobre tiene al menos una NBI y el 59% por lo menos dos.

La conclusión acerca de la presencia de elementos que configuran carencias pero que no están estrictamente vinculados al ingreso, se confirma al analizar el porcentaje de personas con NBI según su condición de pobreza e indigencia. El

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*



75% de los pobres tienen al menos una NBI y el 52% al menos dos, pero para las personas no pobres, los porcentajes son también altos: 40% y 14.5% respectivamente. Al analizar la incidencia de la pobreza entre los que tienen NBI se observa que, entre aquellos que tienen alguna carencia, los pobres son solamente el 36% y entre los que tienen dos o más NBI, los pobres son el 48.5%, es decir que el 51.5% restante que tiene al menos dos NBI, no son pobres.

El cruce con indigencia obviamente agudiza la privación, el 84% de los indigentes tiene alguna NBI y el 67% por lo menos dos.

Es importante la distinción entre pobreza crónica (pobres con NBI), pobreza reciente (pobres sin NBI) y pobreza inercial (no pobres, de acuerdo a la metodología de la línea de pobreza, pero con NBI). Dicho análisis muestra que, tomando como criterio de situación de carencia la existencia de por lo menos una NBI, el 17% corresponden a pobreza crónica, el 6% a pobreza reciente y el 30% a pobreza inercial.

### *3.3.1.2. Algunas conclusiones para el Desarrollo Rural*

De la información provista anteriormente, se pueden extraer algunos elementos conceptuales a los efectos de orientar las políticas y los proyectos de desarrollo rural, a saber:

1. La pobreza rural en Uruguay se constata desde tiempo atrás, es persistente y es importante en sus diversas manifestaciones, aunque, naturalmente, no alcanza la vastedad ni los niveles que se registran en otros países de la región.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

2. Los sectores de pobreza rural definidos por no alcanzar un nivel mínimo de ingresos (línea de pobreza) o por las NBI, se registran en similares grupos sociales (pequeña producción y asalariados rurales), en similares localizaciones geográficas (sur y nor-este del país) y similares áreas residenciales (población rural dispersa y poblados menores de 5.000 habitantes).
3. Se detectan NBI tanto en sectores de pobreza rural como en la población rural considerada no pobre y que tienen relación, principalmente, con bienes de carácter social como la educación y con estructuras culturales (vivienda y satisfacción de requerimientos personales).
4. Los niños están en situación de pobreza mayor que el resto de las edades en todas las zonas estudiadas y seguramente este factor tiende, a largo plazo, a consolidar y agravar la pobreza y otro conjunto de manifestaciones sociales vinculadas a ella.
5. El peso de la educación es muy significativo y se constituye en una variable relevante a la hora de explicar la capacidad de generar ingresos de una familia o los niveles de ingreso de la población rural y por ende, los sectores de pobreza rural. La educación y la capacitación laboral, sin ningún lugar a dudas, tiene un papel relevante a la hora de atacar los factores que afectan la pobreza en forma directa e inmediata y a largo plazo.
6. El acceso a los servicios de apoyo a la producción como, por ejemplo, el crédito y la asistencia técnica, están fuertemente articulados con mejores ingresos de los pequeños productores agropecuarios.
7. En los pequeños productores agropecuarios, entre otros factores, inciden en los ingresos familiares: el tamaño de la familia o la disponibilidad de fuerza de trabajo, el trabajo de las mujeres en ocupaciones remuneradas, la estabilidad laboral y la vinculación con diversos tipos de organizaciones o lo que llamaríamos la construcción de capital social.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

8. En los asalariados rurales, los factores más importantes que inciden en la pobreza son: los niveles de especialización laboral, la estabilidad laboral, la ocupación de las mujeres en tareas remuneradas y la residencia en el predio, que habilita ingresos en especie y por autoconsumo.
9. Los ingresos extra-prediales constituyen un mecanismo muy importante para mejorar el nivel de vida de la población rural y para superar la pobreza rural. Por lo tanto, las acciones de DR no pueden limitarse únicamente a los asuntos tecnológicos, económicos y ambientales del sector agrícola, sino que deben encarar con tanta o mayor fuerza la combinación de ingresos de carácter agropecuario con otros de diferente origen. Lo cual refuerza, una vez más, la importancia de diferenciar entre desarrollo agropecuario y desarrollo rural, así como tener una visión más compleja y completa del territorio donde se desarrollan las acciones vinculadas al DR.
10. Los problemas de las NBI y otros efectos sociales derivados de las áreas de pobreza o exclusión relativa, no se vinculan exclusivamente con los sectores en la franja de pobreza, sino también con la población rural no incluida en la franja de pobreza, ya que se requiere articular procesos con sectores dinámicos. Por ende, con una buena parte de la población rural. Esta conclusión refuerza, una vez más, la importancia de articular en forma conjunta acciones que incluyan a diversos sectores poblacionales y no limitarse, exclusivamente, por un corte rígido de ingresos, sino por una visión territorial más abarcativa del problema social y de los diversos factores económicos que interactúan. Además, la población rural adolece de problemas comunes y algunos de carácter social o colectivo, que no afectan únicamente a los sectores por debajo de la línea de pobreza y se vinculan con la territorialidad y la estructura social que construye dicha territorialidad. Esta conclusión se corresponde fuerte-

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

mente con nuestra preocupación de una visión territorial de los problemas y en particular, con un enfoque de abordaje de los programas de Desarrollo Rural. 11. Una vez más, se remarca la importancia de la formación de los recursos humanos y del capital social como elementos determinantes en el desarrollo. El capital humano se evidencia en el papel que juega la educación en el desarrollo y antagónicamente, su carencia o debilidad en los sectores de pobreza.

### 3.3.2. La política de Desarrollo Agropecuario y Rural en Uruguay

En Uruguay, durante la década del 90 y la actual, se impulsaron proyectos orientados a disminuir los impactos de los efectos de las políticas de ajuste, así como facilitar la implementación del modelo de apertura y liberalización y facilitar la inserción económica del país y del sector, en el mercado internacional. Los proyectos implementados por el MGAP durante los últimos 15 años y que tienen una mayor relación con el Desarrollo Agropecuario y el Desarrollo Rural, se presentan en el cuadro 3.5 con los objetivos de cada uno de ellos. En el cuadro 3.6 se presentan dichos proyectos con la indicación de los organismos de financiamiento o co-financiación, la unidad ejecutora, la duración y los montos. Los cuadros presentados sintetizan, en buena medida, la política de Desarrollo Agropecuario y de Desarrollo Rural aplicada por el país.

Se incluye una breve presentación complementaria a los cuadros de las principales acciones del MGAP en el campo del Desarrollo Agrario y Rural. Entre los proyectos que en Uruguay se pueden caracterizar definitivamente como de atención a la pobreza, o **de Desarrollo Rural**, se encuentran los siguientes:

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

### *3.3.2.1. PRONAPPA-FIDA. Programa Nacional de Apoyo a la Pequeña Producción Agropecuaria*

Este Programa se ejecutó entre el 1/1/94 y el 30/6/99, con el apoyo del FIDA, quien financió el 55 % de los recursos aplicados en su implementación. Tiene como objetivo principal la reducción de la pobreza rural en el país, mediante la mejora de los ingresos de sus beneficiarios y prioriza actividades en las áreas de mayor concentración de pobreza. Al decir del propio informe: “El Pronappa, como todo proyecto financiado por el FIDA, se propuso mitigar la pobreza rural a nivel nacional,...” y constituyó el primer programa nacional con dicho objetivo.

El Programa contó con dos componentes principales: apoyo a la producción y crédito. En base al primer componente se desarrollaron acciones de:

- Asistencia Técnica y Validación de Tecnología a unos 4.500 beneficiarios nucleados en 740 grupos y el apoyo de 91 técnicos.
- Validación de Tecnología, se implementaron 2 predios pilotos en los rubros de cría y recría de ganado vacuno y ovino.
- Capacitación y Organización, se atendidos unos 5.600 beneficiarios.
- Capacitación para técnicos, se organizaron unas 35 actividades que incluyeron cerca de mil técnicos;
- Actividades orientadas a la mujer y al joven rural.
- Acciones de apoyo a la comercialización de pequeñas empresas.

El segundo componente de este Proyecto ha sido el Crédito Rural. Mediante esta línea de trabajo se financiaron 582 proyectos que transfirieron alrededor de US\$ 13, 6 millones a unos 7.700 beneficiarios.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

### Cuadro 3.5 - Objetivos de los Programas y Proyectos de Crecimiento y Desarrollo

Nº	PROYECTO	OBJETIVO
1	Programa Nacional de apoyo al pequeño productor Agropecuario (PRONAPPA)	Mejorar el nivel de vida de la población rural por debajo de la línea de pobreza.
2	Proyecto Uruguay Rural Préstamo (555-UY)	Reducir la incidencia de la pobreza rural a nivel nacional, incrementando los ingresos de los hogares rurales pobres, mejorando las condiciones de vida y reforzando el esquema institucional de manera de contar con mecanismos eficaces y permanentes en la lucha contra la pobreza rural.
3	Programa de desarrollo integral para comunidades rurales con población en extrema pobreza (URY/B7-3010/94/039)	Construcción de viviendas y creación y fomento de actividades productivas en el medio rural.
4	Estudio sobre el empleo, los ingresos y las condiciones de vida de los hogares rurales	Mejorar el conocimiento disponible sobre la situación ocupacional, los ingresos y las condiciones de vida de los hogares rurales y su vinculación con el funcionamiento del sector agropecuario en Uruguay.
5	Programa de apoyo institucional y normativo con objeto de reducir la pobreza rural en el MERCOSUR y países asociados	Ayudar a los grupos vulnerables a participar en la actividad económica general y contribuir a ella, aprovechando la expansión de los mercados del MERCOSUR. Capacitar a los agricultores y empresarios rurales pobres en la observancia de las leyes, normas y reglamentos derivados de acuerdos o compromisos internacionales.
6	Programa de apoyo a la familia Rural	Contribuir a la permanencia y desarrollo de la familia rural en el campo mediante la generación de condiciones favorables.
7	Apoyo a la reconversión del sector granjero hacia los mercados externos (URU/92/004)	Validación de Alternativas en producción granjera
	Validación de Tecnología en la granja Proyecto (URU/97/008 ex URU/92/004)	Reconversión y desarrollo de la granja, con el objeto de hacerla más competitiva en los mercados tanto internos como externos, en el contexto del proceso de integración de Uruguay en el MERCOSUR.
8	Fomento a pequeñas empresas granjeras en la zona sur de Uruguay	Contribución al incremento sostenible de los ingresos de pequeños y medianos productores de la zona sur de Uruguay y prevención del creciente riesgo de ser expulsados del sector rural en el proceso de cambio estructural del agro, haciéndolos competitivos en el mercado nacional y respaldando su integración en los mercados del MERCOSUR.
9	Programa de reconversión y desarrollo de la granja Préstamo (1063/OC – UR)	Incrementar el valor de la producción del subsector granjero y de sus exportaciones, a través de inversiones que mejoren su competitividad.
10	Apoyo a la mediana y pequeña empresa vitivinícola (TCP/URU/6611)	Identificar los componentes y la estrategia de un programa gubernamental para la transformación de la pequeña y mediana empresa vitivinícola con miras a su redimensionamiento y adaptación a la competencia nacional e internacional (regional y extrarregional).

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

**Cuadro 3.5 cont.**

N°	PROYECTO	OBJETIVO
11	Programa Nacional de Desarrollo de ganaderos pequeños y medianos (PRONADEGA)	Se intenta revertir una situación de estancamiento productivo y tecnológico en el sector. El objetivo es validar una estrategia funcional para lograr una competitividad de pequeños y medianos ganaderos, basada en el agrupamiento voluntario de los productores, la asistencia técnica y la capacitación para los ganaderos y su núcleo familiar. Alcance: 18 grupos en Maldonado, Rocha, Lavalleja, Treinta y Tres, Cerro Largo y Rivera y desde 1997 se amplía su alcance a la zona de basalto (10 grupos de Artigas, Salto, Tacuarembó y Paysandú).
12	II Proyecto de Desarrollo Agrícola (UR 3131)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Créditos</li> <li>- Aumento de la producción agropecuaria promoviendo un aumento de la eficiencia en el área productiva y en la provisión de asistencia técnica.</li> <li>- Lograr las metas forestales establecidas</li> <li>- Apoyo a productores y exportadores en la comercialización de nuevos productos y mercados externos.</li> </ul>
13	Programa de manejo de recursos naturales y desarrollo de riego (Préstamo UR-3697)	Apoyar los planes del incremento de exportaciones a través de la diversificación agrícola, el mejoramiento de la productividad de los sistemas y de la estabilidad de la oferta de la producción, en un marco ordenado de manejo y conservación de los recursos suelos y agua.
14	Programa de Servicios Agropecuarios (UR-0116)	Incrementar la eficiencia productiva y las exportaciones del sector agropecuario y agroindustrial, dentro del contexto de las oportunidades y desafíos creados por la apertura económica del país.
15	Consejo de Entidades Agropecuarias para el Desarrollo (CEAD) y MGAP.	Contribuir al mejoramiento de la competitividad de las pequeñas empresas agropecuarias, con miras a lograr una mejor inserción de su producción en los mercados externos, principalmente en el MERCOSUR.
16	Titulo: Programa de Mejoramiento de la Competitividad de la Pequeña Empresa Agropecuaria	
	Proyecto Ganadero - Programa Piloto para el aumento de la Competitividad en la Ganadería (1299/OC-UR)	Impulsar un conjunto de innovaciones para mejorar la competitividad en tres áreas prioritarias: <ul style="list-style-type: none"> <li>- la gestión productiva de la ganadería de cría de pequeños y medianos productores;</li> <li>- la articulación de la cadena completa;</li> </ul> la comercialización de nuevos productos y/o nuevas oportunidades de mercados internacionales.

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

**Cuadro 3.6 - Información básica de los Programas y Proyectos de Crecimiento y Desarrollo**

Nº	PROYECTO	ORG. FINANCIADOR	UNIDAD EJEC.	DURACION	ETAPA	MONTO
1	Programa Nacional de apoyo al Pequeño Productor Agropecuario (PRONAPPA)	FIDA	Unidad ejecutora del programa - MGAP	6 años	Comienzo Jul/93 Finalización Dic/00	US\$ 19.700.000
2	Proyecto Uruguay Rural (Préstamo 555-UY)	FIDA	MGAP – Oficina de Desarrollo Rural	6 años Inicio Set/01	En ejecución	US\$ 24.500.000
3	Programa de desarrollo integral para comunidades rurales con población en extrema pobreza (URY/B7-3010/94/039)	Comisión de las Comunidades Europeas	MEVIR	3 años Inicio 05/97	Ejecutado	US\$ 10.000.000
4	Estudio sobre el empleo, los ingresos y las condiciones de vida de los hogares rurales	FONADEP	DIEA	18 meses Aprobado nov/98	Ejecutado	US\$ 270.000
5	Programa de apoyo institucional y normativo con objeto de reducir la pobreza rural en el MERCOSUR y países asociados	FIDA	Unidad Coordinadora Regional	1er Proj. 8/2000-8/2003 Continuación 2003 – 2006 Firma: 4/2003	En ejecución	US\$ 800.000 (2do. Proyecto)
6	Programa de apoyo a la Familia Rural	OEA	Programa Familia Rural	Mar/01-Dic/01 Ene/02-Dic/03		US\$ 21.080 US\$ 22.941
7	Apoyo a la reconversión del sector granjero hacia los mercados externos (URU/92/004)	AID - PNUD	PROVA	7 Junio 1996		US\$ 250.000
	Validación de Tecnología en la Granja Proyecto (URU/97/008 ex URU/92/004)	AID - PNUD	PREDEG	3 años Firma: 14/08/97	Prórroga hasta Dic/03	US\$ 155.995
8	Fomento a pequeñas explotaciones agrícolas en la zona sur de Uruguay	Gobierno Alemán a través del organismo de Coop.Técnica GTZ	Unidad coordinadora para la reconversión y desarrollo de la granja	6 años – 3 años 1ª fase oct/92 – set/95	Finalizado	1ª etapa: US\$ 346.568
	Fomento a pequeñas empresas granjeras en la zona sur de Uruguay	GTZ	PREDEG	Feb/97	Prórroga hasta Dic. 2003	6.718.000 D.M. US\$ 700.000 (para prórroga)

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*



**Cuadro 3.6 cont.**

Nº	PROYECTO	ORG. FINANCIADOR	UNIDAD EJEC.	DURACION	ETAPA	MONTO
9	Programa de Reconversión y Desarrollo de la Granja (Préstamo 1063/OC – UR)	BID	PREDEG	5 años Inicio Junio 1998	Hasta 30/11/04 (Prórroga 08/05)	US\$ 49.000.000 Ejec. acumulada al 31/12/02 US\$ 30.934.784
10	Apoyo a la mediana y pequeña empresa vitivinícola (TCP/URU/6611)	FAO	MGAP – INAVI	Marzo 96 – Febrero 97		US\$ 103.000
11	Programa Nacional de Desarrollo de Ganaderos Pequeños y Medianos (PRONADEGA)	GTZ	PRONADEG A	4 años – inicio 11/12/96 30/06/02	Prórroga hasta Dic/03	Aprox. US\$ 6.400.000
12	II Proyecto de Desarrollo Agrícola (UR 3131)	BIRF y Donación Japonesa Asociada	Plan Agropecuario Dirección Forestal PENTA	5 años – may/90	Finalizado	US\$ 65.000.000
13	Programa de Manejo de Recursos Naturales y Desarrollo de Riego (Préstamo UR-3697)	BIRF	MGAP Unidad Ejecutora PRENADER	5 años Firma: marzo/94	Última prórroga 31/12/02	US\$ 73.996.110
14	Programa de Servicios Agropecuarios (UR-0116)	BID	Unidad Coordinadora	5 años Inicio: Junio/99		US\$ 50.300.000
15	Consejo de Entidades Agropecuarias para el Desarrollo (CEAD) y MGAP. Título: Programa de Mejoramiento de la Competitividad de la Pequeña Empresa Agropecuaria	BID (FOMIN)	ARU, Federación Rural, FUCREA y CAF	3 años firmado 30/12/97		US\$ 2.475.000
16	Proyecto Ganadero - Programa Piloto para el Aumento de la Competitividad en la Ganadería (1299/OC-UR)	BID	Unidad Coordinadora	30 meses a partir del 08/01 – Dic/03		US\$ 11.000.000

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

Canelones y Artigas constituyeron los departamentos a los cuales el Programa prestó mayor apoyo, considerando tanto el número de beneficiarios (más de 600 en estos departamentos), como los mayores montos desembolsados en créditos (US\$ 2 millones y US\$ 5 millones respectivamente).

### 3.3.2.2. *Proyecto Uruguay Rural*

Este Proyecto está cofinanciado por el FIDA, comenzó en septiembre del 2001 y tiene previsto una duración de 6 años. En cierta medida constituye la continuación del anterior. Este proyecto también se orienta al apoyo de los pequeños productores y pobladores rurales pobres. Incluye diversas formas de apoyo, entre las cuales se integra la capacitación, asistencia técnica y el financiamiento y la micro capitalización para la creación de empresas. La ejecución está a cargo de la Oficina de Desarrollo Rural, la cual ha promocionado la creación de las Mesas de Desarrollo Rural en el ámbito local o departamental, como espacio de ejecución descentralizado del proyecto. Estas Mesas son una propuesta del MGAP para ejecutar programas y proyectos, en general, en forma descentralizada. En las Mesas participan instituciones locales, muchas veces demandantes de servicios del MGAP y otras entidades públicas. Los departamentos donde el Proyecto ha ejecutado con mayor intensidad durante el año pasado son: Canelones, Rivera, Salto, San José, Rocha y Artigas.

### 3.3.2.3. *MEVIR-UE*

Programa de Desarrollo Integral para comunidades rurales con población en extrema pobreza. Constituyó un programa financiado por la Unión Europea para ser implementado en tres departamentos: Tacuarembó, Rivera y Duraz-

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

no. Este Proyecto contó con dos sectores instrumentales: infraestructura y apoyo productivo. En apoyo productivo se tuvieron tres componentes: capacitación, asistencia técnica y crédito.\*

El Proyecto implicó, en Tacuarembó-Rivera, el fortalecimiento de las organizaciones y el nivel organizativo de los productores, la capacitación de los beneficiarios en gestión, tecnología y adiestramiento laboral, el mejoramiento del hábitat y la infraestructura productiva de los pequeños productores, se facilitó el acceso a la asistencia técnica, el crédito y la comercialización a pequeños productores y el mismo tipo de acción respecto a pequeños emprendimientos en centros poblados de las áreas de influencia de esas zonas rurales. En Durazno la estructura es similar, pero consecuente con los rasgos identificados en el diagnóstico, más “social” y algo menos “económico-rural”. Los cuatros componentes refieren a comunidades organizadas para contribuir al desarrollo local, capacitación en gestión organizacional, empresarial y laboral, mejora de las condiciones del hábitat en Blanquillo y generación y fortalecimiento de micro-emprendimientos sustentables en la región.

Entre otras cuestiones se construyeron 152 viviendas y construcciones para la producción, 126 viviendas en núcleo, 180 pozos de agua potable, se realizaron 396 cursos con un total de 2.642 participantes, se brindó asistencia técnica atendiendo a 2.209 productores y se otorgaron 754 créditos por un total de U\$S 1.025.000. Equipos Mori (2001).

La originalidad del Proyecto está en que la suma de prestaciones está relacionada con la visión «integral». Se puede resaltar como elemento más destacado, la variedad de áreas en las que el Proyecto intervino y, especialmente, la

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

diversidad de actividades que supuso, lo cual permitió tener apertura y flexibilidad para manejar el paquete de prestaciones. Entre los beneficiarios se verificó un nivel de satisfacción extendido con lo que parece interpretarse como una «**ventanilla única**» del Proyecto.

#### *3.3.2.4. Estudio sobre el empleo, los ingresos y las condiciones de vida de los hogares rurales*

Esta investigación realizada por el MGAP-OPYPA se ha citado en este estudio y se aboca, mediante una encuesta efectuada entre fines 1999 y comienzos del año siguiente, al estudio de las condiciones socio-económicas de la población rural dispersa y residente en núcleos urbanos menores a los 5.000 habitantes. Constituye una contribución complementaria o de apoyo a las acciones de DR.

#### *3.3.2.5. Programa de apoyo institucional y normativo*

Tiene por objetivo reducir la pobreza rural en el MERCOSUR y países asociados. Constituye un aporte del FIDA para ayudar a los grupos vulnerables a participar en la actividad económica, aprovechando la expansión de los mercados del MERCOSUR. Capacitar a los agricultores y empresarios rurales pobres en los acuerdos o compromisos internacionales. La primera fase de tres años transcurrió entre 2000-03 y a continuación comenzó a implementarse una segunda fase hasta 2006. El aporte externo de la segunda fase es de US\$ 800 mil.

---

\* Proyecto MEVIR-UE, Cd Rom con información del proyecto.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

### 3.3.2.6. *Programa Familia Rural*

Su objetivo es potenciar el impacto social de las diversas acciones que se realizan desde el Ministerio, para la coordinación de esfuerzos que contribuyan al desarrollo social de las familias rurales y así favorecer a la permanencia y desarrollo de estas familias en su medio. Este Programa contó con el apoyo de la OEA a través de un proyecto aprobado en una convocatoria realizada en el año 2002. Por lo tanto, no tuvo una presencia sistemática y sus actividades se orientaron a la capacitación, más que a un trabajo integral con la familia rural, para lo cual no había recursos.

**En el campo del Desarrollo Agropecuario**, representado por los esfuerzos orientados principalmente a mejorar la productividad y el producto agrícola -el cual se vincula con el sentido agronómico clásico- se encuentran varios proyectos y programas, algunos de los cuales pueden clasificarse simultáneamente como de Desarrollo Agrario. Algunos de ellos, incluso, aportan parcialmente al Desarrollo Rural. Entre estos casos pueden citarse los siguientes:

### 3.3.2.7. *PRONADEGA. Programa Nacional de Desarrollo de Pequeños y Medianos Ganaderos*

Es un Programa cofinanciado por GTZ, con una duración de cuatro años e inicio en diciembre de 1996. El monto total de inversión es de US\$ 5 millones Oven et al. (2002), aunque otra información ubica el monto de inversión en aproximadamente unos US\$ 6,4 millones.\* Este Programa tiene por objetivo que los pequeños y medianos productores mejoren sus ingresos mediante la

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

promoción de la metodología grupal, la asistencia técnica subsidiada (al grupo) y la capacitación (especialmente en gestión de empresas en aspectos físico-económico-financieros, dinámica grupal y tecnología de producción), así como el estímulo para la incorporación en cadenas productivas y en emprendimientos asociativos (compra-venta de insumos y productos, uso de bienes de capital en común y producción asociativa de vacunos y ovinos). La estrategia se ha centrado en la capacitación del productor y su familia, la agrupación de éstos para la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación del proceso y la figura del asesor técnico como principal agente de cambio. En este marco, el apoyo económico se orientó a la capacitación y asistencia técnica para los grupos, con un carácter decreciente en el tiempo.

Sus objetivos y metodología de trabajo hacen que podamos incluir este programa como parcialmente orientado al DR, ya que pone a disposición de los productores algunos apoyos y métodos similares al Programa Uruguay Rural.

### *3.3.2.8. PRENADER Programa de manejo de recursos naturales y desarrollo del riego*

Orientado a la diversificación agrícola y el incremento de la productividad, mediante el uso y la conservación de los recursos suelo y agua. Este Proyecto propició el riego en unas 33 mil ha mediante el apoyo de más de 1.500 proyectos, que incluyen unos 1.700 beneficiarios y un aporte de unos US\$ 30,4 millones. Asimismo, este Programa realizó actividades de asesoramiento y organización de productores en microcuencas, dentro de la cuenca del Río Santa Lucía, las

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

que probablemente pudieran calificarse como acciones de DR. Estas actividades fueron emprendidas en los departamentos de San José, Canelones y Florida, en las zonas de Tala, Canelón Grande, Los Álamos y La Feliciano, entre los años 1996-99. PRENADER (s.f.). En estas cuencas se formaron un total de 18 grupos con 326 productores, de los cuales algunos se especializaron en Grupos de Maquinaria y otros en Grupos de Ahorro Voluntario.

### 3.3.2.9. PSA. Proyecto de Servicios Agropecuarios

Se ejecuta desde 1999 y está estructurado sobre la base de dos Subprogramas: Generación y Transferencia de Tecnología y Sanidad Animal y Protección de Alimentos. Hacagno (2001).

El Subprograma de Generación y Transferencia de Tecnología tiene a su vez tres componentes: i) Proyectos Estratégicos; ii) Investigación Aplicada y iii) Transferencia Tecnológica. La ejecución de los dos primeros componentes está a cargo del INIA, mientras que el tercer componente se ejecuta desde una Unidad Coordinadora bajo la responsabilidad del MGAP. Por su parte, el Subprograma Sanidad Animal y Protección de Alimentos se desarrolla con cuatro componentes: i) Control de Frontera y Barrera Sanitaria; ii) Servicios de Laboratorio de apoyo; iii) Control Higiénico-Sanitario de productos y alimentos de origen animal y iv) Vigilancia Epidemiológica a nivel de producción primaria y atención de enfermedades exóticas.

---

\* Véase el cuadro 1, de este capítulo.

El componente de Proyectos Estratégicos refiere al financiamiento de proyectos de generación de tecnología, priorizados a partir de las áreas estratégicas identificadas en el Plan Indicativo de Mediano Plazo (PIM) del INIA. Se concentra en once Proyectos. El componente de Proyectos de Investigación Aplicada se definió con la prioridad de financiar proyectos de investigación en temas que no estuvieran contenidos en las actividades regulares de INIA o en las áreas de investigación estratégicas.

El Componente de Transferencia Tecnológica se integra con: i) Validación de tecnología, cuyo objetivo de comprobar la factibilidad técnica y económica de la utilización de tecnología disponible a nivel de empresas; ii) Capacitación de profesionales; iii) Difusión de tecnología, con el objetivo de difundir tecnologías validadas desde el punto de vista técnico y económico.

### *3.3.2.10. Proyecto Ganadero*

Este Proyecto, en su fase I o piloto, transcurrió desde mediados de 2001 hasta fines de 2003 y contó con el co-financiamiento del BID. A enero de 2004 se habían desembolsado y comprometidos unos US\$ 8,3 millones de los US\$ 11 millones presupuestados en el Proyecto. El mencionado Proyecto tuvo por objetivo introducir y validar estrategias institucionales para estimular innovaciones que mejoraran la competitividad de la ganadería en tres áreas de intervención: la eficiencia de las empresas criadoras, la articulación de los eslabones de la cadena ganadera y las formas de comercialización. La estrategia de ejecución consistió en la canalización de estímulos financieros no reembolsables, a planes de negocios presentados por empresas del sector privado, en el orden del 25 % del costo de las

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*



innovaciones a incorporar y con desembolsos efectuados durante dos años. El subsidio estuvo ligado al cumplimiento de metas y desembolsado luego de verificados logros parciales o totales. El Proyecto se desarrolló con tres componentes, a saber: 1<sup>er</sup> componente destinado al segmento de la cría vacuna y ovina, el énfasis fue asignado a los criadores pequeños y medianos; 2<sup>do</sup> componente orientado a planes de negocios que articulen más de un eslabón de la cadena de carne o lana y el 3<sup>er</sup> componente a negocios que permitan alcanzar nuevos mercados o posicionar nuevos productos de las cadenas pecuarias en el exterior. Proyecto Ganadero (2004). Con un carácter un tanto coincidente con el último objetivo (o énfasis) del proyecto anterior, pueden incluirse otros programas orientados a la apertura y/o ampliación de mercados externos. Entre ellos podemos incluir, por ejemplo, a:

### *3.3.2.11. PENTA. Programa de Exportaciones no Tradicionales Agropecuarias*

Los objetivos definidos para este Programa fueron: “estimular y facilitar las acciones del sector privado, orientadas a consolidar los flujos de exportaciones agropecuarias no tradicionales actuales, o inicial la exportación de nuevos rubros.” PENTA (s.f.). El Programa se inició en 1990 como un componente del segundo Proyecto de Desarrollo Agropecuario, financiado parcialmente por el Banco Mundial \* y se implementó con dicho financiamiento hasta 1996. En una segunda etapa, este Programa contó con financiamiento a través del PRENADER.\*\* Acorde con los objetivos de estimular y facilitar las exportaciones no tradicionales, los instrumentos utilizados en la segunda etapa fueron: Promoción del Interés Exportador, Fondo de Promoción de Exportaciones y la Consolidación de la Capacidad de Gestión. Para ello el Programa puso a disposición del sector privado recursos financieros no reembolsables y apoyo técnico y de gestión, entre

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

otros. El Programa estuvo dirigido por una Unidad Coordinadora integrada por el Sector Público y el Sector Privado y contó con una Secretaría Ejecutiva.

3.3.2.12. *PREDEG Programa de Reconversión y Desarrollo de la Granja.*  
PREDEG (2004)

Los principales objetivos específicos del Proyecto definidos inicialmente en su diseño, fueron: promover la modernización de la oferta por sustitución de variedades en la fruticultura de hoja caduca y la viticultura, esta última con un proceso de reconversión ya iniciado, para su mercadeo en fresco o su procesamiento agroindustrial; facilitar la adopción de nuevas tecnologías granjeras disponibles, apoyando la transferencia y la validación de nuevas alternativas tecnológicas; mejorar la calidad comercial de toda la producción granjera volcada al mercado (frutas, hortalizas, mieles); incrementar sensiblemente la participación de la producción granjera en los mercados de exportación, especialmente en rubros no tradicionales (frutas no cítricas, hortalizas, vinos); mejorar la capacitación de los recursos humanos granjeros para enfrentar los nuevos desafíos de la competencia por los mercados.

El Proyecto comprendió varias cadenas del subsector granjero concentrándose en la frutícola, vitícola y hortícola cuando se visualiza el conjunto de instrumentos y cómo los mismos fueron utilizados por los beneficiarios. En la cadena frutícola de hoja caduca, el Proyecto se dirigió a viveristas proveedores de material vegetativo, importadores de material vegetativo (portainjertos y variedades), productores, empacadores y agentes comercializadores. En la cadena vitivinícola, además de los viveristas, fueron apoyados por el Proyecto,

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

productores vitícolas y bodegueros. En la cadena hortícola fueron respaldados principalmente productores, empaques y agentes comercializadores. En la cadena cítrica fueron apoyados productores, trabajadores de empresas y exportadores. En la cadena apícola fueron apoyados productores y exportadores.

En todas las cadenas fueron apoyados asesores técnicos privados a través de actividades de capacitación. Algunas condiciones encontradas en la ejecución, determinaron menos apoyo a algunas cadenas, como la cítrica, cuando a poco de iniciarse el Proyecto debió interrumpirse, por razones sanitarias, la reconversión en la zona Litoral Norte, principal enclave cítrica del país.

El esquema institucional se integra con la Unidad Ejecutora y con las unidades de competencia específica sobre las diferentes actividades JUNAGRA, INAVI, CHNPC, organismos del Ministerio en el área sanitaria y de la información e institutos públicos de régimen de gestión privada como INIA e INASE.

### 3.3.3. Una tipología preliminar de los Programas y Proyectos del MGAP

De acuerdo a los conceptos expuestos en el capítulo 3 (marco teórico) sobre los programas y proyectos de desarrollo sectorial implementados durante los últimos 15 años por el MGAP, éstos se pueden clasificar en: Programas de Desarrollo Agropecuario, Desarrollo Agrario y Programas de Desarrollo Rural, o programas con énfasis en atención a la pobreza. En este último caso, se pueden diferenciar dos tipos, aquellos orientados específicamente a acciones

---

\* Convenio de Préstamo 3131 del Banco Mundial.

\*\* Convenio de Préstamo 3697-UR con el Banco Mundial.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

de atenuación de las condiciones de pobreza y otros que constituyen proyectos complementarios o de apoyo a los anteriores. En el siguiente cuadro se ordenan las iniciativas en un primer esfuerzo por clasificarlas, aunque, naturalmente, pueden existir numerosas dudas debido a las múltiples funciones o acciones diversas que llevan a cabo las unidades ejecutoras de cada uno de los mismos. A riesgo de que la clasificación pueda constituir un encasillamiento excesivamente riguroso, la misma se expone en el cuadro 3.7.

Tomando en consideración el análisis de política de desarrollo sectorial efectuado, a continuación se extraerán algunas conclusiones de utilidad general y particular para este trabajo.

#### 3.3.4. Conclusiones

De la información analizada en este informe se pueden desprender los siguientes conceptos:

1º - El conjunto de recursos administrados con destino al desarrollo sectorial, visto a mediano plazo y en forma global, no ha sido escaso, por el contrario, se podría decir que ha sido significativo.

2º - Los proyectos orientados estrictamente al desarrollo rural han sido menores con relación a aquellos orientados al desarrollo agropecuario, tanto en número como en los recursos asignados a tal fin. En términos generales, la estrategia utilizada en estos últimos quinquenios se puede caracterizar por:

· Proyectos y Programas, con fuerte financiamiento externo (BID, FIDA, Banco Mundial) articulados de acuerdo a los enfoques de los organismos financieros e integrados a los Programas de Ajuste Estructural. Sin embargo,

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

es necesario remarcar que se perciben diversos matices en la estrategia con que se actúa en los proyectos de desarrollo.

- Promover una visión de mercado en la cual se incluyen, en forma relativamente homogénea, la agricultura empresarial y a la agricultura familiar. En ellos, los valores, la inclusión en el sistema, el funcionamiento individual y por cierto, las propuestas, se plantearon e implementaron desarticuladas de un proyecto económico alternativo para la agricultura familiar y los grupos con mayores problemas sociales. Recién en los últimos años y proyectos se comienza a diferenciar más nítidamente estas diferencias estructurales.

- Desarrollo por funciones específicas e independientes. Así, han trabajado por ejemplo, sobre:

- reconversión productiva subsectorial o actividades por rubros (horticultura, frutales o ganadería);

- áreas de pobreza o grupos sociales deprimidos.

- No mostrar una visión territorial del problema, en los términos que se ha enunciado en este trabajo, en particular en el capítulo referido al marco teórico.

- No articular unos con otros. En general, cada uno de ellos funcionó con independencia y autonomía, tanto que no se articularon propuestas ni acciones conjuntas, ni tampoco se ordenaron, en forma expresa, en torno a lineamientos explícitos y expuestos ante la opinión pública.

En forma inversa y en particular desde la óptica del desarrollo rural, se puede decir que:

- No se articularon sobre un proyecto social alternativo, ni una propuesta micro-económica diferente a la forma empresarial.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

**Cuadro n° 3.7 - Tipificación de los Programas y Proyectos implementados por el MGAP durante los últimos 15 años.**

<u>Prog. de Desarrollo</u> <b>Agropecuario</b>	<u>Prog. de Desarrollo</u> <b>Agrario</b>	<u>Prog. de Desarrollo</u> <b>Rural (aplicados)</b>	<u>Prog. de Desarrollo</u> <b>Rural (apoyo)</b>
PREDEG		PRONAPPA-FIDA	Estudio sobre el empleo, los ingresos y las condiciones de vida de los hogares rurales
PRENADER		URUGUAY RURAL	Programa de apoyo institucional y normativo con objeto de reducir la pobreza rural en el MERCOSUR y países asociados.
PRONADEGA		PRONADEGA (parc.)*	Familia Rural
P.Servicios Agropecuarios	P.Servicios Agropecuarios (parc.)	Proyecto MEVIR-UE	
Proyecto Ganadero	Proyecto Ganadero		
PENTA	PENTA		
CEAD			

\* parc.= Se ubican parcialmente en dicha tipificación

- No cuestionaron el mercado, aún en sus expresiones más perversas.
- No estimularon seriamente el “empoderamiento” social de los grupos deprimidos.
- No se cuestionó la sostenibilidad a largo plazo del proyecto particular.
- No se vincularon con los tradicionales problemas de acceso a los recursos naturales básicos para la producción agraria, tierra y agua, ni a la extranjerización y concentración creciente de los mismos.
- El esfuerzo de DR no se articuló con fuerza con otros organismos públicos que tienen un papel importante en el DR, especialmente el Instituto Nacional de Colonización.

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

· Aceptaron cierto grado de “clientelismo”, cuestionando las bases conceptuales del Desarrollo Rural, el cual, por definición, no puede constituirse en un instrumento de captación o beneficio extra-grupo del beneficiario.

Por lo tanto, se convierten, en la práctica, más en proyectos de Crecimiento, adoptando las bases de la Teoría del Crecimiento, que en Proyectos de Desarrollo, cuyas bases teóricas, conceptuales y prácticas se diluyen fuertemente. En concordancia con ello, se puede decir que fundamentalmente se ha invertido en proyectos de “Desarrollo Agropecuario”.

### **3.4. La evolución de la política de ordenamiento territorial en los últimos 25 años**

#### **3.4.1. De lo implícito a lo explícito**

En el intento de pensar en una retrospectiva de la política de Ordenamiento Territorial en los últimos 25 años en Uruguay, la misma se reduce, forzosa-mente, a los últimos 14 años, desde que se crea el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Por lo tanto, se plantea el desafío de descubrir las trazas del Ordenamiento del Territorio en políticas no explícitas, aquellas que lo construían (producto), que lo usaban como unidad de medida y que, al fin y al cabo, lo convirtieron en proyecto, en los años anteriores a la promulgación de la ley de creación del Ministerio. El territorio como construcción social, sin responder a políticas y objetivos explícitos.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

Al respecto, Viana (2004), en un artículo referido a este tema, plantea cuatro edades para el territorio uruguayo. Tomando dicho estudio como antecedente, se agregó una quinta etapa que permite comprender mejor los procesos contemporáneos. En el siguiente cuadro se resumen las cinco etapas.

### 3.4.2. El Ordenamiento Territorial Implícito

En este contexto de territorio ordenado por carreteras y caminería rural, delimitado en lo formal por la superposición de la estructura jurídica administrativa con la estructura de la propiedad de la tierra, de la sustitución o pérdida de modos de producción tradicionales, aparecen organismos que con su política de intervención sectorial, imponen acentos al ordenamiento implícito del territorio.

A las ya mencionadas políticas de construcción de carreteras del Estado, Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOB), se le suma el incentivo a determinadas producciones (Forestación, Arroz, Lechería) y a la actividad del Instituto de Colonización, o a la tarea concreta de organismos como el Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR) que, con su política de erradicación de los denominados “rancheríos rurales”, ha construido una red sobre la vieja estructura de centros poblados. Capítulo especial merece la actuación de los Municipios, con su posición estratégica para manejar el territorio local. Cada caso justificaría un estudio particular; ya que el producto del accionar de cada Intendencia sobre el territorio, estará ligado a la mayor o menor capacidad para volcar excedentes y su capacidad de manejarse con independencia del gobierno central.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*



Las políticas sectoriales han hecho ordenamiento territorial, han generado antecedentes de acción concreta y sobre todo, se han acostumbrado a actuar independientemente sobre el territorio, sin coordinación alguna.

### 3.4.3. El Ordenamiento Territorial Explícito

Abordaremos este capítulo desde dos aproximaciones: la primera referida al Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y la segunda relacionada con el papel de las Intendencias Municipales y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

#### ***3.4.3.1. El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente***

La ley 16112 crea a partir de 1990, el MVOTMA y en 1997, con el decreto de creación de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT), el Estado explicita su voluntad de ordenar el territorio. Desde ese momento, surgen hitos clave para la conformación, sobre todo, de una batería de conceptualizaciones que harán al estado del arte de la disciplina del Ordenamiento Territorial. Las reales concreciones, en cambio, aún son muy incipientes.

En 1996 y 1997 la DINOT contrata a un equipo de técnicos para la redacción de las Directrices de Ordenamiento Territorial y Desarrollo. En dos documentos se plasma lo que serían las tareas y desafíos del Ordenamiento Territorial. Al respecto se entiende que “La misión de las políticas territoriales es conducir la transformación del territorio en función de una estrategia de desarrollo nacional y complementariamente incorporar las especificidades regionales y locales en dicha estrategia de desarrollo nacional”. Bervejillo et al. (1997).

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

### Cuadro 3.8 - Edades del Territorio uruguayo

- 1) La primera edad fue la de la naturaleza.
- 2) La segunda edad fue la del desarrollo de la estructura extractiva de los siglos XVI y XVII en la que las rutas posibles, "los pasos", hicieron que indios y gauchos ajustaran la estructura de la naturaleza a su medida.
- 3) La tercera edad es la del cambio en la forma productiva, de la estancia cimarrona a la estancia alambrada y el ferrocarril como gran ordenador del territorio.
- 4) La cuarta edad se produjo por la sustitución de las vías del ferrocarril por la red vial carretera. El camión llevó los productos del medio rural a las fábricas o al puerto, sin etapas.
- 5) Una quinta edad, que no plantea Viana, pero que complementa esta visión, es la revolución tecnológica global, basada en la informática y las telecomunicaciones, donde las redes y la ruptura de la ecuación espacio-tiempo van camino a convertir el territorio nacional en un tejido peculiar.

Según el decreto 256/97 para la reformulación de la estructura organizativa de DINOT, se establece que la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial es la responsable de la formulación de la política nacional en dicho campo y de los controles necesarios, a efectos de ordenar el territorio a escala nacional y en un marco regional, tutelando sus recursos e impidiendo los desequilibrios.

Esta Dirección ha producido, desde entonces, una cantidad considerable de documentos valiosos por su contenido conceptual, entre los que se destacan: i)

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

el documento de 1996 para las Directrices y el de 1997 como síntesis; ii) los aportes para la ley de OT (aún sin aprobar) y iii) documentos de seminarios prospectivos.

Una batería de publicaciones más o menos llamativas y la concreción de planes y programas para Prevención de Asentamientos y Apoyo a la Gestión Municipal, son las concreciones prácticas, más importantes.

Sobre el marco conceptual importa destacar las ocho ideas clave para una ley de Ordenamiento Territorial de junio del 2004, donde el concepto de Ordenamiento Territorial, como política transversal, es fundamental para la visión institucional.

En particular, la idea 5 “Planes de Ordenamiento territorial, desarrollo urbano-rural y descentralización”, adelanta el concepto de lo urbano-rural como concepto integrador: “La regulación vinculante de los usos del suelo mediante planes de ordenamiento territorial es privativa de los Gobiernos Departamentales. La Ley concibe a los “Planes de OT” como urbano-rurales (superando la visión urbana exclusiva), de ámbito flexible (pueden abarcar micro regiones), y responsables de armonizar la planificación física y las estrategias de desarrollo local. Esta concepción de los Planes de OT los convierte en instrumentos que contribuyen a la descentralización y a la buena gobernanza, en el proceso de modernización del Estado que el país requiere”.

La clásica dicotomía campo-ciudad, alimentada durante siglos por las visiones urbanas del propio proceso, evoluciona y está a punto de superarse. Si hasta antes de la revolución francesa la ciudad dominaba el campo desde la concen-

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

tración de los poderes y con la revolución industrial ese dominio se afianza a través de la dinámica de las empresas urbanas, esto se produce, no por el nuevo concepto territorial, sino por la extensión de lo urbano al conjunto del territorio. Corloz (s.f.).

El fenómeno de lo rural enfrentado a las nuevas condiciones de las transformaciones socio espaciales contemporáneas, hace repensar el concepto, desligándolo de la antigua dicotomía (en general el afuera versus el adentro), para integrarlo en dos nuevas conformaciones territoriales: la ciudad dispersa o difusa y un campo urbanizado. Parecen ser las alternativas a las ciudades concentradas y los vacíos rurales sin servicios de la actualidad.

En el esfuerzo prospectivo y de imaginar un escenario tendencial para 2025, el documento base para las áreas rurales y pequeños poblados elaborado por la DINOT se plantea como alternativas que: “No existirían cambios sustanciales en la macrolocalización espacial de la población. En las áreas de mayor densidad poblacional, de mayor conectividad y en producciones que así lo permiten (lechería, hortifruticultura) se profundizaría la tendencia a que los trabajadores (en particular asalariados) no residan en las áreas rurales, a pesar de trabajar en ellas, y se trasladen a las localidades menores o intermedias.

Un incremento de la población “flotante”, asociada al creciente desarrollo de empresas prestadoras de servicios a la producción primaria.

Una tendencia a la pérdida de importancia relativa de la población radicada en las pequeñas localidades (menos de 900 habitantes), relacionamiento de las

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

pequeñas localidades, fundamentalmente con la producción primaria y en menor medida, con mayor capacidad de sobrevivencia, serían aquellas ubicadas en puntos de mayor conectividad y con mayor capacidad de prestar servicios a la producción (ofreciendo por tanto mejores oportunidades de empleo) y a sus pobladores (educación, salud, esparcimiento). Aquellas ubicadas en microrregiones muy aisladas (fundamentalmente en el norte del país) ubicadas en una “cuenca cautiva” de demanda de servicios que posibilita su sobrevivencia”.

En ese documento se plantea una sistemática categorización de las producciones del medio rural con vistas a un escenario tendencial a 2025: agricultura de secano, arroz, hortifruticultura, ganadería, lechería, forestación, turismo e industria, las cuales son analizadas por 10 variables principales: producción, tecnología, productividad por hectárea, modelo productivo, escala, tamaño de las explotaciones, trabajadores, residentes, localización e infraestructura.

Los organismos sectoriales se encuentran ordenando el territorio (“haciendo territorio”) sin coordinación, pero en algunos casos, con una visión integradora del territorio como variable. Por otro lado, la DINOT se encuentra elaborando teoría y asomándose tímidamente a la práctica a través de programas de corte urbano y las Intendencias coordinando o intentando coordinar con agentes locales. Finalmente, deben considerarse las iniciativas de los sectores o grupos locales.

Esta rápida visión de lo producido en 14 años de política explícita de OT, permite afirmar que todavía falta bastante para la integralidad transversal de-

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

seada y para que la DINOT ejerza realmente el papel de coordinadora y líder de los procesos. Esta Dirección tiene, por ahora, poca capacidad de articular con iniciativa propia a los organismos sectoriales.

La anunciada y postergada promulgación de una Ley de OT – prevista para 2005- genera expectativas y a la vez, temor, por una pretendida supra-regionalidad que, en vez de ordenar el territorio, puede ayudar a complejizarlo más.

Otro espacio recientemente creado en el Ministerio, para el ordenamiento territorial, ha sido la Comisión Técnica Asesora de Ordenamiento Territorial (COTAOT). Esta Comisión está integrada por varias entidades y organismos públicos, entre los cuales se encuentran los siguientes Ministerios: MVOTMA, MGAP, Turismo, Cultura, Economía y Finanzas, Industria, Obras Públicas, Interior, Salud Pública, Intendencias Municipales, Universidad de la República. Su cometido es el de elaborar políticas nacionales de Ordenamiento Territorial, actuar como ámbito de coordinación interinstitucional, asesorar al MVOTMA.

#### *3.4.3.2. Las Intendencias Municipales y el Gobierno Central*

La reforma constitucional de 1996 define un nuevo marco institucional para los municipios y en consecuencia, las responsabilidades de los gobiernos departamentales, el sistema de transferencia de recursos y el carácter de las finanzas locales. Estas modificaciones asignaron a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto la responsabilidad de planificar e implementar las políticas de descentralización del Estado. La OPP administra, mediante la Unidad de Desarrollo Municipal, entre otros instrumentos, el Fondo para el Desarrollo del Interior (FDI). Este instrumen-

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

to ha tenido un importante papel en las posibilidades de desarrollo y gestión de las intendencias del interior del país, ya que, en general, éstas tienen recursos presupuestales magros o deficitarios. Puede decirse que, probablemente, este instrumento haya sido una de las acciones más importantes en el campo de la Descentralización y el Ordenamiento Territorial del país. Este programa se orientó a fortalecer el desarrollo institucional de las Intendencias, capacitar personal, modernizar equipos, mejorar los procedimientos administrativos.

Por otro lado, en este período se institucionalizó el Congreso de Intendentes, el cual constituye una instancia de representación de los gobiernos departamentales. En este período, también fue creada la Comisión Sectorial de Descentralización y Desarrollo, que está integrada por el Congreso de Intendentes y por el Gobierno Central, la cual asiste a la OPP en la definición de las políticas de descentralización.

Las Intendencias Municipales son responsables por los servicios públicos de su Departamento, entre los cuales se encuentran: mantener limpias y ordenadas las ciudades, pueblos, villas y demás urbanizaciones del Departamento. También constituyen parte de su responsabilidad el alumbrado público, caminos departamentales y vecinales y otras funciones tradicionales. Además se encuentran en su órbita algunas policlínicas, guarderías y comedores que son administrados por las Intendencias, mayormente en convenio con organismos de competencia nacional. También han ampliado el esfuerzo de sus políticas sociales, a la construcción de viviendas populares e instalaciones deportivas.

Asimismo, en los últimos años, las Intendencias han comenzado a asumir nuevas responsabilidades en el desarrollo económico y social de los Departamen-

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

tos. Así, dependiendo de cada caso, se han asumido actividades en el área industrial, rural, comercial o turística. Este proceso se inicia con la creación, en 1985, de la Oficina de Desarrollo Agropecuario de la Intendencia Municipal de Río Negro, luego de cuya experiencia se comienzan a crear nuevas oficinas de desarrollo municipal. En 1996 se crea una red de unidades u oficinas de desarrollo departamental y al año siguiente se establece este ámbito como un órgano asesor del Congreso de Intendentes. Este proceso se encuentra fuertemente influenciado por la escala y poderío económico de cada Departamento, así como la voluntad y el enfoque de política municipal que persigue cada gobierno local y por lo tanto, ha variado con el tiempo en cada unidad territorial.

En este espacio de creación de políticas territoriales de desarrollo, merecen destacarse las unidades creadas en los Departamentos de Paysandú y Tacuarembó, por su papel creador en sus respectivas áreas y la caracterización de las respectivas Intendencias y sus políticas municipales. Ambas se refieren a situaciones estudiadas con mayor detalle en este informe.

En tal sentido, debe mencionarse el papel del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), que durante la década pasada ha impulsado la creación y el desarrollo de las oficinas de desarrollo municipal. Este esfuerzo ha sido confluyente con el realizado por la OPP. También, se debe mencionar la creación de las Mesas de Desarrollo Rural en los departamentos, resultado de la promoción y el trabajo del Proyecto Uruguay Rural del MGAP-FIDA.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*



#### 3.4.4. El desafío para la Cuestión Rural

Si se toma la idea de la ruptura de la dicotomía campo-ciudad y se reconoce la estrecha interdependencia entre lo rural y lo urbano, se debe aceptar, además, que el modelo de sociedad rural está en crisis, pues aún no comprende su papel actual y sus nuevas funciones. Así, no sólo pierde su identidad sino su población, sus modelos de organización y muchas de sus actividades. Pérez (2001).

La posibilidad de reinventar el territorio, ordenándolo, pero desde sus habitantes, con el fortalecimiento de la democracia participativa y restableciendo las condiciones de habitabilidad y convivencia, puede ser un camino para lograr el desarrollo.

La adecuada integración del viejo y establecido “ordenamiento implícito”, surgido desde lo sectorial, con el nuevo “ordenamiento explícito” estatal, debería integrar la nueva ruralidad.

La voluntad de participación que se plantea en la promoción de los Planes de Ordenamiento del Suelo, para pequeños centros poblados, o los más ambiciosos Planes Directores para las ciudades de tamaño medio y hasta para la metrópoli, no parecen estar presentes en la agenda de programas para lo rural de la actual DINOT y este tema parece estar más ligado a pequeñas experiencias de ONGs, académicas o productivas, que distan mucho de poder conformar una política.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

### 3.4.5. Conclusiones

Debe reconocerse el trabajo disperso y desconectado que en el campo del Ordenamiento Territorial se ha dado desde diversos organismos nacionales o departamentales, públicos y privados. Quizás, en cierta forma, contradictorio. Si bien se han generado instancias de coordinación, la apreciación preliminar es que aún distamos de tener una política definida y coordinada en el ámbito nacional de decisión del Estado y que el Ordenamiento Territorial se encuentra influenciado por el accionar de diferentes organismos (público-privados y/o nacionales-departamentales) y cuyo resultado es un tanto incierto a medio plazo. Aún no tenemos una imagen o proyecto de Ordenamiento Territorial definida como deseable y cuya construcción se propugna mediante el esfuerzo concertado de todos los organismos públicos y agentes sociales.

En el ámbito nacional se reconoce, en forma bastante generalizada, la existencia de una concepción centralizadora del país, que debe ser sustituida por un esfuerzo descentralizador importante. Sin embargo, algunos de los organismos propulsores de este enfoque, como la Intendencias Municipales, no siempre han comenzado procesos de descentralización departamental o local, con fuerte participación de los agentes privados y de las organizaciones locales. Este parece constituir un déficit importante de la cultura actual referida al Ordenamiento Territorial y el Desarrollo.

El desarrollo rural y el ordenamiento del territorio en el espacio agrario, aparecen aún como temas separados. La elaboración teórico conceptual es escasa y en la práctica poco se ha avanzado.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

### 3.5. Políticas públicas y enfoque de género en el sector rural

Un relevamiento sobre políticas públicas para la mujer rural realizado en Uruguay recientemente concluye que no existen políticas públicas claras para la mujer rural, y que “en la mayoría de los casos aparece la temática pero más como expresión de cierta preocupación política que como voluntad de abordarla teórica y estratégicamente”. Capurro y Bazzani (2001). Además, el informe señala que en la mayoría de las instituciones analizadas\* predomina un enfoque productivista, por el cual se considera a la mujer como potencial generadora de ingresos complementarios a los ingresos prediales. Por otra parte, el enfoque de género está ausente en la mayor parte de los programas; predomina la neutralidad como punto de partida y se considera, en general, que el trabajo con la familia es el adecuado para abordar el tema de mujer rural. Si bien a través de este enfoque existe un reconocimiento tácito del papel productivo que cumplen las mujeres, no se toma en cuenta ni se tiende a reducir las relaciones de inequidad entre hombres y mujeres de la familia y por lo tanto no se realiza ningún tratamiento diferencial para sus integrantes. Como señala Campillo (1994), al considerar la familia como el grupo meta, se asume que ésta es una “unidad monolítica de intereses comunes y relaciones democráticas en la que todos sus miembros tienen acceso equitativo a bienes, recursos y beneficios”. Campillo (1994) añade que existe suficiente evidencia que esto no es así, y que en las familias se reproducen relaciones de subordinación e inequidad que restringen las posibilidades de las mujeres y menores de edad.

El informe de Capurro y Bazzani (2001) concluye que “la convocatoria al núcleo familiar, parece suponer para quienes diseñan o ejecutan estos progra-

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

mas, un avance hacia el mejoramiento de calificación de la mano de obra predial, un desarrollo de las habilidades y destrezas de los integrantes, de manera de mejorar los ingresos familiares.” Es así que este enfoque productivista esconde y reproduce, bajo un rótulo de neutralidad, las relaciones de subordinación que existen entre hombres y mujeres. Tampoco se definen ni se plantean estrategias que apunten al empoderamiento de las mujeres, que desarrollen su capacidad negociadora, fortalezcan su capacidad de demanda y califiquen e incrementen su participación y su protagonismo en el ámbito público, particularmente en la toma de decisiones (local, regional y nacional). Con poquísimas excepciones -afirman las autoras- no aparecen proyectos que impulsen la generación de organizaciones de mujeres rurales que atiendan realmente a sus necesidades estratégicas. Tampoco existen organismos públicos que aborden específicamente la problemática de la mujer rural.

El Instituto Nacional de la Familia y la Mujer, creado en 1991 en el ámbito del Ministerio de Educación y Cultura, tiene una escasa conexión con el MGAP y por lo tanto no influye en sus políticas y programas. Sisto (1996). El Instituto Nacional de Colonización (INC), que ha desarrollado una línea de trabajo hacia las mujeres rurales, no tiene cometidos taxativos en esta área. Vitelli (2003). El trabajo ha consistido, fundamentalmente, en el desarrollo de líneas de capacitación dirigidas a mujeres de las colonias del Instituto. El programa comenzó por aspectos de índole social, para luego avanzar en el terreno de lo productivo. El programa se financia con fondos propios del INC y se han obtenido puntuales apoyos adicionales del Fondo de Población de Naciones Unidas. El trabajo ha estado localizado, fundamentalmente, en las colonias del sur del país. Loza (s.f.)

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

La Comisión Honoraria para la Mujer Rural, del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) se orienta a preservar la ruralidad y a desempeñar un papel de ejecutora de algunos proyectos con grupos de mujeres en el marco del Programa Familia Rural. Esta Comisión fue creada en 1996 y reformulada en sus cometidos y composición en junio de 2000. Está integrada por delegadas de seis organizaciones, dos de las cuales son las que nuclean a mujeres rurales (Asociación de Mujeres Rurales del Uruguay y Red de Grupos de Mujeres Rurales del Uruguay), además de representantes de la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR), Cooperativas Agrarias Federadas (CAF), Federación Rural (FR), Asociación Rural del Uruguay (ARU) y del MGAP, que cumple funciones de Dirección Ejecutiva. Los cometidos principales de la Comisión apuntan a la generación de “un ámbito que asegure la interlocución de las mujeres del medio rural, en el proceso de diseño y aplicación de políticas destinadas a ellas”, a la coordinación de “iniciativas y actividades destinadas a atender las inquietudes y necesidades de la población femenina rural”, a impulsar proyectos tendientes a mejorar la inserción de las mujeres rurales en la sociedad y que reconozcan y potencien el aporte que ellas realizan a la economía y a la producción familiar”. MGAP (2004). Según Fossatti (2003), existe un espíritu “amortiguador” en las convocatorias al trabajo colectivo con el fin de compartir recursos y oportunidades de capacitación y proyectos productivos, y un reconocimiento general de los intereses comunes y los que diferencia a las organizaciones participantes.

---

\* Las instituciones de donde se recabó información fueron: (1) IICA - Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura; (2) Comisión Honoraria de Mujer Rural/Programa Familia Rural, MGAP; (3) Uruguay Rural/FIDA-MGAP – (Fase 2 del Pronappa-FIDA); (4) PRONADEGA/GTZ-MGAP; (5) PREDEG/GTZ-MGAP; (6) PRENADER/Programa Microcuencas/BID-MGAP; (7) BROU - Banco República Oriental del Uruguay; (8) INC - Instituto Nacional de Colonización; (9) IPA - Instituto Plan Agropecuario; (10) MEVIR - Movimiento para la Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural.

Aunque no constituye un organismo perteneciente estrictamente a la órbita pública, la Comisión Nacional de Seguimiento de Compromisos de Beijing (CNS) contempla entre sus áreas de trabajo, el “área de mujer rural”. La integración de las mujeres rurales es a través de algunos grupos de distintos departamentos (Canelones, Florida) y la Red de Grupos de Mujeres Rurales. Comisión Nacional de Seguimiento (2004). La AMRU participó en la CNS hasta principios del año 2004. En esta Comisión se reconoce que las problemáticas comunes y específicas que viven las mujeres rurales, atañen a la situación económico-productiva y a la permanencia de las familias en el campo. Por otra parte, se discute la pertinencia de que la convocatoria sea realizada a mujeres rurales individuales (y no específicamente a mujeres rurales organizadas) y la definición de los problemas a los que se debe dedicar este grupo de trabajo. Asimismo, se plantean debilidades a la hora de evaluar la efectividad de la tarea de la Comisión, debido a la disparidad que existe entre las mujeres participantes y los conflictos que se generan en torno a los espacios de promoción y participación de las mujeres rurales. Fossatti (2003).

En el ámbito de las intendencias municipales, se han desarrollado acciones específicas para mujeres (tanto urbanas como rurales) a través de sus Direcciones de Bienestar Social. Éstas cuentan con Asistentes Sociales y/o Promotores de Desarrollo. Las acciones en general han estado focalizadas en aspectos de salud, educación, vivienda y alimentación. Loza (s.f.).

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

## **4. RELEVAMIENTO DE EXPERIENCIAS EN PAYSANDÚ**





## **4. RELEVAMIENTO DE EXPERIENCIAS EN PAYSANDÚ**

### **4.1. Sistematización de la política municipal de Desarrollo Rural de la Intendencia Municipal de Paysandú**

#### 4.1.1. Caracterización de la evolución de las políticas municipales en Desarrollo Rural y Ordenamiento Territorial (DRyOT)

##### *4.1.1.1. Etapas*

Se visualizan tres etapas en el desarrollo de la política municipal. La primera etapa (1978 a 1990) se caracteriza por el inicio de dos proyectos basados en la promoción de rubros específicos de producción. Una segunda etapa (1990 – 2000) en la que se busca una especialización en desarrollo más allá del rubro de producción y que podríamos denominar de institucionalización de la estructura de desarrollo agropecuario. Y una tercera etapa (2000 en adelante) donde se consolida una visión de desarrollo departamental que integra lo rural y lo urbano.

##### *4.1.1.2. Razones de la división de las etapas iniciadas en 1.1.*

La identificación de las etapas se realizó en base a las dimensiones: grado de articulación de proyectos y unidades técnicas específicas, nivel de institucionalización y definición de políticas, lugar en la estructura municipal y concepción teórico-metodológica predominante en cada momento histórico del desarrollo de la política municipal, en materia de desarrollo rural. La relación y combinación de estas dimensiones en el tiempo, permite describir las etapas de la siguiente forma.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

ETAPA 1. El inicio de la misma esta pautado por la creación del Banco de Fomento Apícola en el año 1978, por iniciativa del gobierno nacional en el periodo dictatorial del País (Plan Norione), para el desarrollo de esta actividad agropecuaria al norte del Río Negro. A nivel de la sociedad civil local se forma, en 1979, la Cooperativa CALAPIS para el acopio y comercialización de miel. Esta organización se convierte en el vínculo y referente del municipio para el diseño de políticas que comienzan poco a poco a obtener una impronta local. El fomento de esta actividad se complementa, en 1984, con la implementación del Plan Granjero, una iniciativa local que tiene su antecedente en una Comisión Honoraria instalada en 1959 denominada “Fomento Hortícola”, con la cual la Intendencia colabora con recursos y una funcionaria asignada, básicamente, para implementar la venta a bajo costo -o donación, según el caso- de semillas de huerta y plantines. Según lo expresado por los informantes calificados, esta actividad surge en un momento de crisis por efecto de las inundaciones, con el objetivo de ayudar en la economía familiar fomentando la creación de huertas para el autoconsumo. La creación del Plan Granjero intenta complementar esta actividad brindando asistencia técnica. En 1985 se propicia el nucleamiento de los productores granjeros, institucionalizándose este ámbito de participación en la Sociedad de Fomento Rural Granjero de Paysandú (SOFORUGPA), a partir de lo cual existe en el Departamento un interlocutor representativo del sector, que posibilita la articulación y diálogo público-privado en lo que a políticas municipales dirigidas al sector se refiere. Estos dos proyectos o programas –Banco de Fomento Apícola y Plan Granjero- dependían de la Dirección de Higiene de la Intendencia, la cual está localizada en el Departamento General de Servicios, con escaso nivel de vínculo entre ambas unidades. A nivel de síntesis, el comienzo de la

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

política departamental en materia de DR tiene un origen externo al gobierno local, se refiere a actividades y servicios brindados más que a una política ordenada e integrada de desarrollo rural, al desarrollo por rubro como concepción teórico-metodológica. Es de destacar, asimismo, que desde los orígenes se buscó la interacción del sector público y privado a través de las organizaciones representativas o asociaciones de productores, en cada uno de estos sectores. La misma continúa con diferentes formas e intensidad en los distintos períodos de gobierno, pero representa una tradición departamental que se mantiene hasta el presente.

ETAPA 2. Con el cambio de gobierno departamental de 1990, comienza un proceso de institucionalización de las actividades de desarrollo agropecuario de la estructura municipal, con la intención de diseñar una política más integral y articulada en la materia. Se conforma así, en 1991, la Dirección de Desarrollo Agropecuario, Promoción Industrial y Cooperativismo. Este propósito que comenzó con un cambio de estructura, se fortalece técnicamente en 1992 con el ingreso de un experto y dos técnicos locales (agronomo y veterinario) con el objetivo de desarrollar la producción de quesos artesanales en una zona específica del Departamento (Colonia Juan Gutiérrez) y diversificar la producción a través del fomento de rubros alternativos a los tradicionales. Equipo técnico que, a su vez, colabora en este período con la experiencia de COLEQUE en Quebracho. Como se desprende de la denominación de la nueva Dirección, la articulación del espacio urbano-rural en materia de desarrollo impregna este arreglo institucional desde un principio, probablemente por la importancia de los complejos agroindustriales presentes en el Departamento y el nivel de organización de productores en cooperativas agrarias. En este período se crea

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

la Dirección General de Promoción y Desarrollo (1995). Se conforman, de esta manera, los cuatro grandes departamentos con sus respectivas direcciones generales, que se mantienen hasta la actualidad.

Esta Dirección trabaja, en forma integrada, con las políticas de escala nacional, pero con una clara impronta local, generando el desarrollo de programas y políticas en el ámbito municipal. Como ejemplo, se enumeran algunos proyectos diseñados y/o implementados en esta etapa: Producción Intensiva de Carne (EEMAC - FRICASA -As. Rural Exposición Feria – IMP y AZUCARLITO), Diagnóstico Forestal del Departamento, estudio de pre-factibilidad apícola a nivel regional, estudio de pre-factibilidad del parque industrial, proyecto de corderos pesados (SUL-Liga del Trabajo de Merinos-IMP), desarrollo del Programa Cuenca Lechera II (APLP – APL.PE – DIPRODE e IMP), instalación de campos de recría. Los cambios en la política económica nacional repercuten en forma diferencial en el departamento de Paysandú, dada la gran capacidad exportadora instalada a partir del desarrollo de los complejos agroindustriales. Esto afecta la cantidad y calidad del empleo. Esta situación coyuntural y la tradición de organización de la sociedad civil a la que hacíamos referencia en la primera etapa, lleva a la conformación, en 1996, del Movimiento por Paysandú entre Todos y es esta Dirección General la que tiene a su cargo la representación municipal en esta modalidad de participación. Esto lleva a aumentar los lazos institucionales entre organizaciones del medio, de muy distinto origen entre sí (centros comerciales e industriales, asociaciones de productores de distintos rubros, organizaciones eclesiales y ONG's de base) y de todas ellas con el gobierno departamental, unidas por un fin en común "el desarrollo del Departamento". Se dejan a un lado las

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

diferencias y especificidades sectoriales y las diferentes lógicas organizacionales. Este proceso de acumulación teórico-práctico se materializa en el documento “Bases para un Plan Estratégico de Desarrollo”, elaborado en convenio con la Universidad de la República y presentado a consideración de la comunidad local en 1999. El mismo delinea 10 Programas sectoriales (Forestal y Maderero, Energía, Citrícola, Lácteos, Turismo, Ganadero, Granjero, Agrícola-Cultivos, Industrial Varias y Artesanías), seis proyectos importantes de infraestructura y otros seis que conforman el Programa de Formación e Innovación para el Desarrollo. En síntesis, durante este período se consolida el arreglo institucional en materia de desarrollo, se pasa de una concepción por rubro a un abordaje de lo rural con programas específicos por sectores, con una vocación de inclusión del espacio urbano-rural, se logra construir una intencionalidad política local más allá de los gobiernos nacionales, se incursiona en un proceso intenso de diagnóstico y planificación en alianza con el sector académico que intenta generar políticas de estado local que trasciendan los tiempos electorales (un Paysandú a 2015).

ETAPA 3. El inicio de la etapa actual tiene dos hitos fundamentales, un proceso de reingeniería institucional y la convocatoria a la conformación del Consejo Económico Social, como órgano de conducción del Plan Estratégico de Desarrollo elaborado en la etapa anterior. El proceso de integración de temáticas referidas al desarrollo y los programas de actuación que propone el Plan, hacen cada vez más necesaria la coordinación entre direcciones y áreas municipales que atienden en materia de desarrollo. La Dirección General de Promoción y Desarrollo, que hasta el momento tenía una única dirección de área (Desarrollo Agropecuario y Promoción Industrial), pasa a ser un departamen-

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

to de relevancia en la estructura municipal, agregándosele en su órbita tres Direcciones, a saber: Dirección de Turismo, Dirección de Cultura y Secretaría de Deportes. Se crean, asimismo, algunas unidades específicas de trabajo que intentan incorporar información (Centro Informático de Apoyo al Desarrollo Local y Centro de Información y Formación Laboral) y visiones transversales que impregnen a los programas implementados (Unidad de Género). En definitiva, la política municipal en esta etapa incursiona en materia de desarrollo local. La concepción teórica de desarrollo se visualiza en un cambio en el organigrama municipal, intentando generar modificaciones en las viejas formas. A modo de ejemplo, es significativo que la Dirección de Turismo del Departamento de Administración (este lugar en el organigrama refleja una concepción del turismo orientada a “la administración de las termas de Guaviyú y Almirón”) pasa a la dirección de Promoción y Desarrollo. La conformación del Consejo Económico Social, como órgano de conducción del Plan Estratégico de Desarrollo elaborado en la etapa anterior, es un elemento central que aglutina a los actores sociales relevantes del Departamento.

#### 4.1.2. Estructura institucional de la IMP en DR

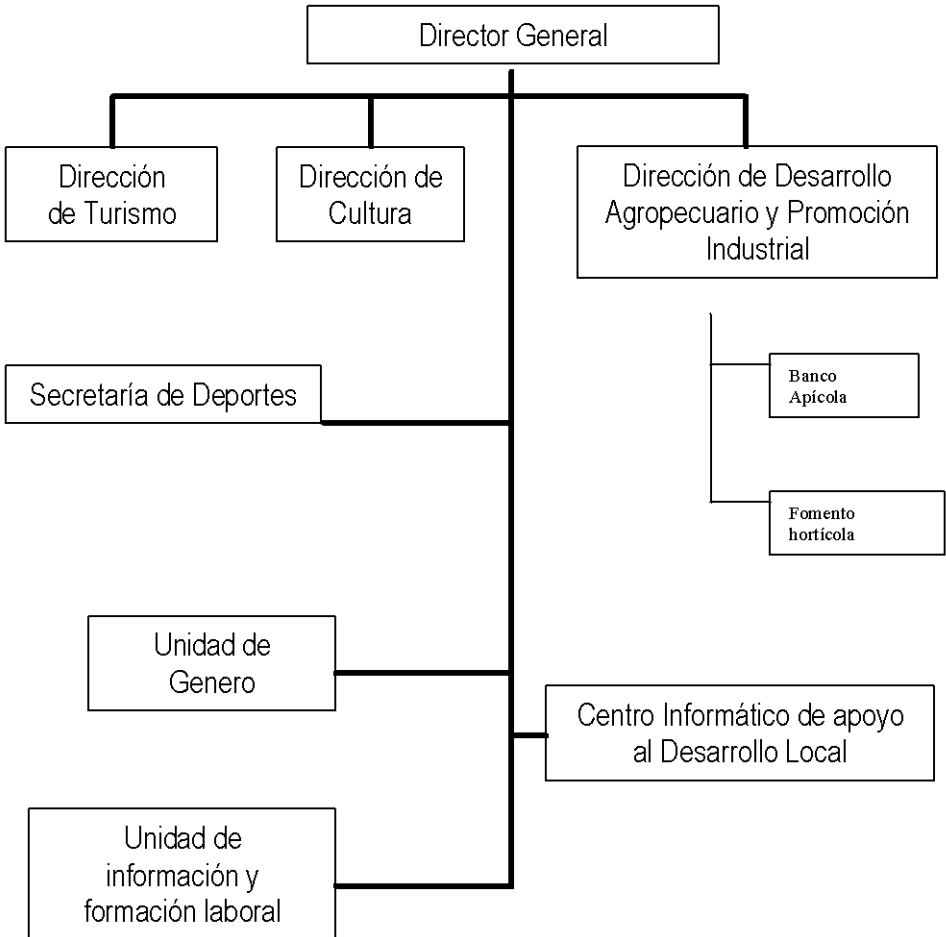
##### 4.1.2.1. *Denominación y arreglo institucional*

El siguiente diagrama ilustra la actual estructura del Departamento de Promoción y Desarrollo, de quien depende la formulación y ejecución de las políticas de desarrollo rural a escala local.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

## ORGANIGRAMA DEL DEPARTAMENTO DE PROMOCION Y DESARROLLO



#### 4.1.2.2. Recursos: RRHH y otro tipo de recursos

Los recursos humanos directamente vinculados a la Dirección de Desarrollo Agropecuario son trece personas, cinco técnicos (agronomo, técnicos agropecuarios, ingeniero químico y técnico apícola), un administrativo, una encargada del expendio de semillas y plantines de huertas, tres funcionarios de servicios generales y tres operarios de planta (BIODISEL). Cuenta con una infraestructura de dos oficinas centrales, 300 mts<sup>2</sup> de construcción en la planta de Biodisel (Parada Esperanza) y una camioneta.

En el caso del Banco Apícola, se cuenta con un fondo de recursos para el otorgamiento de créditos en materiales para fomento a la producción bajo modalidad de crédito rotatorio. Para el apoyo general de las iniciativas de actores privados, tanto particulares como de organizaciones, se cuenta con recursos del Fondo de Desarrollo del Interior, canalizados a través del Consejo Económico Social – Agencia para el Desarrollo Departamental, permitiendo la subvención parcial de asistencia técnica a PYMES rurales y urbanas que tengan ideas de desarrollo. Para este fin se cuenta con un capital semilla de U\$ 30.000 y un fondo de garantía (actualmente en reformulación, probablemente hacia micro créditos) de U\$ 60.000.

#### 4.1.3. Caracterización de la concepción y la estrategia de DR

Como se expresara en la caracterización de la etapa actual, la concepción de desarrollo rural ha pasado, en los últimos años, de la perspectiva por rubro o sector de actividad, a una visión integral en términos de desarrollo local, inte-

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*



grando fuertemente el espacio urbano-rural, en una lógica que tiende a buscar la participación conjunta de la sociedad civil organizada y el gobierno departamental, en la formulación y ejecución de las propuestas de trabajo. Esta concepción, que privilegia el desarrollo endógeno y busca la equidad social, es clara a nivel de formulación e intencionalidad, pero se identifican, en la práctica, modelos o concepciones *viejas* y *nuevas* que conviven más o menos armoniosamente en un mismo tiempo y estructura. Esto, aparentemente estaría pautando un momento de transición de formas de pensar que aún no logran generar una práctica institucional con criterios generales homogéneos.

#### 4.1.4. Metodología de intervención

##### 4.1.4.1. *Objetivos*

Se expresan como Objetivos en el Plan Estratégico de Desarrollo (marzo, 1999):

- . Reducir la desocupación y mejorar el nivel de empleo.
- . Incrementar el Producto Bruto Geográfico del Departamento a mediano y largo plazo.
- . Mejorar la distribución de los ingresos y la calidad de vida de toda la población del Departamento.

Como objetivos para este quinquenio se destacan: i) el gobierno municipal, en el marco de la actual realidad política y socio-económica, prestará, no sólo los servicios más indispensables para la comunidad, sino que también orientará su accionar a efectos de transformarse en impulsor de las políticas y estrategias

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

de desarrollo local, regional y nacional y ii) programará y ejecutará políticas de desarrollo social, como promoción y mejora en la calidad de vida de los habitantes del Departamento, coadyuvando a impulsar la creación de emprendimientos autosustentables que tengan como objetivo la generación de empleo y autoempleo.

El Consejo Económico Social define como misión la de “Contribuir al desarrollo equitativo del departamento de Paysandú y la región, aportando a la realización integral de las personas, en la familia, la cultura, el trabajo, a través de la articulación de recursos de la Sociedad Civil Organizada y el Gobierno local”.

Parece ser entonces que se ha logrado construir, a lo largo del tiempo, un objetivo general instalado en el sentir de los actores sociales y políticos del Departamento desde 1996: Promover en el Departamento el Desarrollo Productivo con Equidad, más allá de un rubro o sector de actividad económica.

Surgen del análisis de las políticas municipales en los últimos años una serie de objetivos específicos -con escasa formulación a nivel explícito- por programas o proyectos relativamente dispersos y desarticulados entre sí. Todos ellos aparecen, sin embargo, fuertemente enmarcados en este gran objetivo general consensuado. A continuación se presentan los objetivos que hemos logrado reconstruir mediante entrevistas y revisión de material escrito:

- i) Promover la creación de huertas familiares para mejorar la economía familiar y recuperar una práctica habitual de trabajo en el medio rural.
- ii) Fortalecer los grupos conformados por mujeres del área rural y sub-urbana

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

del Departamento, especialmente en el rubro de conservación de alimentos.

iii) Demostrar las ventajas de la producción de aditivo de biodisel.

iv) Promover cultivos compatibles con la producción familiar que mejoren la sustentabilidad del sistema de producción, facilitando la permanencia de las familias en el medio rural.

v) Continuar promoviendo la producción apícola, aumentando las capacidades e información estratégica para el desarrollo del sector.

vi) Crear una Agencia de Desarrollo Departamental como herramienta profesionalizada para promover inversiones mediante la identificación de proyectos productivos, facilitándoles el acceso a recursos y respaldar técnicamente proyectos específicos del área social, que tiendan a aplicar recursos para solucionar problemas locales identificados.

#### *4.1.4.2. Metodología*

En general se trabaja a demanda, una vez diseñados los instrumentos y evaluados los recursos de implementación se responde a solicitudes de localidades, grupos u organizaciones específicas.

#### *4.1.4.3. Principales resultados alcanzados. Impactos*

Los resultados se presentan en función de los objetivos específicos identificados:

i) Programa de Promoción de la Huerta Familiar, aporta asesoramiento a más de 500 huertas familiares a nivel rural y 10 comunitarias urbanas y rurales, instaladas, básicamente, a partir del año 2002. A nivel de impacto de este

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

programa se destaca el fomento de esta actividad en zonas rurales de ganadería extensiva donde la huerta no era una tradición valorada, aspecto que influye en la economía familiar y en salud, a través de la incorporación de hortalizas en la dieta básica.

ii) Capacitación y asesoramiento brindado a 15 mujeres rurales integrantes de grupos de producción de alimentos artesanales, en gestión empresarial (durante seis meses a través de acuerdos de trabajo con la Red Pro PYMES) y de calidad en proceso (en convenio con el LATU y OEA). Se logra la incorporación de estos grupos en ferias y eventos nacionales y se desarrolla, en acuerdo con el INC, una marca común que identifica a la mujer rural.

iii) Se logra la instalación de una Planta de Producción de Biodiesel, considerada una experiencia de producción exitosa y replicable a otros niveles y dimensiones, lográndose a criterio del municipio el objetivo demostrativo buscado. Dicha Planta se desarrollada en acuerdo con COPAGRAN para el suministro de la semilla y posterior venta de torta de girasol. A nivel de resultado inmediato, se logra producir el 20% del combustible consumido por la flota de la Intendencia.

iv) Programa Algodón, se han implantando 10 ha bajo la modalidad de experiencia piloto de cosecha manual en predios familiares de pequeña escala, con contrato de compra de la fibra pactado y precio piso establecido según calidad en acuerdo con SINDATEL. El municipio formuló el programa, realizó los acuerdos comerciales y brinda la asistencia técnica y el aporte logístico para el desarrollo del cultivo.

v) Se da continuidad a la tarea de asistencia técnica y facilitación de insumos desarrollados por el Banco Apícola; se profundiza el estudio apícola comenzado en la etapa 2, implementando el sistema de información geográfica en

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

convenio con la Facultad de Ciencias de la Universidad de la República, que mejora los instrumentos para la selección de zonas por aptitud apícola y densidad de colmenas. Se apoya la implementación de cursos de producción de reinas, con el propósito de levantar una de las limitantes identificadas en el estudio apícola para el desarrollo sostenible de la actividad.

vi) En el marco del Consejo Económico Social (CES), se presenta y aprueba un proyecto por el Fondo de Desarrollo del Interior (Art. 298) para implementar una Agencia de Desarrollo Departamental (ADD). La misma cuenta, a partir de junio de 2004, con fondos de financiamiento de “capital semilla” para el desarrollo de iniciativas productivas, desarrollándose un programa de apoyo a PYMES urbanas y rurales denominado Proyectos Durmientes, que brinda asistencia técnica y subvenciona parcialmente gastos derivados de consultoría especializada, promoción comercial y *marketing* y/o gestor de proyectos. Principales resultados identificados: poner a disposición de los sectores y organizaciones recursos e información para viabilizar las ideas y proyectos.

#### *4.1.4.4. Principales limitaciones y problemas*

Uno de los principales problemas detectados es la dificultad de operar en forma eficiente y localizada. La metodología de trabajo basada en la demanda genera importantes problemas de planificación, no logrando despegarse del círculo de pedido y respuesta puntual a demanda. Esto ha sido posible sólo en los Programas nuevos (Biodiesel, Algodón y Agencia para el Desarrollo Departamental), pero no así en aquellos que vienen siendo implementados desde larga data, donde se perciben las dificultades de cambios de prácticas y procesos fuertemente arraigados en la organización. La cultura general del Esta-

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

do benefactor parece ser un elemento que refuerza esta práctica y obstaculiza el pasaje a otros abordajes.

El nivel de fragmentación de la estructura municipal aparece como un fuerte obstáculo al nuevo modelo que se pretende instalar bajo la concepción integral del desarrollo; los cambios en los organigramas no terminan aún de ajustar mecanismos de coordinación horizontal eficaces a la hora de la toma de decisiones y de las acciones cotidianas de trabajo.

El escaso nivel de autonomía de las jefaturas departamentales o dependencias descentralizadas de los organismos nacionales que atienden en la materia, así como su alto nivel de fragmentación sectorial (trabajo, vivienda, salud, educación) aparecen como un elemento que conspira fuertemente con los procesos de desarrollo local.

#### 4.1.5. Focalización del trabajo

Los principales destinatarios de la política municipal en materia de desarrollo rural son: i) las economías familiares vulnerables del Departamento, focalizando el trabajo y tomando como centro de referencia las ocho zonas delineadas a partir de las jurisdicciones de las Juntas Locales y ii) los grupos productivos liderados por mujeres rurales y las empresas que tengan un proyecto o idea de crecimiento o expansión y necesiten para ello recursos técnicos e instrumentos especializados.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

#### 4.1.6. Destinatarios y agentes de intervención

##### 4.1.6.1. *¿Quiénes son los actores principales?*

- Huertas familiares: Las familias y organizaciones de base presentes en cada una de las ocho zonas del Departamento.
- Emprendimientos asociativos de autoempleo liderados por mujeres: Instituto Nacional de Colonización, LATU, OEA, ONG's de base que trabajan en forma directa con esta población y Oficina local de Uruguay Rural. BIODIESEL, Banco Apícola y Algodón: acciones puramente municipales.  
Agencia de Desarrollo Departamental: Organizaciones integrantes del Consejo Económico Social: As. Agropecuaria del Litoral, AMYPES, As. Rural - Exposición Feria, As. de Productores Lecheros, Cámara de Turismo, Centro Comercial e Industrial., Mesa Depal. FUCVAM., Intendencia Municipal., Junta Departamental, Plenario Dep. PIT- CNT, Organizaciones del Interior, Red de organizaciones sociales, Universidad y Sociedad de Fomento Rural Granjero.
- Asesoramiento externo, desde su conformación, del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Tutoría externa y capacitación aportada desde diciembre de 2003 por Agencia Española de Cooperación Internacional a través de convenio con el Ministerio de Industria y Energía.

##### 4.1.6.2. *El equipo que trabaja*

- Huerta familiar: Ingeniero agrónomo y encargada del expendio de semillas y plantines.
- Emprendimientos asociativos de autoempleo liderados por mujeres: Ingeniero Agrónomo, sociólogo y administrativa.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

- BIODISEL: Técnico agropecuario, ingeniero químico y tres operarios de planta.
- Banco Apícola: Técnico Apícola, administrativo.
- Algodón: Técnico Agropecuario y operario de campo
- Agencia de Desarrollo: Socióloga, Contador, Ing. Agrónomo y Secretaria.

#### *4.1.6.3. Los destinatarios*

- 500 familias del medio rural, 170 de ellas ubicadas en zonas de ganadería extensiva.
- PYMES rurales y urbanas del Departamento.
- Mujeres integrantes de grupos asociativos de producción de alimentos artesanales.
- Productores apícolas.

## **4.2. Sistematización del Programa Integral de Extensión – Colonia 19 de Abril.**

### 4.2.1. Fecha de inicio y término del Proyecto

Desde el año 1996, la Estación Experimental “Dr. Mario Antonio Cassinoni” (EEMAC) de la Facultad de Agronomía de la Universidad de la República y la Casa Universitaria de Paysandú y desde el año 2002, el Centro Universitario de Paysandú, llevan adelante una experiencia de articulación de actividades universitarias con el sector productivo, denominada Programa Integral de Extensión (PIE). Este programa busca impulsar un proceso de desarrollo en una zona rural, que opere como área piloto, en la cual generar y validar nuevas formas de intervención a nivel rural.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*



Las actividades comprendidas en el Programa se estructuraron en torno a dos áreas de trabajo con problemas y actividades específicas (unas de tipo agro-nómico o predial y otras sociales u organizacionales) pero articuladas por un eje común: la familia rural y los procesos organizacionales de la comunidad.\*

#### 4.2.2. ¿Dónde se desarrolla?

Luego de una etapa de acercamiento a la problemática de los productores lecheros familiares en la región, el equipo participante del Programa seleccionó la zona que abarca la Colonia 19 de Abril del Instituto Nacional de Colonización, como área de trabajo.

La zona elegida se encuentra ubicada al norte de la Ruta Nacional 90, entre el Km 18.500 y el 35, hasta el arroyo San Francisco.

Esta zona formó parte de los planes nacionales de colonización a partir de 1915 cuando fue fundada con el nombre que aún hoy lleva, siendo posteriormente administrada por el Instituto Nacional de Colonización.

La Colonia albergó, desde sus inicios, a inmigrantes de origen ruso-judío, ruso-alemán e italianos. Las familias que hoy viven en la zona son -en su mayoría- descendientes directos de estos inmigrantes.

---

\* Morales, I., Nogue, M. 2000. Innovaciones organizacionales para el desarrollo rural – Poster 16° IFSA/4° IESA, 27-29 noviembre, Chile

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

Las corrientes inmigratorias que conformaron la población de la Colonia han dejado una fuerte identidad, que contribuye, aún hoy, a una cohesión social mayor que en otras zonas rurales.

La Colonia 19 de abril, tal como fue estructurada en 1915, se puede dividir en tres sub-zonas diferenciadas: “Estación Porvenir” donde residen 12 familias, “Las Isletas” con seis núcleos familiares y “Colonia 19 de Abril” donde viven 41 familias. Actualmente funcionan dos Escuelas Rurales, una al norte más sobre “Colonia 19” (Escuela Rural N° 47) y la otra sobre la ruta 90 en “Estación Porvenir” (Escuela Rural N° 19) donde también concurren los niños de “Las Isletas”. Rossi et al. (2000).

La estructura productiva está compuesta principalmente por establecimientos familiares, aunque hay algunos predios grandes en la zona que han ido incorporando fracciones que fueron vendidas por los colonos. La superficie promedio de los establecimientos de los colonos es de unas 90 hectáreas.

La mayoría de los productores de la Colonia fueron remolacheros, pero la reconversión de Azucarlito, con la consecuente desaparición del mercado para esta producción, los llevó a buscar otras alternativas productivas.

El rubro principal de la Colonia hoy, es la lechería, la cual se encuentra asociada a otros rubros como la agricultura y ganadería de carne y lana. La mayoría de los establecimientos lecheros remite a planta (CONAPROLE, PILI), pero algunos elaboran queso artesanal.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

En lo que respecta a la tenencia de la tierra, una clara mayoría del área se encuentra en régimen de propiedad y el resto se compone de arrendamiento y medianería al INC.

#### 4.2.3. ¿Quiénes son los principales actores del Proyecto?

##### 4.2.3.1. *Equipo*

El proyecto, como fue dicho, es el resultado de los esfuerzos de varios actores sociales. Cabe destacar la inquietud de las gremiales lecheras de Paysandú ante la problemática de los pequeños productores lecheros y la visión de un grupo de docentes de la EEMAC que buscaba impulsar un proceso de desarrollo en una zona rural que opere como área piloto, en la cual generar y validar nuevas formas de intervención a nivel rural.

En una primera etapa, se contó también con el apoyo de la Intendencia Municipal de Paysandú, específicamente, el Departamento de Desarrollo. Posteriormente, en el año 98, ante un planteo de apoyo al proyecto realizado por los productores de la zona, la Junta Departamental de Paysandú lo declaró de interés departamental.

En el caso de la Universidad y dado el enfoque sistémico que se aplicó en el trabajo, diseñado en base a la articulación de docencia, investigación y extensión, fue necesaria la conformación de un equipo multiprofesional e interdisciplinario. Este equipo se conformó, en una primera etapa, con docentes de las Facultades de Agronomía y de Veterinaria con sede en la EEMAC,

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

además de profesionales de otras especialidades (As. Social, Sociólogo) contratados a través de proyectos financiados por la Comisión Sectorial de Extensión y Actividades con el Medio (CSEAM) de la Universidad de la Republica.

Los integrantes del equipo son:

Facultad de Agronomía: Ing. Agr. Virginia Rossi (Extensión), Ing. Agr. Enrique Favre, MSc (Lechería), Ing. Agr. Mercedes Figari (Administración Rural), Ing. Agr. Guillermo Siri (Cultivos), Bach. Marcelo Nougé (Becario).

Facultad de Veterinaria: DMV Esteban Krall, MSc (Lechería), DMV Horacio Lamarca (Administración Rural).

Contratados: Soc. Rosario González, A.S. Isabel Morales, DMV Carmela dos Santos.

No se debe dejar de mencionar, además, el apoyo de otros docentes de la EEMAC en actividades específicas, así como la participación de numerosos estudiantes de las Facultades de Agronomía y de Veterinaria de diferentes niveles de la carrera y con distintos grados de integración y formalización.

En la segunda etapa, que comienza en el año 2000, han tenido participación importante docentes del área de la salud con radicación en Paysandú, entre los que se cuentan profesionales de Psicología, Odontología, Obstetricia y Laboratorio. Estos profesionales cuentan además con el respaldo de sus respectivas asociaciones, participando la Asociación Médica, la Asociación

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

de Odontólogos, la Asociación de Psicólogos de Paysandú y la Asociación de Obstetras.\*

#### 4.2.3.2. *Destinatarios*

Los destinatarios del Proyecto son los productores y familias de la Colonia 19 de Abril. Allí viven, en forma permanente, 235 personas (121 hombres y 114 mujeres) integrados en 59 núcleos familiares.

Se trata de una colonia de población joven, siendo algo más de la mitad de sus pobladores menores de 35 años, con un grado de instrucción formal equivalente a nivel primario, para el 85% de los casos.

El principal ingreso de la mayoría de estas familias proviene de la producción del establecimiento.

Estos productores familiares no contratan mano de obra permanente y tienen una alta ocupación de los integrantes de la familia en las tareas del predio. La venta de trabajo es utilizada como estrategia, para complementar el ingreso familiar por un 26% de las personas que viven en estos establecimientos. Rossi y González (1998).

La mayoría de los productores son colonos del Instituto Nacional de Colonización (INC). Una importante proporción de estos productores ha cancelado las deudas con el INC siendo, en la actualidad, propietarios de sus fracciones.

---

\* Ver bibliografía en Anexo 2, p.454

#### 4.2.4. ¿Qué se hizo?

##### 4.2.4.1. *Problemas a solucionar*

Como fuera expresado, este Programa surge como respuesta a un pedido de las gremiales de productores lecheros de Paysandú.

Los dirigentes de estas gremiales se encontraban preocupados por la disminución continua de explotaciones agropecuarias, sobre todo las de menor tamaño. Se constataba un fuerte proceso de desmantelamiento de los servicios de extensión estatales y de la industria y algunas exigencias de esta última que amenazaban con agudizar el proceso de desaparición de productores. Como ejemplo podría citarse la exigencia de instalación de tanque de frío. Es con el fin de buscar alternativas para los pequeños productores ante estos procesos, que las gremiales solicitan el apoyo de la EEMAC.

##### 4.2.4.2. *Objetivos planteados*

###### 4.2.4.2.1 *Objetivos generales*

- a) Desarrollar sistemas de producción que apunten a mejorar la calidad de vida de los pequeños productores familiares de la región de la EEMAC.
- b) Mejorar la articulación entre la docencia, la investigación y la extensión en los servicios universitarios participantes del Programa.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

#### 4.2.4.2.2 Objetivos específicos.

- . Ejecutar un plan de acción coordinado en Paysandú, entre instituciones departamentales y regionales de la Universidad de la Republica.
- . Generar en la cuenca lechera de la región de la EEMAC, un Área de Extensión donde se desarrollen sistemas de producción compatibles con los recursos disponibles y técnicas de producción conocidas.
- . Desarrollar métodos de evaluación económica que contemplen las características particulares de la racionalidad del productor familiar.

#### 4.2.4.3. Principales estrategias de intervención

El hecho de haber elegido un espacio territorial como objeto de estudio, supuso cambiar la forma de abordar la problemática agropecuaria desde una lógica sectorial hacia una territorial.

La primera etapa, luego de la elección de la zona, consistió en un relevamiento de tipo censal para tomar contacto con las familias residentes. Esta tarea fue realizada por todo el equipo y permitió realizar un primer diagnóstico socio-productivo.

En este trabajo se detectó que los temas agronómicos no eran una problemática sentida, surgiendo reclamos urgentes en torno a otros temas de índole social, tales como la emigración de los jóvenes del campo a la ciudad y el papel de la mujer. De todas formas y aunque no fue marcado como prioridad por los productores, se percibieron graves problemas agronómicos como, por ejemplo, los problemas de erosión. Figari et al. (1998).

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

Los problemas referidos a la actividad productiva, además de aparecer en segundo plano, se relacionaban con cuestiones estructurales como la escala, la falta de maquinaria, los créditos caros e inadecuados, las tierras pobres, los precios bajos y no a los problemas productivos relativos al manejo tecnológico, en los cuales la EEMAC podría tener contribuciones para realizar.

La estrategia de intervención fue -desde un comienzo- planificar las actividades a partir de las inquietudes de la gente de la zona. Atendiendo a las prioridades marcadas por los vecinos se comenzó a trabajar activamente en el área social. Paralelamente, se aprovechó la inquietud de los productores por conocer la Estación Experimental, como forma de iniciar el abordaje de aspectos de la problemática productiva.

En el año 1997 se organizaron actividades puntuales en temas técnicos, tales como la cría de terneros y la siembra directa de cultivos, con el fin de generar un espacio de discusión a partir de situaciones reales.

En el año 1998, con el objetivo de profundizar el acercamiento a la problemática productiva, se comenzó con el trabajo en un predio de referencia, en este caso, el de la Familia Dell. En este predio se trabaja en la planificación y puesta en marcha de un plan de producción discutido y acordado con la familia, buscando mostrar los beneficios de técnicas conocidas en aspectos productivos y de gestión, cuyas ventajas son difíciles de observar en actividades puntuales. Impacto...(2002).

En este predio se realizó un seguimiento técnico y se acompañó a la familia en la toma de decisiones y la evaluación económico-productiva del mismo,

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*



con la premisa que al ser el productor quien corre los mayores riesgos, debe ser él mismo el que tenga en sus manos la decisión final.

En esta actividad se centró el trabajo en los aspectos productivos durante los años 1998 y 1999, continuando, a su vez, con las actividades de capacitación en temas técnicos de utilidad para los productores de la Colonia, lo cual implicó un trabajo de coordinación con técnicos e instituciones del medio. Se complementó este trabajo con ensayos demostrativos y jornadas de campo.

En el año 2000 se realizó un trabajo en un conjunto de predios de la zona, utilizando herramientas de diagnóstico global y el Enfoque Global de la Explotación Agropecuaria (EGEA). Este enfoque fue probado en el predio de referencia y surge del relacionamiento de integrantes del equipo con los trabajos del Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INRA) de Francia. Este contacto se dió a través del profesor Eduardo Chia del INRA-Dijon, quien visitó la experiencia y opinó que se trataba de una experiencia innovadora del tipo de las que se estaban llevando a cabo en Europa. Como resultado de esta visita llegaron posteriormente a la Colonia pasantes franceses (estudiantes de Maestría y Doctorado), quienes aplicaron la metodología EGEA para comprobar su pertinencia en el asesoramiento y propuesta de nuevas técnicas en este tipo de predios.

Todas estas acciones están orientadas a la capacitación de los productores en técnicas conocidas y a la generación de nuevas combinaciones de recursos locales con el fin de mejorar la eficiencia de los sistemas productivos presentes en la colonia, los cuales no son necesariamente iguales a los modelos de mayor difusión en la actualidad. Figari et al. (1998).

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

En lo que respecta a los aspectos sociales que, como fuera expresado, despertaron las mayores inquietudes en las primeras etapas del proyecto, se desarrollaron una serie de actividades intentando responder a las demandas de los vecinos de la Colonia.

Desde un comienzo se realizaron reuniones en las Escuelas Rurales de la zona con la participación de un importante número de familias, las cuales dieron origen al autodenominado grupo de colaboradores, que organiza las actividades, prioriza las demandas y sugiere líneas de acción. Las actividades propuestas por este grupo se discuten en la reunión mensual en la que participan todas las familias y los técnicos del proyecto, así como representantes de otras instituciones, convirtiéndose en una instancia de articulación de recursos y actores locales y regionales. Estas reuniones representan un ámbito de esparcimiento y socialización el que, a falta de otras instancias, es muy valorado por los habitantes de la Colonia.

Se conformó un grupo de jóvenes con los que se comenzó a trabajar en un emprendimiento productivo en Apicultura.

En relación al tema de calidad de vida, se constituyó el Grupo de Apoyo Familiar (GAF) que funciona desde el año 1997 y es un grupo consolidado en la Colonia.

Este grupo se conformó inicialmente como grupo de mujeres interesado en la permanencia de los vecinos en el campo y en el mejoramiento de las condiciones de vida, pero al integrarse al mismo algunos hombres, toma la denominación de GAF. Promueven actividades de capacitación en temas como conser-

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

va de alimentos o elaboración de derivados lácteos, con el fin de aprovechar los recursos de la zona, mejorar la nutrición y abaratar la canasta familiar.

En otro aspecto, también se canalizan inquietudes sobre temáticas de salud, organización comunitaria y relacionamiento familiar, realizándose actividades de capacitación con técnicos. Es a partir de estas inquietudes que se amplía la participación de otros centros universitarios en el Proyecto, con la integración de los universitarios del área de la salud de Paysandú. Desde el año 1999 participan estudiantes, docentes y egresados del área de la salud radicados en Paysandú, los que brindan capacitación y asesoramiento a los vecinos de la Colonia. Se han ofrecido charlas sobre prevención de salud y servicios como el “test de Papanicolau”, culminando con la instalación de una policlínica ginecológica en la zona.

Otras acciones relevantes han sido la organización con éxito de la fiesta del 85° aniversario de la colonia y la presentación de un proyecto ante la Junta Departamental. Estas acciones han contribuido a la construcción de la identidad de la comunidad, el sentido de pertenencia y a la consolidación del GAF. Según la manifestación de algunos de los vecinos “Nosotros éramos antes el Barrio Borro de Paysandú y hoy somos la Colonia 19 de Abril”

#### *4.2.4.4. Gestión del Proyecto*

El trabajo se organizó desde un comienzo en torno a dos tipos de actividades: las instancias de reunión mensual con el conjunto de la población de la Colonia y las actividades según grupo de interés, tanto de carácter social como productivo.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

En la interna del equipo, la gestión fue la siguiente: en el año 2000 se conforman equipos por proyecto, un equipo para el área agronómica y un equipo para el área de salud en el que participan, además, docentes de Medicina, Odontología y otros servicios del área de la salud. Esta forma de trabajo, luego de una evaluación realizada en conjunto por los técnicos participantes del Proyecto, fue abandonada y se volvió a trabajar de manera unificada. Esto se asumió en el entendido que la problemática rural no puede ser tratada en forma compartimentada, dado que los problemas productivos y sociales tienen causas y efectos que no pueden separarse estrictamente por áreas y disciplinas y por lo tanto, debe realizarse un abordaje integral.

La coordinación con otros técnicos e instituciones tuvo mayor fuerza al inicio, cuando se trabajó, fundamentalmente, en conjunto con el Instituto Nacional de Colonización, la Intendencia Municipal de Paysandú y la Cruz Roja. En general estas instituciones participaron con aportes en actividades puntuales y con poca participación en la discusión del Proyecto.

En cuanto a la evaluación, se ha realizado en forma continua, tanto con el grupo de beneficiarios como por parte del equipo de técnicos del Proyecto. Debemos marcar que el financiamiento de la mayor parte del Programa se realizó en base a proyectos parciales financiados por la Comisión Sectorial de Extensión y Actividades con el Medio (CSEAM) y estos proyectos parciales fueron evaluados en cada caso. Al respecto, es obligación enviar los informes correspondientes.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

En el área netamente productiva hoy se está llevando a cabo una evaluación del desarrollo productivo de la Colonia en materia de producción lechera, comparándolo con otros predios similares.

#### 4.2.5. Principales resultados alcanzados

##### *4.2.5.1. Dimensión de los resultados del Proyecto*

##### 4.2.5.1.1.- A nivel de estructuras.

Este nivel no fue objeto de trabajo.

##### 5.2.5.1.2.- A nivel de procesos.

Como ya fue expresado se realizaron un sinnúmero de actividades de capacitación, tanto en lo referente a los temas estrictamente productivos y de gestión, como en la temática social y de salud. Fue el nivel de mayor énfasis en la intervención desarrollada.

El asesoramiento técnico que los productores demandaban en forma individual, se les brindó en forma grupal.

##### 4.2.5.1.3.- A nivel de productos.

Las personas capacitadas en las actividades antes mencionadas, el GAF creado, la instalación de la policlínica ginecológica y la creación de 7° y 8° en la escuela de la zona, son los principales productos.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

#### 4.2.5.1.4. A nivel de efectos.

Se ha mejorado la producción en la mayoría de los predios lecheros de la Colonia y también se ha logrado aumentar la rentabilidad, lo que contribuye a mejorar la situación en que se encontraban los productores al comienzo del proyecto. En el caso específico del predio de referencia, cuyos propietarios al momento de integrarse al proyecto estaban por abandonar la producción y emigrar, hoy se encuentran saneados económicamente y funcionando a pleno.

Los productores han cambiado su visión en cuanto al papel del técnico, lo que les ha brindado una mayor capacidad de negociación al momento de demandar un asesoramiento.

#### 4.2.5.1.5.-A nivel de impactos.

El proyecto ha tenido importantes impactos en varios ámbitos además del que refiere directamente a la población objetivo de la Colonia 19 de Abril.

En el ámbito universitario permitió a muchos docentes de la EEMAC y de otros centros universitarios, ponerse en contacto directo con una realidad y una problemática que no les era familiar. Esto ha posibilitado que en algunos grupos docentes ocurra un cambio de actitud frente a la problemática de la pequeña producción. Al decir de uno de los productores entrevistados “para la Universidad esta experiencia ha sido positiva, ya que los técnicos involucrados pudieron palpar problemas reales y los estudiantes se están formando con otra visión. Esto nos va a servir a nosotros, ya que saldrán mejores técnicos que nos ayuden a resolver nuestros problemas.”

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

Por otra parte, el éxito de la experiencia y la declaratoria de interés departamental, llevó a que las gremiales de productores solicitaran que se repicará la misma con pequeños ganaderos. Este planteo culminó con la instalación de una experiencia con pequeños ganaderos en la zona de Guichón, en la Colonia Juan Gutiérrez.

#### 4.2.6. Principales limitaciones y problemas

Uno de los principales problemas a los que se enfrentó el Proyecto es el descreimiento de los productores en las actividades grupales, sobre todo en lo que respecta a las actividades productivas. Esto se debe, fundamentalmente, a experiencias negativas anteriores, lo que condicionó el trabajo en los aspectos técnicos. Esto fue más sencillo de abordar en los aspectos sociales gracias a la participación de la mujer y los jóvenes, los que dieron origen a los primeros grupos y permitieron el desarrollo posterior de la experiencia.

Otra limitante importante fue el acceso a los recursos por parte del equipo técnico para llevar adelante la experiencia, ya que al contar con escasos recursos se dificultó la consolidación del mismo. Por otra parte, la dependencia presupuestal universitaria ocasionó problemas en la ejecución de la experiencia, al tener que depender de la financiación anual de proyectos y de los rubros que se financiaban.

Otro aspecto problemático es la falta de compromiso institucional, que lleva a que el éxito quede librado al compromiso personal de un grupo de gente que cree en la experiencia y que, ante el retiro de alguno, no siempre se encuentra quien lo suplante.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

#### 4.2.7. Reflexiones derivadas de la experiencia

A manera de reflexión surge como principal acierto del Programa, el abordaje de la problemática de la producción familiar en un momento en el cual no había en el país muchas experiencias de este tipo, con la continuidad que la misma tiene aún en la actualidad.

Otras reflexiones que surgen de esta experiencia son:

- La coyuntura de crisis fue vista como una oportunidad por los diferentes actores involucrados en la experiencia, a los efectos de comenzar con el Proyecto en 1996. Se sacó provecho de una coyuntura no favorable.
- La metodología de trabajo asumió una actitud de respeto hacia la población, de humildad, sin imponer cosas, procurando ayudar a la población beneficiaria. Se respetaron los tiempos de las personas.
- La necesidad de asegurarse la conformación adecuada de los equipos. El trabajo interdisciplinario es difícil, pero hay que tener disposición y confianza en el equipo.
- El trabajo promueve la recuperación de la autoestima de la población. Falta integrar otras herramientas, por ej., crédito y asistencia técnica, para que los resultados tengan mayor impacto.
- Muchas veces se trabaja en función de los pedidos concretos sin una reflexión adecuada de estas demandas integradas en un contexto mayor (asistencialismo).

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*



### **4.3. Sistematización del Proyecto Banco Apícola Municipal**

#### 4.3.1. Fecha de inicio y término del Proyecto.

El proyecto del Banco Apícola Municipal surge en el año 1978, con el plan de apoyo del gobierno militar a las intendencias del interior del país.

En el marco de ese plan, las intendencias del denominado plan NORIONE (Norte del Río Negro: Artigas, Rivera, Cerro Largo, Tacuarembó, Salto y Paysandú) se vieron beneficiadas por la creación de un fondo para promover la creación de bancos apícolas para las mismas. Estos bancos serían los responsables de promover la actividad apícola en sus respectivos departamentos, como forma de fomentar el desarrollo de una actividad productiva con potencial en el país.

#### 4.3.2. ¿Dónde se desarrolla?

El Banco Apícola tiene un alcance departamental. Atiende a todos los productores apícolas de Paysandú, aun cuando estos tengan colmenas fuera de los límites del Departamento. Al tratarse de un rubro de exportación, genera divisas y normalmente no ha tenido problemas de mercado, contando con una demanda creciente, sobre todo, por la calidad y sanidad de las mieles uruguayas.

Por otro lado, se trata de ver a la apicultura no sólo como generadora de beneficios directos por la producción de miel y otros productos, sino también su aporte a la polinización en rubros como los frutales y fundamentalmente,

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

las praderas y producción de semilla fina. Por último y no por esto menos importante, se trata de un rubro de trabajo familiar, lo que permite un importante aporte a la comunidad en cuanto a la ocupación de mano de obra.

### **4.3.3. ¿Quiénes son los actores principales del Proyecto?**

#### *4.3.3.1. Equipo*

El equipo del Banco Apícola Municipal ha sido siempre muy reducido. El mismo se compone de un gerente que realiza principalmente las tareas administrativas y de un técnico que es el encargado de realizar las visitas y asesoramiento a los productores, así como de realizar los informes técnicos para el otorgamiento de créditos.

En sus 26 años de trayectoria el banco ha tenido cuatro gerentes y tres técnicos, además de contar en algunos momentos con un ayudante técnico.

#### *4.3.3.2. Destinatarios*

Los destinatarios del apoyo del Banco Apícola son, como ya fue dicho, todos los apicultores del departamento de Paysandú. Se apoya esencialmente a productores chicos y medianos, con un límite en las 500 a 600 colmenas. Este límite se marca en el entendido que por encima de esta cantidad de colmenas ya se está hablando de productores grandes. Estos tienen demandas mayores en cuanto a crédito y también acceso a otras fuentes de financiamiento.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

Los apicultores han ido aumentando en forma importante en el departamento, ya que al comienzo de los años 90 había en Paysandú unos 300 productores y hoy sobrepasan los 500 y siguen aumentando.

Al día de hoy hay 450 productores con ficha registrada, que se encuentran trabajando o han trabajado con el Banco.

#### 4.3.4. ¿Qué se hizo?

##### *4.3.4.1. Problemas a solucionar*

Se promovió esta actividad en la búsqueda de alternativas para productores con poca tierra y con posibilidades de ocupación de los jóvenes. En el caso específico del departamento de Paysandú, la apicultura que se llevaba a cabo en los años 70 era muy poco tecnificada. La explotación era realizada básicamente por inmigrantes rusos y alemanes que utilizaban técnicas muy anticuadas y por lo tanto se buscó mejorar este tipo de producción.

##### *4.3.4.2. Objetivos planteados*

###### 4.3.4.2.1. Objetivos generales.

El objetivo general del Banco Apícola Municipal es el de promover la apicultura en el departamento de Paysandú, apoyando la iniciación en la producción y el desarrollo de los pequeños y medianos productores mediante el apoyo crediticio y el asesoramiento técnico.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

#### 4.3.4.2.2. Objetivos específicos

- . Aprovechar al máximo el potencial apícola del Departamento, mediante el aumento de la producción y un mejor manejo técnico.
- . Aumentar la cantidad de apicultores en el Departamento como forma de generar fuentes de ingreso y aumentar volúmenes que permitan mejorar las condiciones de comercialización.
- . Incrementar la cantidad de colmenas y la producción por colmena mediante la incorporación de nuevas tecnologías y el apoyo técnico.
- . Promover la creación de la legislación departamental en el tema apícola.

#### 4.3.4.3. Principales estrategias de intervención

Las principales estrategias de intervención del Banco para lograr los objetivos propuestos han sido: el otorgamiento de créditos y el asesoramiento técnico a los apicultores.

En lo que respecta al crédito, éste se otorga solamente en materiales para la explotación apícola y no en dinero en efectivo. Se financia para la instalación y ampliación de los apiarios con un límite, como ya fuera expresado, en las 500 a 600 colmenas.

El crédito tiene un límite de U\$S 1200 y son generalmente otorgados a tres años con un interés del 8% anual sobre saldos, ascendiendo éste al 24% en caso de mora. Las amortizaciones aumentan gradualmente en %, correspondiendo una amortización del 25% el 1er año, 35% el 2º y 40% el 3º.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

Cuando se trata de asistencia técnica, se realiza un análisis del Proyecto en el caso de productores que se inician y un informe de aval del crédito. Para ampliaciones, se lleva a cabo una inspección al momento de solicitud del crédito y un informe técnico del apiario.

Cabe resaltar que la asistencia técnica es gratuita y que fuera de los momentos de solicitud de crédito, se realiza siempre que los productores la solicitan dependiendo de la disponibilidad de traslado, el que, en la mayoría de los casos, debe ser aportado por los productores.

#### *4.3.4.4. Gestión del proyecto*

Como fuera expresado, se produce un informe técnico para el otorgamiento de los créditos y posteriormente se realiza un seguimiento, sobre todo, a los productores con poca experiencia.

Resuelto el otorgamiento del crédito se firma un contrato y un conforme por el monto de la deuda.

En condiciones normales se realiza una visita anual a los productores fuera de zafra, en la que se evalúa el estado sanitario y general de los apiarios y las perspectivas de producción de los mismos.

Por otra parte se compromete con el crédito un seguimiento permanente que al presente no se está realizando por falta de medios. Solamente se atiende a los productores cuando éstos lo solicitan y proveen el traslado del técnico.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

Si bien no se ejecuta una evaluación sistemática del funcionamiento del Banco Apícola Municipal, se toman los índices de repago y el grado de capitalización del Banco, como indicadores del buen funcionamiento del mismo.

El índice de repago normalmente es superior al 90% y el Banco se encuentra capitalizado con un importante monto de dinero en su cuenta y una cantidad considerable de materiales en depósito.

#### 4.3.5. Principales resultados alcanzados

##### *4.3.5.1. Dimension de resultado del Proyecto*

###### 4.3.5.1.1. A nivel de estructuras

El Banco ha contribuido con varios productores en lo que respecta a salas de extracción y carpintería.

###### 4.3.5.1.2. A nivel de procesos

El Banco Apícola Municipal, ha organizado numerosas actividades de capacitación fundamentalmente a partir del año 1980 y en conjunto con la cooperativa apícola CALAPIS.

En lo que respecta a la asistencia técnica, si bien tiene algunos problemas, es uno de los servicios principales que brinda el Banco. Esta asistencia técnica es bien evaluada por los productores, aunque marcan las carencias que presenta en materia de continuidad.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

No se ha contado con apoyo para realizar encuentros entre productores, campañas, ferias, promociones, consideradas actividades muy importantes por el personal del Banco y los productores. No han podido llevarse a cabo porque el Banco sólo puede invertir en materiales para ser prestados a los productores y no existe un rubro para el financiamiento de estas actividades. En opinión de uno de los referentes “No puede ser que con la importancia que tiene la apicultura en el Departamento, no podamos hacer una buena exposición o una muestra comercial”.

#### 4.3.5.1.3. A nivel de productos

El Banco elaboró a partir de 1985, con apoyo de la Oficina de Desarrollo de la Intendencia Municipal de Paysandú, la revista técnica APIBAN, en la que se publicaban, fundamentalmente, artículos sobre aspectos técnicos de la producción. La misma dejó de publicarse a comienzo de los 90 por razones presupuestales pero, de todas formas, el Banco continuó aportando información a través de la revista que publicaba la cooperativa CALAPIS hasta el año 2000.

Otro producto muy importante que elaboró el Banco Apícola Municipal ha sido un Programa Informático con un Estudio Apícola Satelital de Flora. Este programa permite ubicar los apiarios de acuerdo a la flora disponible, de manera de no saturar áreas. Esta herramienta, que brinda una importante utilidad para la ubicación de los futuros apiarios, no se está utilizando en todo su potencial por falta de presupuesto, ya que no se ha podido actualizar la información que contiene.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

La cobertura de servicio, como fuera expresado, comprende el otorgamiento de préstamos y la asistencia técnica y alcanza a todo el Departamento, atendiendo en la actualidad a más de 450 productores.

El Banco ha participado en la negociación de exportaciones de los usuarios.

#### 4.3.5.1.4. A nivel de efectos

El Banco Apícola Municipal ha sido fundamental para el crecimiento de la apicultura en el departamento de Paysandú, al permitir la instalación de nuevos apicultores y la ampliación de los apiarios existentes.

El número de apicultores en el Departamento antes de la instalación del Banco, era de unos 300 y en general con pocas colmenas. Hoy el número de apicultores supera los 500 y continua aumentando, apicultores que además tienen un tamaño y una tecnificación mayor, lo que contribuyó a un importante aumento de la producción.

El Banco contribuyó también con la consolidación de la cooperativa CALAPIS, al otorgar crédito a los productores efectuando la retención mediante la cooperativa, lo que contribuyó a aumentar el volumen de producción manejado por ésta. Hoy este mecanismo ha sido dejado de lado por razones de endeudamiento de la cooperativa, pero no por problemas de retorno, ya que mientras la cooperativa actuó como agente de retención, los niveles de repago superaron el 95%.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*



#### 4.3.6. Principales limitaciones y problemas

Uno de los problemas principales que ha tenido el Banco Apícola Municipal para su desarrollo y mejor accionar, ha sido que los técnicos no han podido desarrollar una tarea más intensa y realizar una labor de promoción desde el ámbito municipal. No existe difusión y en muchos aspectos, el técnico se encuentra limitado para el desarrollo de sus funciones. Un ejemplo de ello es la falta de un vehículo para el transporte del técnico, lo que al tratarse de una actividad que se desarrolla en forma dispersa en toda la extensión del Departamento, se transforma en una limitante muy importante.

En la década del 90 se contaba con un vehículo municipal dos veces por semana y allí el técnico podía planificar las inspecciones y visitas de asesoramiento, lo que permitía organizar mejor el trabajo. Hoy los productores que solicitan el asesoramiento tienen que proveer el traslado, lo que dificulta el acceso a la asistencia técnica, sobre todo a los productores más chicos.

Por otro lado, la realización de las inspecciones para el otorgamiento y/o seguimiento de los créditos no puede realizarse muchas veces en tiempo y forma, por esta carencia de transporte.

Otro tema que limitó el funcionamiento del Banco fue que, durante el período de “atraso cambiario”, los márgenes de ganancia de la actividad apícola eran casi nulos y por lo tanto el sector vio mermada su actividad. A partir de 2002 se revirtió en forma importante ya que aumentaron sustancialmente los precios de la miel a nivel internacional y además se cambió la política cambiaria,

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

lo cual mejoró en forma notoria la ecuación económica de los productores. Este hecho se ilustra con la frase de uno de los apicultores “hoy el que no es apicultor en Paysandú es bobo y antes éramos los cartoneros del campo”.

Otro aspecto que podríamos citar es la falta de actividades de capacitación, las cuales no se han llevado a cabo en el último período del Banco. Esta falta de capacitación es una limitante, máxime teniendo en cuenta que, en los últimos años, el aumento en el número de apicultores ha sido muy importante.

#### 4.3.7. Reflexiones derivadas de la experiencia

Según las opiniones recabadas, la experiencia del Banco Apícola Municipal de la Intendencia Municipal de Paysandú ha sido positiva, ya que es el único de los creados durante el plan NORIONE, que sigue desarrollando su actividad y está capitalizado.

No obstante, existen algunos factores positivos y otros que dificultan su accionar y que nos aportan lecciones en cuanto a aspectos a corregir. En lo que respecta a las reflexiones que esta experiencia genera podemos citar las siguientes:

- Adecuarse a los problemas de los productores. La flexibilidad en momentos críticos, aseguró buenos niveles de repago y transformó al Banco en una herramienta reconocida por los productores.
- Respetar el destino de los fondos. El hecho que la IMP no haya dispuesto de montos con otro destino, permite que el Banco pueda seguir funcionando sin problemas. No existió un manejo político del Proyecto.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

- La disposición de los técnicos contribuye a superar problemas de funcionamiento (falta de vehículos, viáticos y horas extras). Esto no es sostenible a largo plazo.
- Aprovechar las ventajas comparativas para la producción en una zona con excelentes condiciones naturales.
- Es importante atender otras fases del proceso además de la producción. Falta desarrollar la promoción económica, asistencia a ferias y exposiciones para ampliar el mercado y mejorar la comercialización y la asistencia técnica.

#### **4.4. Sistematización del Grupo CREATIVOS- Por un Desarrollo Sustentable en el turismo histórico cultural, termal, ecológico y rural de Guichón y su zona de influencia**

##### 4.4.1. Fecha de inicio y término del proyecto

A partir del año 2001, como resultado de la prédica de dos comunicadores de una FM local y con el apoyo de un vecino reconocido en la localidad, comienza a gestarse un grupo para trabajar en apoyo a la descentralización y promoción de iniciativas locales. Posteriormente se integran los miembros del grupo Queguay Canoas (turismo aventura) y representantes de la Liga de Trabajo de Guichón y forman el grupo CREATIVOS.

Desde ese momento han venido participando y promoviendo una serie de actividades y proyectos, con el fin de colaborar con el desarrollo de Guichón y su área de influencia.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

#### 4.4.2. ¿Dónde se desarrolla?

El trabajo del grupo CREATIVOS se desarrolla en Guichón y la zona rural que compone su área de influencia. Guichón es una pequeña ciudad de 4.800 habitantes ubicada sobre las rutas 4 y 90, a 300 Km al noroeste de Montevideo y 90 Km al este de la ciudad de Paysandú, capital departamental.

Guichón es el principal centro de servicios para una extensa micro región que incluye distintos tipos de explotaciones rurales (ganadería, forestación, agricultura) y centros poblados. La zona se caracteriza por una alta diversidad de paisajes que aún conservan un acentuado grado de naturalidad, incluyendo extensas praderas, palmares, bosques, ríos, lagunas, bañados, esteros y pajonales.

Esta zona no tiene límites precisos pero, a grandes rasgos, abarca la ciudad de Guichón, centros poblados como Piñera, Merinos y Beisso en el departamento de Paysandú y Mellizos, Sarandi de Navarro y Algorta en el departamento de Río Negro.

Comprende también la zona rural circundante la cual incluye varias colonias del Instituto Nacional de Colonización como Juan Gutiérrez, Juncal, José Batlle y Ordóñez y Alfredo Pintos Viana.

Esta determinación de la micro región que incluye a la ciudad de Guichón y su zona de influencia, se basa en el trabajo realizado en 1992 por la consultora CONAGROS.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

#### 4.4.3. ¿Quiénes son los actores principales del Proyecto?

##### 4.4.3.1. *Equipo*

El grupo es el resultado de los esfuerzos de varios actores sociales. Su composición actual es:

Dr. Atilio Esquivel, Médico Jubilado.

Sr. Juan Pablo Valdez, comunicador de la FM local.

Sr. Miguel Ángel Guichón, periodista y locutor de la FM local.

Prof. Danny Silveira., docente e integrante de Queguay Canoas.

Prof. Carlos Urruty, docente e integrante de Queguay Canoas.

Dra. Marianela Merelos, Médico Veterinario de la Liga de Trabajo de Guichón

Sra. Marta Duarte, Liga de Trabajo de Guichón.

El grupo además ha contado con el apoyo puntual de varios integrantes de la comunidad en la organización y ejecución de varias actividades.

##### 4.4.3.2. *Destinatarios*

Los destinatarios de las acciones del grupo son todos los integrantes de la comunidad de Guichón, los centros poblados que forman parte de la zona de influencia y la población rural de la misma.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

#### 4.4.4. ¿Qué se hizo?

##### 4.4.4.1. Problemas a solucionar

Desde hace tiempo esta micro región ha ido perdiendo dinamismo por la escasa diversificación productiva, la preeminencia de explotaciones extensivas de baja productividad o ineficiencias derivadas del tamaño de los predios y sistemas de tenencia de las explotaciones, también por el bajo nivel educativo existente.

La principal fuente laboral en la zona la componen el trabajo rural, los servicios agropecuarios y los servicios estatales. Estas fuentes laborales no son suficientes para absorber la mano de obra de la zona y por lo tanto se hace necesario buscar alternativas de ocupación.

Es con estas inquietudes que el grupo promovió la capacitación y la promoción de alternativas que generen fuentes de trabajo, especialmente para los jóvenes, buscando detener la emigración, la cual hipoteca el futuro de Guichón y su área de influencia.

Un problema a tener en cuenta es la falta de identidad local que tienen los pobladores de la zona y la inexistencia de una red social local consolidada. En opinión de varios de los entrevistados “Guichón tiene un importante complejo de inferioridad por ser una localidad menor, lo que lleva a que no se valore el potencial de la zona para promover su desarrollo y se espere que las soluciones lleguen desde afuera”

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

#### 4.4.4.2. *Objetivos planteados*

##### 4.4.4.2.1. *Objetivos generales*

- . Colaborar en la búsqueda de alternativas que aumenten las oportunidades de empleo y la generación de ingresos, potenciando el desarrollo de la región para mejorar las condiciones de vida de los vecinos de Guichón y su área de influencia.
- . Fortalecer las capacidades de los actores locales en la formulación y gestión articulada y participativa de estrategias de desarrollo local.

##### 4.4.4.2.2. *Objetivos específicos*

- . Generar fuentes de capacitación y empleo para los residentes locales, especialmente para los jóvenes.
- . Llevar a cabo un aprovechamiento racional de los excelentes recursos naturales del área, para el fomento de la actividad turística en forma integral.
- . Diversificar la economía local donde el empleo es zafra o ineficiente, mediante la combinación de la actividad rural con la turística como rubro complementario.
- . Aprovechar la existencia de las Termas de Almirón, rodeando esta oferta turística con otras propuestas e involucrando a la comunidad.

#### 4.4.4.3. *Principales estrategias de intervención*

Se ha definido como principal estrategia el fomento del turismo como una alternativa de diversificación económica para la reactivación de la zona. El grupo trabaja con un enfoque de “turismo sostenible”, entendiéndolo como

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

aquel que permite satisfacer los usos y demandas actuales sin deteriorar los sistemas naturales y culturales, ni las futuras oportunidades para disfrutar colectivamente. Se trabaja promocionando el Turismo Histórico Cultural y el Eco Turismo.

En el aspecto de turismo histórico cultural se ha impulsado el aprovechamiento de los diversos hechos de importancia histórica que se han dado en la zona. Entre ellos, la zona fue escenario de las batallas de Palmar, Tres Árboles y el llamado Encuentro de Guayabos. También existen numerosas colecciones particulares que atesoran testimonios de esa época, tales como partes y escritos militares, vestimentas y armas, entre otros.

Otro punto de atracción es la tapera donde vivió Melchora Cuenca, compañera del prócer José Artigas. La misma se encuentra ubicada a 25 Km al norte de Guichón, por ruta 4, entre el Queguay Grande y el Chico.

Asimismo, se ha iniciado un proceso de recuperación de las raíces indígenas. Entre las actividades ejecutadas con este fin se destaca el trazado de un corredor histórico-turístico desde Guichón a Salsipuedes (lugar del genocidio de los charrúas a manos de las fuerzas lideradas por Bernabé Rivera) a partir del que se organizan jornadas, conferencias y recorridas. La conmemoración de la matanza de los Charrúas en Tiatucura, que es un evento que se está imponiendo y al que llega gente de Brasil y Argentina, es otro acto en el mismo sentido. A estos podemos agregar las gestiones por las que se logró que se denominara Ruta de los Charrúas, a la Ruta 90 entre Paysandú y Guichón y gestiones similares que está llevando a cabo el Embajador de Argentina en Uruguay, para dar la misma denominación a un tramo de la ruta 14 en Entre Ríos, República Argentina.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*



En lo que respecta al eco-turismo, la zona cuenta con excelentes condiciones para su explotación. En la misma se encuentra el bosque nativo más extenso de Uruguay, con una superficie estimada en 11.000 ha. Los más conocidos son los montes ubicados en la zona “Rincón de Pérez” en la confluencia de los Ríos Queguay Grande y Queguay Chico, con una superficie de 2.500 ha. Se trata de un bosque exuberante, con gran importancia por ser un hábitat con alto valor paisajístico y como elemento ecológico para la dispersión de la vida silvestre. A esto debemos agregar la existencia de extensos palmares en una zona quebrada y de gran belleza natural, la cual está muy ligada a la identidad de la zona, tanto que Guichón se identifica como *Capital del Palmar* y las palmeras son un símbolo de su escudo.

Estas formaciones vegetales constituyen sendos hábitat de gran importancia para numerosas especies de fauna autóctona, entre las cuales se destaca una rica variedad de especies de aves, que incluyen muchas especies migratorias originarias del hemisferio Norte.

Para aprovechar estos recursos, se ha creado un *Sendero Interpretativo de Flora* en los montes del Queguay y se ha instalado una cabaña que sirve como centro de información y promoción. También se están instalando en la zona “observatorios de aves” que son un atractivo importante para el ecoturismo. Asimismo, el ecoturismo cuenta con una importante red fluvial que tiene como principal exponente el curso medio del río Queguay Grande. Sobre el curso de éste no existen centros industriales, poblaciones, ni represas, por lo cual tiene una alta calidad ambiental y paisajística. El Queguay es considerado uno de los mejores ríos de Uruguay para travesías, con 300 Km navegables en canoa y kayak.\*

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

En los aspectos reseñados, tanto en el área de Turismo Histórico Cultural como de Ecoturismo, se han organizado una serie de jornadas y cursos de capacitación con el fin de sensibilizar a la gente de la zona y capacitar a los jóvenes para la explotación de estos emprendimientos. Se han desarrollado ocho talleres en ecoturismo y avistamiento de aves con la participación de más de 40 jóvenes. Estos jóvenes son quienes se comienzan a desempeñar como guías en el Sendero Interpretativo de Flora y en los Observatorios de Aves.

#### *4.4.4.4. Gestión del Proyecto*

Desde un comienzo, la mecánica de funcionamiento ha incluido una primera etapa de estudio de factibilidad de las iniciativas, con el apoyo de profesionales entendidos en cada una de ellas. Luego de definida su factibilidad, el grupo estudia el marco de las gestiones que deben realizarse para llevar a cabo el Proyecto.

Esto ha sido así en el caso de la instalación del Sendero Interpretativo de Flora, para el que se contó con el apoyo del Ministerio de Turismo, también en el caso de los Observatorios de Aves donde colaboraron Aves del Uruguay y el Ministerio. Este fue el mecanismo seguido en todas las iniciativas en pro del Turismo Histórico Cultural antes nombradas. Para la concreción de las mismas se contó con el apoyo de varias organizaciones y personas.

Los docentes integrantes del grupo también realizan periódicamente actividades con el liceo, la UTU y las escuelas de la zona, a fin de sensibilizar sobre

---

\* Según lo expresado por integrantes del grupo Queguay Canoas.

los temas en que se está trabajando y contribuir desde los jóvenes, a crear una identidad local.

Otra actividad importante que se lleva a cabo es la difusión, con la generación de folletos promocionando las distintas alternativas de turismo en la zona, así como la realización de una página Web y la filmación de un video promocional que ya se ha comenzado.

Por otra parte, ha sido positivo el aprendizaje efectuado por el grupo y los vecinos en cuanto a la realización de gestiones ante diversos organismos (Ministerio de Turismo, Intendencia Municipal de Paysandú, INC, ONG ambientalistas) y la construcción e instalación del Sendero Interpretativo, las Cabañas y el Observatorio de Aves.

#### 4.4.5. Principales resultados alcanzados

##### *4.4.5.1. Dimension de resultado del proyecto*

###### 4.4.5.1.1. A nivel de estructuras

A este nivel se ha logrado la instalación de un Sendero Interpretativo de Flora con la cartelería identificatoria y la señalización pertinente; también se ha construido una cabaña en la entrada del Sendero, la cual funciona como centro de información y promoción.

Además se ha construido un Observatorio de Aves y se está construyendo otro más. También se ha recuperado el sitio de la tapera de Melchora Cuenca.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

#### 4.4.5.1.2. A nivel de procesos

Como ya fue expresado se realizaron un sinnúmero de actividades de capacitación y difusión en lo referente a los temas Histórico Culturales y Ambientales, que contribuyen a la formación de la gente de la zona. Se ha puesto énfasis especial en los jóvenes, para llevar a cabo estas actividades.

#### 4.4.5.1.3. A nivel de productos

Cabe destacar la formación de unos 40 jóvenes como guías turísticos. La confección de un cronograma de eventos locales anuales y su difusión, ha contribuido al desarrollo de servicios y al trabajo de los artesanos locales.

También, como fue dicho, se han elaborado folletos de promoción, está en construcción la página Web y se está realizando un video promocional para difundir en la región.



#### 4.4.5.1.4. A nivel de efectos

Existen efectos directos como el hecho que de los 40 jóvenes que han realizado la capacitación, la mayoría está en la zona trabajando. Por otra parte, 12 jóvenes ya están trabajando en los servicios creados ya que las actividades nuevas han potenciado el turismo termal y los servicios de apoyo.

El hecho de fomentar la difusión y la capacitación sobre los recursos de la zona a nivel escolar ha motivado la elaboración de trabajos, como el realizado

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*



---

sobre los Humedales de Rincón de Pereyra. Este trabajo llevó a que la escuela de Guichón obtuviera el primer premio en un concurso a nivel Nacional, sobre recursos naturales y medio ambiente.

#### 4.4.5.1.5. A nivel de impactos

Fundamentalmente en lo que refiere a la motivación de la población de la zona, se avanza en la construcción de una identidad local al incrementar el orgullo de los residentes locales por su patrimonio natural, histórico y cultural y observar el interés que los turistas muestran por ellos.

#### 4.4.6. Principales limitaciones y problemas

Uno de los principales problemas ha sido la integración de la comunidad a la gestión del grupo. Algunas personas lo perciben como un poco cerrado y esta visión dificulta el crecimiento del mismo. Ante ello, los integrantes del grupo están realizando esfuerzos para revertir la situación e integrar más personas de la comunidad.

Por otra parte y según manifestaron algunos de los entrevistados, surgió en el año 2003 el trabajo de una ONG, que planteó trabajos similares a los realizados por el grupo. El accionar de esta ONG no ha ayudado a consolidar el trabajo que se venía realizando, sino que ha llevado a divisiones y enfrentamientos en la comunidad.

Otra limitación señalada por los entrevistados es la falta de un marco Nacional y Departamental referido a políticas culturales y medioambientales, lo que

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

muchas veces **dificulta** el logro de los objetivos marcados en los emprendimientos.

#### 4.4.7. Reflexiones derivadas de la experiencia

En lo que respecta a las principales reflexiones de esta experiencia, se mencionan las siguientes:

- Asegurar la participación de referentes locales. La visión y la experiencia de los promotores del grupo y el prestigio de los mismos como referentes locales, le da legitimidad al grupo.
- Integrar a diferentes sectores de la comunidad en el grupo, como ser: docentes, jóvenes y representantes de la Liga de Trabajo. Ha contribuido a ampliar la visión, el campo de acción y la inserción en la comunidad.
- Aprovechar las ventajas comparativas de la zona de trabajo. Las condiciones para el desarrollo del Turismo Histórico Cultural y el Ecoturismo, son una potencialidad.
- Es necesario tener una mínima formalidad. La carencia de personería jurídica dificulta al grupo la realización de gestiones.
- Convencer a las instituciones de apoyo, de la importancia de apostar fuertemente a un proyecto local (territorial), ya que lo conseguido hasta ahora son apoyos parciales.
- La importancia de lograr una real descentralización. La Junta Local de Guichón no tiene independencia de gestión, ni financiera, todo apoyo debe ser solicitado a Paysandú donde, muchas veces, no se entiende la problemática local.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*



## **5. RELEVAMIENTO DE EXPERIENCIAS EN TACUAREMBÓ**





## **5. RELEVAMIENTO DE EXPERIENCIAS EN TACUAREMBÓ**

### **5.1 Sistematización de la política municipal de Desarrollo Rural de la Intendencia Municipal de Tacuarembó**

#### 5.1.1. Caracterización de la evolución de las políticas municipales en Desarrollo Rural y Ordenamiento Territorial (DRyOT)

##### *5.1.1.1. Etapas*

Las acciones municipales de Desarrollo Rural atraviesan distintas reparticiones municipales, pero podemos asumir que el organismo que tiene competencia en el tema es, actualmente, la Dirección General de Programas de Desarrollo y Medio Ambiente (PRODEMA). Para una mejor comprensión se hace una breve descripción de las etapas previas al período sujeto a estudio (1985-2004).

Se pueden situar en la década del 40 las primeras acciones municipales tendientes a la promoción rural, con una cierta perspectiva territorial y regional, a partir de los técnicos y la obra de Baygorria que trascendía fronteras departamentales e “introdujo” la proyección espacial en la planificación municipal.

Recién a principios de la década del 70, la Intendencia Municipal de Tacuarembó (IMT) contó con una Oficina Técnica en el seno de la Dirección de Fomento y Tecnificación Agropecuaria (DFTA) que, hasta ese momento, cumplía funciones administrativas (expendio, abasto) y de producción directa (granja, vivero, planta aceitera.).

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

Dicha Oficina Técnica se caracterizó por desarrollar acuerdos y coordinaciones con instituciones públicas o privadas, para lograr la radicación de servicios (por ejemplo el CIAAB-EEN) y apoyar a la organización de los actores sociales (Soc. Fto. Rural El Paraíso, Soc. Fto. Rincón de la Aldea, relacionamiento con el movimiento cooperativo a través de la Central Oleaginosos de Cooperativas Agrarias del Norte).

Hacia fines de los 70 se inició el diagnóstico de los alrededores de Tacuarembó, que dio origen al Programa de Desarrollo Agrícola de los “Alrededores de Tacuarembó” (PDAAT), que fuera presentado en 1980, en paralelo con el diagnóstico y propuestas que estaba elaborando el IICA-Fondo Simón Bolívar para el Noreste (Rivera, Cerro Largo y Tacuarembó). El Programa de Desarrollo Agrícola de los “Alrededores de Tacuarembó”, emergido de dicho diagnóstico, pretendió ser un pilar organizativo de las acciones municipales, concretándose, a partir de él, una propuesta de financiamiento que logró el apoyo del BID y que se comenzó a ejecutar en 1985 con una Cooperación Técnica y luego con los préstamos, en agosto de 1986.

Realizando un análisis de las políticas municipales por el Desarrollo Rural, no quedan dudas de que hay una continuidad en los grandes conceptos, desde la década del 70 a nuestros días.

No obstante lo anterior, pueden reconocerse dos etapas diferentes en la aplicación de las herramientas y en las prioridades que se atendieron efectivamente. Esas etapas corresponden a los períodos 1985-1995 y 1995-2004.

A continuación haremos una breve caracterización de cada una de esas etapas.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

#### 5.1.1.1.1. Etapa 1985-1995

Con el nuevo gobierno municipal y en el nuevo presupuesto, la Dirección de Fomento y Tecnificación Agropecuaria pasa a denominarse Dirección General de Desarrollo Agropecuario y Promoción Industrial (DAPI).

En este período, las acciones de desarrollo rural tuvieron la expresión territorial siguiente: a) en los “Alrededores de Tacuarembó” (Seccionales Policiales 2, 6, 10, 12, 13 y 14), contando con recursos del BID para alguna de las herramientas propuestas; b) en Caraguatá (Secc. Pol. 8 y 15), con recursos de OPP y luego DIPRODE para algunas herramientas; c) Sur del Departamento, donde sólo se hicieron apoyos puntuales a solicitud de las Juntas Locales y/o productores o sus organizaciones.

A continuación se realiza una breve caracterización de las políticas ejecutadas por el municipio en este período.

A partir del Programa de Desarrollo Agrícola para los “Alrededores de Tacuarembó” (PDAAT) y con el Proyecto IMT/BID, se define una zona donde se concentran las actividades y los recursos. Esta zona, denominada “Alrededores de Tacuarembó”, se caracteriza por significar la cuarta parte del territorio y la mitad de la población rural departamental, contando con una red adecuada de caminería (aunque en mal estado), con acceso razonable a servicios de la producción, comercialización, transformación, servicios institucionales (ej., Agronomías Regionales y CIAAB en ese entonces), con predominio de pequeñas y medianas explotaciones familiares.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

Si bien fue concebido por el BID como un instrumento financiero, o sea, un “Proyecto de Crédito”, en la definición de objetivos se proponía frenar la emigración rural acrecentando sus ingresos como instrumento para mejorar la calidad de vida de la población objetivo. Para ello, las herramientas utilizadas privilegiaban la asistencia técnica agronómica, un sistema financiero accesible, un servicio de maquinaria accesible y confiable y la capacitación y difusión de tecnología adecuada para sus sistemas de producción, siendo la familia rural radicada -la empresa familiar- la población objetivo.

Ello se llevó a cabo con recursos del Proyecto IMT/BID, así como a través de los aportes municipales y de la coordinación con diversas instituciones como las dependencias del MGAP, CIAAB y luego INIA, Salud Pública, Com. Nal. de Fomento Rural, IICA, Instituto Nacional de Colonización, MEVIR y ONGs tales como el CLAEH, CIEDUR, CCU.

Se debe tener presente que fue una experiencia novedosa para el BID a nivel de Latinoamérica, la aplicación de los fondos de “pequeños proyectos” a nivel municipal y no a asociaciones de productores y que un Municipio realizara la gestión directa. Por tanto estuvo especialmente sujeto a un permanente seguimiento por parte de la Unidad Ejecutora, el Tribunal de Cuentas de la República y del propio BID. La Unidad Ejecutora recibía la solicitud de crédito, asistencia técnica y/o maquinaria, evaluaba y formulaba la propuesta, participaba en el Comité de Crédito que resolvía, hacía el seguimiento y recuperaba los fondos.

Hasta 1987, el Grupo de Trabajo Permanente para Tacuarembó-Rivera (GTP) continúa su accionar a través de su Oficina en la IMT, con recursos nacionales y gestión

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

local, apoyando con infraestructura (caminería, casas, agua potable) y acciones en lo productivo (planes de producción, apoyo a la experimentación con INIA).

Desde 1987, el GTP se transforma y da origen a dos proyectos: Plan de Desarrollo Área Rural (PLADAR) en la esfera municipal, que recoge los aspectos sociales y la Dirección de Proyectos de Desarrollo (DIPRODE) en la esfera de la Presidencia, que mantiene los apoyos en el área productiva.

También en este período (1985-1991) se realizan los Encuentros de Promoción Agraria Municipal, que reúne a las “oficinas de desarrollo” de las Intendencias, procurando intercambiar experiencias, apoyar a las que se estaban instalando, lograr apoyos institucionales y generar condiciones para un apoyo integral.

Se logra una buena participación y coordinación, con un papel especialmente activo de la IMT a través de su Oficina especializada, culminando el proceso con la presentación de un proyecto de fortalecimiento, en acuerdo con el Congreso de Intendentes, con la participación de IICA y del MGAP, que finalmente no prosperó. Cabe señalar que se constituyó en un antecedente importante para el Proyecto PRONAPPA-FIDA, que comenzaría algunos años después.

A principios de esta etapa se desarrollaron dos seminarios de trascendencia nacional, que fueron: “La Comercialización y los Proyectos de Desarrollo Regionales” y el de “Educación de Adultos”.

Al finalizar el período (1994-95) se desarrolla el Plan de Cebolla Dulce para exportación, a partir de pequeños productores, lográndose una efectiva coordinación

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

de la IMT con pequeños productores de los “Alrededores de Tacuarembó”, JUNAGRA y PENTA del MGAP y con el INIA, lográndose buenos niveles de producción y calidad, así como de funcionamiento grupal de los productores. El problema fue la comercialización al exterior, generándose una experiencia trunca y frustrante para los participantes, pues muchos de ellos quedaron endeudados.

También se exploraron caminos de coordinación con la CND y el FONADEP. Se destacan los esfuerzos por dinamizar la cuenca lechera de Tacuarembó, con apoyo de CONAPROLE y con el aporte de la Consultora CONSUR.

#### 5.1.1.1.2. Etapa 1995-2004

En esta segunda etapa se producen cambios institucionales en la medida que se amplían los cometidos de la Dirección General de DAPI, incluyéndose la Dirección de PLADAR (Plan de Desarrollo del Área Rural) y la Dirección de Medio Ambiente en la nueva Dirección General PRODEMA. Al Director General se le otorga cargo de particular confianza.

Continúa funcionando el Proyecto IMT/BID con el ingreso anual de entre 50 y 80 productores. Se realizan las asambleas anuales y se logra un buen mantenimiento de los Fondos Originales, aportando la IMT los costos de funcionamiento (básicamente personal, papelería y combustible para la asistencia técnica).

Puede observarse que en este período, el mencionado Proyecto pierde peso dentro de las acciones de la IMT en Desarrollo Rural, pasa de ser la columna vertebral y principio organizador de las acciones municipales en el área rural a

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

un programa de crédito para pequeños productores rurales del Departamento. La Unidad Ejecutora se desdibuja al no contar con Gerente en la Oficina de Crédito (sustituido por un encargado de hecho) y pierde claridad la figura del Director del Proyecto, al no contar con personal asignado directamente a dicha función (como actividad principal).

También en este período, se resuelve que la aplicación del fondo de crédito se realice en todo el Departamento. La zona que presenta más respuesta en el uso del servicio de crédito es la de Caraguatá.

La aparición del Proyecto MEVIR – Unión Europea en 1999, aportó al Proyecto IMT/BID la actualización de maquinaria con la incorporación de tres tractores para sustituir a los existentes con más de diez años de uso, además de otra dinámica en capacitación y asistencia técnica.

Esta actualización le permitió a la PRODEMA profundizar la instalación de equipos de maquinaria agrícola en diversas localidades, al servicio de los requerimientos locales encauzados a través de las Juntas Locales, los que, a su vez, realizan tareas de mantenimiento con dichos equipos.

En este período también se hace un esfuerzo, sobre todo en los primeros años, por la elaboración de un Plan de Trabajo para la Dirección General, que oficie de ordenador e integrador de las diversas áreas de acción.

En ese sentido se logró coordinar con PRONAPPA-FIDA, que fue proveedora de recursos e hizo posible la elaboración de un Plan de Desarrollo Rural

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

Departamental (PDR). Las características del mismo son: i) enfoque de territorio, ii) ampliación del perfil de beneficiario integrando a productores de mayor escala (medianos) básicamente familiares o transicionales y iii) uso de otros instrumentos (como capacitación, asistencia técnica y micro créditos). Fue también parte de los resultados e insumos para una mejor planificación, la realización de un Censo de consumo hortofrutícola departamental y de un Censo Departamental Apícola. Dicho Plan de Desarrollo Rural (PDR) tuvo una segunda versión a partir de la idea de realizar un perfil dirigido a lo productivo, que culminó con la presentación de un Plan de Desarrollo Agropecuario (PDA), que visualizaba necesidades y fuentes (incorporando a todos los organismos), y que fuera elaborado en gabinete con financiamiento del IICA para el estudio. Globalmente significaba una inversión de U\$S 14 millones y una estructura muy compleja de corporación público-privada que, por la coyuntura de ese momento, no prosperó.

No obstante no haber tenido un curso favorable como PDA, se rescata que a partir de este Plan se logró la visualización de las principales actividades productivas en las diversas zonas del Departamento que debían ser atendidas prioritariamente, por ser demandadas y tener posibilidades de mejorar sus resultados.

Con el Fondo Desarrollo Interior (FDI) creado por el Art. 298, se cuenta con apoyo financiero y con la necesidad de realizar y explicitar la planificación y objetivos de trabajo. En ese sentido, se optó por apoyar la producción hortícola, apícola y a través de un proyecto de diversificación productiva, otros rubros menos desarrollados como suinos y aves (ponedoras y pollos). Con estos pla-

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*



nes se procuró atender a la población rural y urbana más necesitada, pero no se logró con ello un desarrollo integral sino dar respuestas al problema de la supervivencia, mediante generación de ingresos. Con esta línea de acción se solucionaron requerimientos individuales pero no se proporcionó una respuesta organizada en cada zona. Esta alternativa no incluyó a productores con mayor trascendencia comercial, ni logró mejorar e incrementar la producción departamental de forma que tomara relevancia dentro del volumen hortícola comercializado en el Departamento.

Los instrumentos utilizados en el programa hortícola fueron la capacitación, en menor medida la Asistencia Técnica y préstamos a los productores sin interés, para la compra de materiales (plástico, sombrite, riego) y semillas y/o mudas, contando con apoyo de una cuadrilla municipal especializada para la construcción de las estructuras, sin costo.

A través de la Dirección de Medio Ambiente, con idénticos instrumentos, se fomentó la Huerta Orgánica, instalándose invernáculos demostrativos en diversas escuelas rurales y rotando anualmente de escuela (van cuatro años) para dar una mayor cobertura en todo Tacuarembó.

Se destaca por parte de los técnicos intervinientes que, si bien no se puede hablar de un plan integral, por las dificultades en realizar coordinaciones dentro de la IMT y con otras instituciones, si se pudo dar respuesta en diferentes ámbitos, tales como: a) soluciones en suministro de agua y vivienda a través de PLADAR; b) capacitación, gestión de Asistencia Técnica y financiamiento para productores, como área más tradicional; c) facilitar comercialización

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

hortícola, poniendo a disposición de los productores organizados las instalaciones del Expendio Municipal y partes de sus cámaras de frío, así como el intento de producción y comercialización conjunta de cebolla dulce, llevado adelante por un grupo de mujeres, que fracasara por el no pago de quien hizo, en Maldonado, la compra.

A partir del año 2000, se intentó fortalecer (o formar) grupos de desarrollo locales, para lo cual se llevó la propuesta a San Gregorio, Tambores, Paso de los Toros, Curtinas, Laureles y Caraguatá. Dicha propuesta (con contenido social) obtuvo respuesta positiva en Caraguatá, con la formación de la Comisión Pro Desarrollo de Caraguatá y en Laureles, con la formación del grupo Quebrada de Laureles.

En dichos casos exitosos PRODEMA continuó su planteo, dando luego lugar a la intervención del PNUD y a través de él, al CLAEH, que fue quién ejecutó el plan de trabajo. Éste se caracterizó por contener capacitación específica en la gestión grupal y en fortalecer el proceso de diagnóstico, análisis y plan de trabajo para cada uno de estos grupos de desarrollo.

No se puede dejar de mencionar el “Encuentro por el Desarrollo Rural” realizado en octubre de 2003, que contó con una participación de más de 500 personas de todo el país, a título individual o representando a instituciones nacionales o internacionales. Tuvo amplia repercusión y coadyuvó favorablemente para el análisis, por ejemplo, de la Ordenanza de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y en el Proyecto Terminal de cargas (ambos recientemente aprobados por la Junta Departamental).

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

*5.1.1.2. Razones debido a las cuales se efectuó la anterior división de etapas*

Tal como fuera indicado al inicio, a partir de un proceso continuo las citadas etapas se estructuraron de acuerdo a rasgos que diferencian y hacen a las políticas aplicadas.

Uno de los rasgos más distintivos es la cobertura espacial en la cual se aplican las herramientas de desarrollo. En la primera etapa se focaliza en dos zonas (Alrededores de Tacuarembó y Caraguatá) y se da cobertura puntual, en aspectos específicos, al resto del Departamento, mientras que en la segunda etapa se intenta cubrir todas las localidades.

Junto a lo anterior, en la primera etapa se busca una integralidad en el desarrollo, atacando a distintos aspectos que hacen al desarrollo rural, mientras que en la segunda, si bien se tiene presente dicha integralidad, se opera más en función de desarrollo agropecuario y atendiendo requerimientos individuales. La excepción a lo antes dicho, fue la constitución de grupos de desarrollo en Caraguatá y Laureles, donde los pobladores rurales gestionaban dicha integralidad con apoyo de PRODEMA en los aspectos productivos y de hábitat (casa y agua).

Ambas etapas tienen en común la búsqueda de caminos de planificación que permitan dar respuestas a las problemáticas más sentidas y un uso más racional de los escasos recursos con que se contaba.

También en ambas etapas se realizaron acciones tendientes a la creación de condiciones favorables para el Desarrollo Rural, a través de la puesta en dis-

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

cusión de grandes temas con una amplia participación departamental y nacional y de diversos actores (instituciones, pobladores, grupos y agrupaciones, técnicos).

## 5.1.2. Estructura institucional de la IMT en Desarrollo Rural

### *5.1.2.1. Denominación y arreglo institucional, fecha de creación*

Por entenderse que la Oficina especializada en Desarrollo Rural es la PRODEMA, partimos de sus antecedentes para llegar a lo que es hoy su arreglo institucional.

Desde principios de la década del 40 se inician acciones que propenden al Desarrollo y al finalizar dicha década (probablemente en 1948) se crea el Departamento de Fomento y Tecnificación Agropecuario (DFTA), ubi cado dentro de la máxima jerarquía en la división administrativa de la gestión municipal.

Esta Dirección cumplía funciones administrativas (por ejemplo abasto y expendio de carne) y de producción directa (granja municipal, vivero forestal y ornamental, planta aceitera TIOSAC), contando con personal idóneo o semi-técnico. No dispuso de una Oficina Técnica hasta principios de la década del 70, a la cual se incorporaron dos Ingenieros Agrónomos.

En el presupuesto municipal para el período 1985-1990 se crean las Direcciones Generales en sustitución de las ex Direcciones y se crean Direcciones dependientes de éstas. En dicho marco, se crea la Dirección General de De-

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

sarrollo Agropecuario y Promoción Industrial que, básicamente, mantiene los cometidos y estructura de funcionamiento anteriores. Dentro de esta Dirección General se crea la Dirección Proyecto IMT/BID, que cumple las funciones de Unidad Ejecutora del Convenio firmado por la Intendencia y el BID, a principios de la gestión del nuevo gobierno.

En el nuevo presupuesto 1995-2000 se cambia la denominación de la Dirección General, que pasa a llamarse Dirección General de Programas de Desarrollo y Medio Ambiente (PRODEMA). Se introducen algunos cambios de los que destacamos: a) se crea un cargo de particular confianza para esta Dirección General; b) se amplía sus cometidos originales al integrarle Medio Ambiente; c) supone que generará y/o gestionará Programas de Desarrollo; d) la actividad tradicional de la DAPI se mantiene en una nueva Dirección, la de Desarrollo Agropecuario (DDA), que queda a igual nivel jerárquico que la Dirección de Medio Ambiente, PLADAR y Pequeña Empresa.

Dentro de la DDA quedan como estructuras dependientes el Proyecto IMT/BID (la unidad ejecutora propiamente dicha), el Fondo Desarrollo Interior (FDI) y Servicios de Maquinaria.

Dentro de la Dirección de Medio Ambiente está, entre otros, el Proyecto de Huerta Orgánica, mientras que en PLADAR los tres proyectos son: a) electrificación rural b) mejora en la vivienda rural dispersa y c) abastecimiento de agua potable.

No pueden dejar de mencionarse dos aspectos complementarios que son: la existencia de la Coordinación de Juntas Locales (dependiente directamente

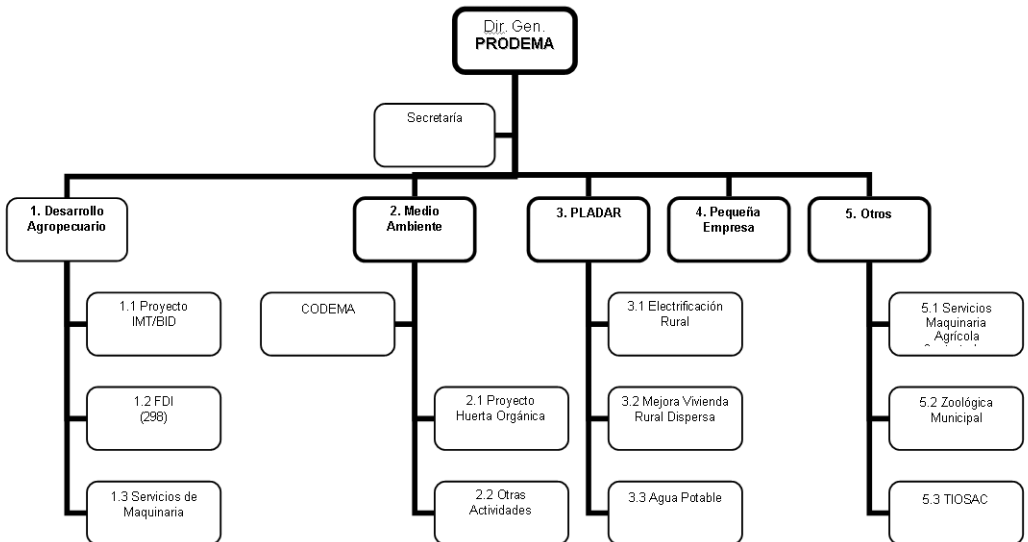
---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

del Ejecutivo Comunal) y de la Dirección de Planeamiento Urbano (depende directamente de la Dir. Geral. de Obras) y de la misma Dirección de Medio Ambiente, las cuales han coordinado acciones que hacen a un abordaje más integral en comunidades específicas, pero sin contar con una relación permanente de coordinación.

La Dirección General de PRODEMA se mantiene vigente y en funcionamiento a la fecha del presente informe. Su organigrama se presenta a continuación.

### ORGANIGRAMA DE PRODEMA



\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

### 5.1.2.2. Recursos: Humanos y Otros

Se pasan a detallar a continuación los recursos humanos con que cuenta la PRODEMA a Noviembre del 2004, así como vehículos, maquinaria y herramientas e instalaciones.

Recursos Humanos: a) Técnicos: seis Ingenieros Agrónomos, un Contador Público y un Médico Veterinario; b) Semi-Técnicos: un Técnico Avícola, dos Técnicos Agrarios, tres Técnicos Apícolas; c) administrativo-contables: 11 personas; d) personal de servicio: dos chóferes, tres tractoristas.

Vehículos: dos camionetas doble cabina y una camioneta cabina simple (del MGAP en comodato); dos *motocross*.

Maquinaria y herramientas: seis tractores agrícolas de entre 60 y 90 HP, cuatro de ellos con doble tracción y herramientas para laboreo y siembra (arados, excéntricas, disqueras, vibrocultivador, sembradora cuatro líneas cultivo de verano, sembradora/fertilizadora pendular, picadora de forrajes.)

Instalaciones: a) tres plantas apícolas de extracción, envasado y depósito pre-venta, situadas en Tacuarembó, San Gregorio y Paso de los Toros, cada una con sus respectivos equipos; b) Galpón de maquinaria; c) planta Aceitera TIOSAC (fuera de servicio), silos, casa de administración y depósito.

### 5.1.3. Caracterización de la concepción y la estrategia de Desarrollo Rural

Se partió de la concepción de que al mejorar la calidad de vida de la población rural, se generaban condiciones adecuadas para incentivar el desarrollo rural integral, con base territorial.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

Para ello se entendió necesaria la articulación con diversas instituciones públicas y privadas, técnicas y gremiales, con la participación de los beneficiarios potenciales junto a productores y empresas de mayor envergadura que pudieran colaborar en viabilizar distintos emprendimientos.

Al aplicarse estos conceptos se produjo un particular desenvolvimiento en el primer período con el Proyecto IMT/BID y con el GTP.

Este enfoque fue complementado con la generación de un ambiente favorable por parte de la sociedad, productores e instituciones, en instancias de amplia participación local y nacional, como fueron los seminarios “La Comercialización y los Proyectos de Desarrollo Regionales”, el de “Educación de Adultos” y el “Encuentro por el Desarrollo Rural Tacuarembó”.

Si bien dicho concepto se mantuvo en la segunda etapa, se priorizó atender las urgencias, limitando las posibilidades de lograr un impacto más profundo. Ello en función de una cobertura geográfica muy amplia, un gran número de demandas individuales, así como una dotación técnica que se volvió insuficiente para trascender las respuestas individuales en materia planes de trabajo. La IMT no pudo resolver la necesidad de más técnicos, lo que se transformó en limitante para el Desarrollo Rural.

Es rescatable el intento de planificación si bien luego su desarrollo no provocó los cambios buscados, o al menos, en la dimensión esperada.

Es de hacer notar que no siempre existía una perfecta comunión entre la concepción y el trabajo que quería llevar adelante el cuerpo técnico a partir de

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*



sus vivencias de campo y la visualización del Ejecutivo Comunal. La asignación de recursos, donde no siempre coincidían las prioridades fijadas por el Ejecutivo con las del cuerpo técnico de la actual PRODEMA, así como la carencia de coordinaciones horizontales (intra IMT) en las definiciones operativas y en los trabajos a realizar, son un ejemplo.

#### 5.1.4. Metodología de intervención

En la Intendencia Municipal de Tacuarembó y a través de PRODEMA (y sus similares anteriores) se puede caracterizar la intervención por la coexistencia de dos grandes líneas de trabajo, a saber: a) la aplicación de recursos humanos y económicos directamente a la población objetivo, a través de herramientas complementarias; b) la generación de un ambiente favorable y un marco de cooperación/coordinación con instituciones locales y nacionales, que determinaron una concepción socialmente aceptada que viabilizara propuestas de mayor envergadura para el proceso de desarrollo agropecuario y/o rural integrado.

Los acentos y resultados obtenidos de ambas líneas de acción son los que han caracterizado las etapas antes mencionadas.

Debe señalarse, además, que en el período sujeto a análisis, se han sucedido una multiplicidad de planes, proyectos y aún acciones, que contribuyeron con dichas líneas de trabajo.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

#### 5.1.4.1. *Objetivos*

El objetivo general de las intervenciones estaba dado por la mejora en la calidad de vida de la población objetivo (pequeños productores y microempresarios).

Para el caso concreto del Proyecto IMT/BID, se parte de la concepción de que el mejoramiento del sistema productivo familiar generará mejores ingresos, dando más y mejor ocupación a los integrantes del grupo familiar (al menos), sin degradar los recursos naturales. Se comienza por difundir los logros de los casos exitosos, desarrollar validación de tecnologías apropiadas, mejorando el capital humano y social como instrumento para el empoderamiento de la población rural.

En el Fondo Desarrollo Interior se parte de la base que haciendo disponibles algunos recursos estratégicos, se puede lograr una mejora sustancial en el sistema de producción, lo que permitiría lograr mejores ingresos e integrarse a la producción comercial. Para ello se proponen rubros que se supone son especialmente adecuados (por la combinación y utilización de recursos y ciclos de ingreso) para la población más carenciada, como es el caso de la horticultura, producción de cerdos, aves para postura y pollos, complementado, en algunos casos, con ovinos (productores minifundistas con tierra y muy bajos ingresos).

También es evidente, en el caso del Proyecto de Organización de productores por zonas, que es necesaria la participación organizada, reflexiva y responsable de la población, como forma de aclarar cuales son los verdaderos problemas que surgen y su visión de cómo superarlos.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

#### 5.1.4.2. Metodología

En el Proyecto IMT/BID se capitaliza el buen relacionamiento logrado con los beneficiarios potenciales, tanto en la etapa de elaboración de la propuesta (cuando eran consultados los referentes) como en la previa a la ejecución, en la cual se avanzó en la validación tecnológica, mejoramiento de la caminería, servicios de salud, capacitación y educación (con Escuelas rurales y UTU), con amplia participación de los vecinos en varias localidades.

Ello permitió que en la fase de implementación del Proyecto se obtuviera muy buena respuesta sin necesidad de hacer ninguna promoción específica. A modo de ejemplo citaron que en el primer semestre se incorporaron 134 productores al Proyecto.

Las herramientas con que se contaba eran:

- a. Asistencia Técnica al rubro o al sistema, mediante la cual se viabilizaba y optimizaba el uso de las otras herramientas.
- b. Servicio de Maquinaria Agrícola, que permitió el acceso al laboreo primario de la tierra y algunas tareas específicas, actuando también como testigo ante servicios privados (que son pocos y no permanentes) en términos de calidad, oportunidad y costos. Este servicio complementaba las labores con tracción animal y permitía mayor escala en la producción de cultivos y/o forraje.
- c. Servicio de Crédito a través de la gestión directa municipal, en condiciones de accesibilidad y repago acorde a las condiciones de esta población objetivo y con participación de los usuarios en la definición de las políticas y en la resolución de cada una de las solicitudes a través de un Comité de Crédito creado para ese objetivo.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

- d. Capacitación y entrenamiento a partir de los propios técnicos actuantes y con la cooperación de instituciones especializadas en los temas seleccionados.
- e. Apoyo a la comercialización facilitando la información de mercado y posibles canales de comercialización, así como, en algunos casos, apoyando los procesos de post-cosecha.

Los beneficiarios del Proyecto participan en Asambleas de carácter anual, en las cuales evalúan la marcha del Proyecto, realizan propuestas para mejorarlo, eligen sus representantes ante el Comité de Crédito y efectúan un intercambio de opiniones y enfoques entre ellos.

Estos delegados cuentan con representación mayoritaria en el Comité (al inicio tres y luego cuatro productores delegados, más el delegado municipal).

Es de hacer notar que esta metodología se ha ido simplificando en la medida que el Proyecto es más conocido, muchos temas que hacen a la producción han sido tratados en reiteradas ocasiones y porque los recursos técnicos se han compartido con otras actividades por lo que su dedicación específica al Proyecto es menor a la original.

En el caso del FDI, que se aplica en todo Tacuarembó, se formularon proyectos básicamente productivos (horticultura, apicultura, diversificación productiva y horticultura orgánica), que permiten canalizar recursos hacia la población objetivo. Dichos recursos son demandados individualmente en forma directa ante PRODEMA o a través de los técnicos de campo y/o de los encargados de las Juntas Locales.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

Los recursos aplicados son insumos (semillas y mudas, fertilizantes, ración, cera, reproductores), materiales (plástico, sombrite, madera, cámaras de cría y alzas), así como infraestructura (salas de extracción de miel). Con dichos recursos también se llevan a cabo cursos de capacitación y en algún caso, Asistencia Técnica/Seguimiento.

En el proyecto denominado “organización de productores”, se planteó como objetivo la generación de grupos en las localidades, con funcionamiento autosostenido, con amplia participación de los pobladores de la zona rural, como herramienta privilegiada para acelerar la acumulación social de experiencias y relacionamiento en la zona y de ésta con otras zonas y centros urbanos de distinta importancia, condición que se entiende básica también para la canalización adecuada de recursos municipales y otros.

Para el logro del objetivo se realizó una convocatoria a reunión con los vecinos (pobladores rurales, productores y empresarios) en las principales zonas (que cuentan con Juntas Locales), donde se explicitaron los objetivos y se promovió la posibilidad de agruparse y desarrollar el papel de animadores, con el apoyo del Encargado de cada Junta Local.

Dichas zonas estaban representadas por las localidades de Laureles, Paso del Cerro, Tambores, Paso de los Toros, Achar, San Gregorio, Ansina y Caraguatá, lo que proporciona una cobertura razonable del territorio departamental.

En varias de dichas localizaciones se celebraron reuniones para motivar a los vecinos y animarlos a participar, obteniendo respuesta satisfactoria únicamente en las localidades de Laureles y Caraguatá.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

#### *5.1.4.3. Principales resultados alcanzados*

- i) El Proyecto IMT/BID asiste a 1380 productores (1325 en alrededores y 55 en otras zonas), de los cuales el 80% son hombres y el 20% restante, mujeres. En la 1ª etapa se asistieron a unos 850 productores en tanto en la segunda se apoyó a 530, mediante la colaboración del servicio de maquinaria y el crédito que facilitaba el Proyecto.
- ii) Mediante el PLADAR se realizó la construcción de viviendas para la población carenciada, alumbramiento y suministro de agua potable y el tendido de red eléctrica de UTE.
- iii) También se proveyó de equipos de maquinaria agrícola en diversas localidades, a través de Juntas Locales. A partir de 1999, con apoyo de MEVIR, se resolvieron problemas de infraestructura y vivienda.
- iv) A partir de 2000, se formaron grupos de desarrollo locales en Caraguatá y Laureles, aunque en otras cuatro localidades no prosperó la propuesta de formación de grupos.

#### *5.1.4.4. Principales limitaciones y problemas*

A continuación se hará una reseña de las principales limitantes y problemas, algunas de carácter general, otras son específicas de los diversos proyectos:

- El Municipio y especialmente el Ejecutivo Comunal, son sensibles a los problemas y urgencias de los pobladores, constituyendo la primera puerta a golpear para solucionar dichas urgencias. Ello provoca la realización de acciones

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

sucesivas que son paliativos que “consumen” un importante volumen de los recursos disponibles y traban la posibilidad de diseño y ejecución de planes de mediano y largo plazo para atacar los problemas de fondo con la participación del Gobierno Nacional a través de sus organismos especializados.

- La estructura organizativa de PRODEMA estuvo sujeta a cambios que se acompañaron con la aplicación de diferentes énfasis en las actividades, nuevos enfoques y cambios de los Directores Generales. Ello debilitó la continuidad del relacionamiento con instituciones y población.
- Las distancias entre localidades y entre pobladores y/o productores, consecuencia de la baja densidad poblacional, hace muy poco eficiente el tiempo técnico empleado y caro su funcionamiento (al menos con la presente organización).
- La formación profesional de Ingeniero Agrónomo no es suficiente para el desarrollo de la dinámica grupal, resolución de conflictos, creación y fortalecimiento de redes. Tampoco se han podido establecer apoyaturas técnicas que permitan superar esta limitación, ya sea a través de la disponibilidad de Asistentes Sociales en el trabajo en las comunidades o apoyando la formación en ciencias sociales para estos profesionales.
- La predominancia de redes débiles en las localidades, dificulta el acceso y canalización de servicios, a la vez que entorpece el fortalecimiento y la reproducción del capital social.
- La coordinación entre reparticiones municipales, de acciones y objetivos para las localidades, quedan libradas a acciones personales y no como consecuencia de una visión y misión única para la institución.
- Los aspectos sociales y comunitarios quedan finalmente dependientes de la voluntad de los técnicos actuantes en su manejo de las prioridades.
- El nivel de remuneración al personal municipal en general y en particular a

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

los técnicos, es bajo (era el segundo que peor pagaba por iguales funciones, entre los 19 municipios), lo que determina pluriempleo y la preocupación permanente por generar ingresos suficientes para su núcleo familiar, lo que naturalmente no favorece la creatividad ni la exclusividad hacia los proyectos de desarrollo rural.

- Se ha profundizado o solamente generado un desbalance entre lo productivo (asociado a desarrollo agrario o agropecuario) y los otros aspectos que hacen a la integralidad del enfoque, según se contara o no con recursos propios para hacerlo y se hubiera desarrollado o no una coordinación eficiente y eficaz con otras reparticiones municipales e instituciones públicas o privadas que se desempeñan en esas áreas.

- Los conflictos por oposición de intereses en lo interno de cada localidad y de sus representantes o integrantes con otros, son un obstáculo serio para el avance en la organización y construcción de capital social. Dicha oposición de intereses pasa por lo conceptual y roza lo político partidario sectorial.

- Con la excepción de la Comisión pro-desarrollo de Caraguatá y del Grupo Quebrada de Laureles, no se ha producido el empoderamiento de los pobladores / beneficiarios / empresas.

- Aún dentro de la concepción de desarrollo agropecuario, se ha promovido de hecho la atención caso a caso (FDI y en cierta medida el Proyecto IMT/BID) y la utilización de recursos financieros y capacitación para promover esta población.

- El desarrollo de la cultura del asistencialismo puede constituirse en una seria limitante al desarrollo rural.

- La existencia de un procedimiento poco desarrollado para decidir a quienes atender con el FDI, puede transformarse en un problema o en una limitante para el logro de los objetivos propuestos.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*



· La intencionalidad de cubrir todo el Departamento con recursos limitados (sobre todo humanos y técnicos), vuelve poco factible el modelo de desarrollo rural que, en todo caso, se sustituye por desarrollo agrario o agropecuario o promoción agropecuaria.

#### *5.1.4.5. Perspectivas futuras del proceso*

En opinión de los entrevistados existen condiciones que aseguran la sostenibilidad de los procesos en curso hacia el logro de Desarrollo Rural. A continuación anotamos las razones esgrimidas para hacer tales afirmaciones y relativizarlas:

- Existe un discurso favorable de lo municipal, vinculado a la descentralización.
- Lo anterior se entiende particularmente cierto a condición de que la propia Intendencia responda con un fuerte protagonismo, reconociéndosele la pertinencia para cumplir dicho papel.
- Un factor de primer orden que se reconoce es la acumulación existente en Tacuarembó en materia de procesos integradores enfocados hacia el Desarrollo Rural, en diversos ámbitos e instituciones. Lo anterior se ve reforzado por la presencia de personas que dan un marco adecuado para que se exprese dicha acumulación. Al hablar de personas, se refieren a recursos humanos que invierten su experiencia y su tiempo más allá de las instituciones o empresas en las que se desempeñan, lo que es valorado muy positivamente y se entiende que es una condición que lo diferencia de otros departamentos.
- Se entiende también que para las actividades productivas hay ofertas suficientes, basándose en que la utilización de los recursos del FDI en inversiones

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

- e insumos, genera, con los repagos, un fondo rotatorio que permitiría continuar con dicho servicio. Complementariamente, existe el convencimiento de que se podrá contar con nuevos aportes de dicho fondo, lo que aseguraría su sostenibilidad, contándose también con aportes municipales complementarios.
- Se entiende, además, que con la aplicación del modelo del Proyecto IMT/BID no se visualizan problemas, ya que este Proyecto lleva 18 años de funcionamiento, manteniendo en buena proporción los fondos originales y el aporte municipal para su funcionamiento.
  - Se visualiza también que no habría que esperar cambios sustanciales en la modalidad de intervención por la existencia de componentes político-sectoriales muy importantes.
  - Junto a lo anterior, tampoco se cree que se cambie la estrategia, porque desde el punto de vista político-partidario está evaluado satisfactoriamente, si bien se entiende que debe estar mejor organizado para ser más eficiente.
  - Fue considerado por algún entrevistado como una amenaza para la sostenibilidad, la carencia de ofertas o disponibilidad de recursos para apoyar los procesos organizativos de la población objetivo, así como para profundizar en el área de gestión y administración que conforma una importante base a nivel de cada familia y de sus organizaciones.
  - En la misma línea de pensamiento hubo quien hizo un llamado de atención por lo que entendía era asistencialismo, lo cual se podría corregir con la participación activa de los beneficiarios.
  - También fue mencionada la esperanza de que el nuevo gobierno revalore el Desarrollo Local y dé oportunidades de participación más reales.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

### 5.1.5. Focalización del trabajo

Para dar una visión más acabada sobre la focalización adoptada efectivamente desde las Intendencias, en el período 1985-2004, se tomará como principio ordenador las experiencias del Proyecto IMT/BID, el FDI y el proyecto de organización de productores.

#### 5.1.5.1. Proyecto IMT/BID

Este proyecto fue concebido para ser aplicado en una zona geográfica delimitada por las Seccionales Policiales (SP) 2, 6, 10, 12, 13 y 14, comprendidas en un radio de aproximadamente 30 kilómetros, con centro en la ciudad de Tacuarembó.

Al momento de elaborarse la propuesta, la zona denominada “alrededores de Tacuarembó”, comprendía el 25% del territorio y el 50% de la población rural y de los establecimientos.

En el funcionamiento real se llegó a cubrir muy poco la parte norte de las SP 10 y 12 así como la parte este de la SP 13, quizás por las distancias y el propio aislamiento de los beneficiarios potenciales, así como su mínima presencia en cantidad y que estaba asociada dicha situación a pequeños productores ganaderos con manejo muy tradicional, que no se planteaban cambiar sus prácticas habituales.

Si bien “Alrededores” es una zona homogénea y distinta al resto de Tacuarembó, se le reconocen aspectos propios y diferenciales en su interior, de los que

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

mencionaremos los más relevantes, tomando a las Seccionales Policiales como unidad territorial para el análisis.

La Sexta (SP 6) fue una de las zonas tradicionalmente maniceras, con predios que se fueron subdividiendo hasta llegar a una superficie promedio de 30 hectáreas (con un índice de productividad de 65). Este sistema productivo venía acompañado por la presencia de explotaciones familiares, con numerosa familia (alto promedio de hijos por familia), que aseguraban su reproducción con la expulsión de la mayoría de los hijos fuera de su sistema productivo, pudiéndose constatar que las hijas migraban a la ciudad y trabajaban como empleadas domésticas, mientras que los hijos migraban a las zonas ganaderas extensivas como peones zafrales y más recientemente, como zafrales de explotaciones agrícolas (papa, soja, arroz) y forestales.

Coexistía en esta área la casi totalidad de la cuenca vitivinícola y la inmensa mayoría de los predios lecheros para el abastecimiento de la ciudad. En el límite Norte de la zona aparecen los pequeños ganaderos.

Al desaparecer la opción del maní, se transformaron en chacreros y luego, en pequeños ganaderos. En esta zona es donde más ha prosperado la horticultura intensiva para el abastecimiento de productos frescos a Tacuarembó.

Desde el punto de vista social, las escuelas son los centros de nucleamiento, recreación y educación, destacándose la presencia de dos escuelas granja. Existía y se mantiene, una interesante red entre los vecinos, si bien ésta no tiene expresión en grupos/agrupaciones.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

El mejoramiento de la caminería, la instalación de servicios eléctricos con activa participación de la gente (muchas veces con apoyo de MEVIR), el alumbramiento de agua, la instalación y funcionamiento de Policlínicas del MSP y de la IMT, la realización de cursos volantes por parte de UTU y la instalación de numerosos teléfonos (particulares y cabinas públicas) produjo cambios sustanciales en la zona, de tal forma que muchos predios cercanos a la ciudad fueron adquiridos para residir en ellos, manteniendo su fuente laboral en la ciudad.

Batoví (SP 13): su situación de inicio era bastante similar a la de la Sexta pero, como hay mayor distancia a la ciudad, tuvo un mayor peso en las explotaciones, la ganadería y además tiene un mayor porcentaje de predios medianos y grandes.

SP 10 y 12: concentran, casi exclusivamente, a productores ganaderos familiares y de bajos ingresos, con predios de alrededor de 300 hectáreas (índice de productividad 35) con cerros, monte natural y casi sin la posibilidad de hacer agricultura. Son zonas menos permeables a la modificación de sus sistemas de vida y explotación y con menos desarrollo de redes, si bien existen buenas expectativas con el grupo “Quebrada de Laureles”.

SP 14 – Cuchilla del Ombú: cuenta con algunas concentraciones de pequeños productores, en general asociados al cultivo de papa (hoy no es así) y a la ganadería, rubro predominante en la zona. La mayoría de su territorio está ocupado por grandes y muy grandes productores ganaderos.

Estas zonas fueron las que alimentaron a la Sociedad de Fomento Rural “El Paraíso” y luego de su desaparición, a la SFR “Cuchilla del Ombú”.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

En todas las zonas de los “Alrededores”, se dio en mayor o menor grado, un proceso similar al descrito en la Sexta.

#### *5.1.5.2. Fondo Desarrollo Interior*

Dada la estrategia instrumentada para la aplicación de este fondo, todo el territorio estaba comprendido, siendo naturalmente más utilizado en las zonas donde hay mayor concentración de población carenciada. En función de ello, los barrios de la ciudad de Tacuarembó y centros poblados, así como los cinturones que las rodean, fueron el escenario dominante.

#### *5.1.5.3. Proyecto Organización de productores*

Este Proyecto intentó llevar adelante el proceso organizativo de los productores a partir de los principales centros de servicio de las grandes zonas del Departamento. Por ello se intentó en Laureles, Paso de los Toros, San Gregorio, Caraguatá y otras localidades.

Se reconocieron agrupamientos en Caraguatá, Laureles, San Gregorio y Cuchilla del Ombú, pero no adhirieron a la propuesta municipal a excepción de Caraguatá y Laureles.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

### 5.1.6. Destinatarios y agentes de intervención

#### 5.1.6.1 *Actores principales*

Se reconoce una multiplicidad de actores que aportan parcialmente al Desarrollo Rural y que coexisten en el tiempo y el territorio, con diversos grados de coordinación, como fuera anteriormente explicitado.

A continuación se presentan los principales con una brevísima anotación de su ámbito de acción:

- Población Rural, integrada por quienes son destinatarios y muchas veces también actores, como los casos de los grupos pro-electricidad rural, los grupos de desarrollo.
- Instituciones Públicas y Privadas, señalamos la participación de IMT a través de sus reparticiones (incluidas las Juntas Locales), MGAP (JUNAGRA, PENTA, PRENADER, Uruguay Rural, Sanidad Vegetal y Animal, Laboratorio Rubino, Dirección Forestal), MSP (Hospitales, policlínicas y Rondas Sanitarias), MEC (Escuelas, UTU, Liceos), INIA, Universidad de la República (F. de Agronomía, Veterinaria, Ciencias Sociales, Bellas Artes, etc.), Universidad Católica-IGAP, MEVIR y MEVIR-UE, DIPRODE, PNUD, FAO, BID, IICA, AECI.
- ONGs, de las que tuvieron mayor participación cabe mencionar CLAEH (promoción y capacitación), CARDJN (capacitación), Fundación LOGROS (apoyo Huertas Orgánicas), CEROKAP (micro finanzas), BIO (Batoví Instituto Orgánico, investigación y capacitación), PDR Cooperación Canadiense.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

La coexistencia de estos actores hace difícil una adecuada participación y coordinación.

#### *5.1.6.2. Los destinatarios*

Como ya lo hicieramos en otros capítulos y para una mejor “visualización”, se realiza su caracterización para las iniciativas principales.

##### *5.1.6.3.1. Proyecto IMT/BID*

Son beneficiarios potenciales del Proyecto los productores agropecuarios que cumplan con los siguientes criterios: a) estar radicados en el predio y generar la mayoría de sus ingresos por su explotación; b) tener una relación contractual con la tierra que explote; c) la superficie máxima de explotación debe ser inferior a las 300 hectáreas productividad 100 (antes eran 150 hectáreas); d) realizar su explotación dentro de los “Alrededores de Tacuarembó” (luego comprendió a todo el Departamento); e) brindar la información solicitada y dar adecuado cumplimiento a las obligaciones contraídas.

Los beneficiarios reales son, entonces, el productor y su familia, de empresas familiares de una amplia gama de rubros (lechería, hortícolas, chacrerros, ganaderos, paperos) y sus combinaciones.

En la primera etapa predominan los paperos seguidos de los lecheros, mientras que en la segunda etapa, predominan paperos y ganaderos.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*



Durante la ejecución del proyecto se incorporaron 1.380 productores, 80 nuevos en el último año, correspondiendo 1.325 a los “Alrededores” y 55 a las otras zonas posteriormente incorporadas, manteniéndose la atención anual a unos 200 productores.

Hasta 1985 se incorporaron 850 productores y en el período 1995-2004 lo hicieron 530 productores, manteniéndose una relación aproximada del 80% de hombres y 20% de mujeres.

#### 5.1.6.2.2. *FDI*

Los destinatarios de los proyectos instrumentados fueron las familias carenciadas, con dificultades para la generación de ingresos suficientes para cubrir las necesidades de la familia y que tuvieran las mínimas condiciones para realizar la actividad productiva prevista y su comercialización, repagando sus préstamos (sin interés).

Hasta el presente se apoyó financieramente en apicultura a 190 productores (146 hombres y 44 mujeres), en suinos a 12 productores (11 hombres y una mujer), en aves 11 productores (ocho hombres y tres mujeres) y en el rubro hortícola 238 (157 hombres y 81 mujeres), además de 17 Escuelas rurales. Ello totaliza 451 personas directamente atendidas, de las cuales 322 son hombres y 129 mujeres.

Con referencia al apoyo en capacitación y asistencia técnica, los destinatarios fueron: en apicultura 150, suinos 50, aves 50, horticultura 140, más 100 alum-

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

nos escolares de 5° y 6° año, no incluyéndose las capacitaciones en monte indígena y en conservación de alimentos que se estima en 90 personas más.

Resumiendo, con capacitación y asistencia técnica se atendieron a unas 580 personas en el último año y se entregaron semillas hortícolas para producción de autoconsumo a unas 5.000 familias en todo el Departamento.

#### *5.1.6.2.3. Proyecto Organización de Productores*

La propuesta estaba dirigida a toda la población rural pero, finalmente, tuvo eco entre los pequeños productores y microempresarios de la localidad.

En el caso del grupo “Quebrada de Laureles” se puede considerar a unas 30 personas activas, a las que deberían sumarse las que han participado en las capacitaciones específicas. En esta oportunidad, los destinatarios fueron mayoritariamente pequeños productores ganaderos familiares, participando también algunos pequeños empresarios de la localidad.

Con respecto al Grupo pro-desarrollo de Caraguatá (analizado específicamente en otro capítulo) se estima una participación activa, a nivel de Comisión, de unas 40 personas, estando implicadas en sus acciones un número muy importante de familias.

Forman parte de este grupo pequeños productores ganaderos, horticultores, apicultores, artesanas, microempresarios, estando integrado a la Comisión el Encargado de la Junta Local y contando con la participación de técnicos del

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

Instituto Plan Agropecuario, INIA, MEVIR e IMT, en una función de apoyo y respaldo técnico a las iniciativas.

## **5.2. Sistematización de Experiencia “Caraguatá”**

### **5.2.1. Fecha de inicio y término del Proyecto**

El inicio de la Comisión Pro-Desarrollo de Caraguatá fue en agosto de 2000, siguiendo el trabajo hasta el presente en forma continua. El origen de esta Comisión se remonta al año 1998, cuando la Intendencia Municipal de Tacuarembó reinicia el trabajo en la zona y en 1999, en conjunto con el CLAEH y la Facultad de Veterinaria, organizan un curso a distancia para productores ganaderos.

### **5.2.2. ¿Dónde se desarrolla?**

La zona de Caraguatá se ubica al Este del Departamento de Tacuarembó y comprende, fundamentalmente, las seccionales policiales 8ª y 15ª. Los límites son los Departamentos de Durazno, Cerro Largo y Rivera y en el Oeste, el arroyo Yaguarí. La extensión en área es importante, abarca 276.000 hectáreas. La población asentada en la zona es de 5000 personas, aproximadamente. El número de establecimientos agropecuarios es de 551\*, siendo en su mayoría establecimientos de menos de 500 ha dedicados primariamente a la ganadería, en tanto en el otro extremo hay una alta concentración de tierra en

---

\* Fuente: DICOSE. De acuerdo al Censo General Agropecuario, las áreas de enumeración correspondientes a las secciones policiales 8ª y 15ª, que no coinciden exactamente en sus límites, hay 675 predios de los cuales el 78,4% tiene menos de 500 há y la superficie ocupada por éstos es el 13,6% del área total.

grandes estancias. Estas últimas han sido, históricamente, la fuente de trabajo para la mano de obra, aunque el desarrollo tecnológico y los momentos de crisis del sector han reducido el número de empleados por establecimiento.

La zona se ha desarrollado en forma importante en los últimos 15 años, vinculada con la mejora de la caminería y de los puentes, destacándose el que cruza el Río Negro, que permitió la interconexión con el sur del país. Geográficamente, Caraguatá es una zona aislada en el territorio nacional, que recién comienza a desarrollar sus vías de comunicación hace poco más de 15 años. Esto ayudó a crear una dinámica de desarrollo con un sentimiento de pertenencia muy fuerte de parte de los pobladores.

En la zona hay, aproximadamente, 25 escuelas, que se encuentran en centros poblados de diversa índole. En Las Toscas existe, además de la escuela, un liceo que permite a los jóvenes de la zona cursar hasta 4° año. Hay también una policlínica de Salud Pública.

### 5.2.3. ¿Quiénes son los actores principales del Proyecto?

Este emprendimiento de desarrollo local tiene la particularidad de ser llevado adelante por múltiples actores, tanto del ámbito local como de instituciones vinculadas a la zona. Para describirlo haremos un corte entre los integrantes de la zona y los vinculados a las instituciones.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

### 5.2.3.1. *Los actores institucionales*

En la zona podemos identificar varias instituciones participantes en diversas actividades vinculadas al desarrollo de la misma. La primera institución vinculada es PRODEMA (Programa de Desarrollo y Medio Ambiente) de la IMT. Esta oficina es la gestora de la Comisión y sus técnicos son activos integrantes de la misma. La Junta Local participa a través de su secretario y como centro de reunión de la Comisión, ya que ésta no tiene local propio. Han estado vinculados a la Comisión los técnicos del Programa MEVIR-UE, el Instituto Plan Agropecuario, el INIA y recientemente se ha logrado la instalación de un Comité de Aprobación de Uruguay Rural. Otras instituciones que han participado de actividades puntuales promovidas por la Comisión son las Facultades de Veterinaria y de Agronomía, a través de cursos de capacitación y el CLAEH, que lleva adelante proyectos de desarrollo en la zona.

### 5.2.3.2. *Los actores locales*

Son los vecinos de la zona de Caraguatá que participan en la Comisión. Quienes más participan son los vecinos de Las Toscas (lugar donde se ubica la Junta Local), porque se reúnen en forma semanal. Además participan productores rurales, maestros rurales de las escuelas de la zona y vecinos de los centros poblados.

La población objetivo de la Comisión está compuesta por pequeños y medianos productores rurales, asalariados rurales y vecinos de los centros poblados. En general es una población de escasos recursos y con gran dificultad de acceso a ciertos servicios.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

#### 5.2.4. ¿Qué se hizo?

##### 5.2.4.1. *Problema a solucionar o aliviar*

El problema central es el de tener un amplio sector de la población con las necesidades básicas insatisfechas. Además se identifica a la caminería, la electrificación y la producción, como áreas con problemas a superar en pos de una mejora en la calidad de vida.

Complementariamente, el Intendente de Tacuarembó había tomado la resolución de no integrar la Junta Local por entender que no tenía un funcionamiento adecuado para el desarrollo de la zona y que había pasado a ser un ámbito de influencia de los caudillos políticos y no de participación ciudadana. En ese marco surge como un ámbito integrador y apolítico, la Comisión Pro-Desarrollo.

##### 5.2.4.2. *Objetivos planteados*

El objetivo central que se plantea la Comisión es trabajar por el mejoramiento del nivel de vida de los habitantes de la zona de Caragatá. Una vez formada, comienza a buscar, centralizar y ordenar los trabajos de las instituciones vinculadas a la zona. Los vecinos sentían que muchas propuestas de las instituciones se repetían o no eran problemas sentidos por ellos. Por otro lado, identificaban problemas que no eran abordados por ninguna institución.

Otro objetivo operativo y estratégico a la vez, es el de lograr la participación de los vecinos en la planificación y gestión de las actividades. En la zona, a pesar de las

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

múltiples intervenciones que diversas instituciones habían realizado, nunca se había trabajado buscando integrar a los vecinos en los proyectos. Esto es identificado por los propios actores locales como una limitante al desarrollo local.

Como objetivos específicos se procuraba mejorar el acceso a la salud, la educación y la vivienda, tanto de los habitantes de centros poblados como de los radicados en el campo.

#### *5.2.4.3. Principales estrategias de intervención*

La estrategia de trabajo de la Comisión ha sido la de movilizar los recursos locales existentes actuando como vínculo con la Intendencia y con Oficinas Públicas, para canalizar demandas de la comunidad local. La Comisión elaboró una estrategia para difundir su trabajo, contando para ello con dos espacios de radio. Esto permite el acceso a la información por parte de todos los vecinos de Caraguatá.

Se ha procurado formar comisiones locales para trabajar a nivel de localidad, sobre todo las más alejadas. Si bien este objetivo no pudo ser cumplido, se han identificado referentes locales con los que interactuar, son los que transmiten las necesidades de esas localidades y participan en forma esporádica de las reuniones.

En razón de la importancia que le asignan los vecinos de la zona a la salud y a la multiplicidad de temas que trata la Comisión, se creó una Comisión de Salud que funciona en forma independiente de la Comisión Pro-Desarrollo. Esta Comisión es la que trabaja por la mejora del servicio de salud de la zona.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

#### 5.2.4.4. *Gestión del proyecto*

El trabajo de la Comisión se basa en la realización de una reunión semanal, en la que los participantes discuten las acciones a seguir, planifican actividades de capacitación, tratan los problemas que surgen a nivel de los vecinos. Para lograr un funcionamiento ordenado, se gestionó ante la Intendencia el contrato de una maestra como Secretaria de la Comisión, a fin de llevar actas y realizar las gestiones cuando fuera necesario. En cada reunión se designa un coordinador, que es quien modera la discusión y ordena las propuestas para seguir con el orden del día. En las reuniones se siguen metodologías de trabajo en grupos, aprendidas en talleres de formación y con el CLAEH.

La gestión del Proyecto pasa por los propios vecinos a través de la Comisión. En este proceso también intervienen algunos técnicos de PRODEMA y se integran los de otras instituciones cuando participan de alguna actividad en la zona. Por ejemplo, los técnicos del Programa MEVIR-UE que siguen vinculados a la zona por el programa de crédito, participan ocasionalmente en las reuniones.

Las reuniones son el ámbito de discusión y planteo de temas, pero también es el ámbito en el que se evalúa la marcha del trabajo. No hay un sistema de evaluación estructurado, ya que no hay un proyecto establecido con metas y plazos definidos. Esto no significa que no se realice una evaluación permanente, en la que los involucrados detectan claramente sus fortalezas y debilidades.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*



## 5.2.5. Principales resultados alcanzados

### 5.2.5.1. Dimensiones de resultados del Proyecto

#### 5.2.5.1.1. A nivel de estructuras

En el ámbito de la salud, la zona cuenta con una policlínica desde tiempo atrás. Sin embargo, existía un problema de asistencia porque los vecinos alejados de Las Toscas, no contaban con recursos para su traslado. Por este motivo, la Comisión gestionó y obtuvo un jeep para realizar rondas sanitarias en forma semanal. De esta manera se busca acercar el médico a la familia, en un proceso de salud preventiva.

La Comisión gestionó en UTE la conexión de la red local a la red nacional de energía eléctrica, debido a que la generación local determinaba problemas en la potencia y se sucedían los cortes de energía. Esto fue logrado en el año 2003.

#### 5.2.5.1.2. A nivel de procesos

Las actividades desarrolladas a nivel de procesos han sido diversas y se pueden identificar como el área de mayores logros de la Comisión. La zona de Caraguatá fue y es una zona ganadera, al punto que no había producción de hortalizas ni siquiera a nivel familiar. Esta situación motivó la implementación de un proyecto DERSA (Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria) creado por la FAO. El Proyecto se desarrolló en un predio piloto y en la Escuela 38 de Caraguatá al Norte. Este proyecto tuvo la participación de una Ingeniera

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

Agrónoma, una Asistente Social y una Nutricionista. A través de la implementación de la huerta en la escuela, el equipo multidisciplinario logró introducir esta producción a nivel familiar. Esto permitió mejorar la dieta de la familia, que en el momento del inicio del Proyecto (2002) se veía afectada por la crisis y a su vez incorporar en la zona algunos productores que iniciaron una producción comercial para abastecer a los comercios locales.

En la zona había dificultades para la colocación de diversos productos de elaboración en los establecimientos, como quesos, dulces, animales de granja. Por este motivo, la Comisión resolvió impulsar una feria local. En principio esta experiencia se quiso restringir a productores de la zona, pero la escasez de productos y dificultades para la presencia continua de los productores, determinó que se abriera a todo el que tuviera interés en participar. Esto generó una dinámica que proyectó a la feria y redundó en un mejor resultado para los propios feriantes locales, porque permitió la competencia y además amplió el público.

Igualmente, se han realizado cursos para formación de artesanos, en temas como herrería y trabajo en lonja, apoyo a tejedoras en lana cruda y un curso de apicultura con 26 participantes. Como resultado de ello hay un grupo de apicultores y se trabaja en la formación de otro.

Se debe consignar, además, que la Comisión participó del 1er. Encuentro por el Desarrollo Rural realizado en la ciudad de Tacuarembó en el año 2003 y ha integrado diferentes instancias como ser la Mesa de Aprobación de Proyectos de Uruguay Rural; la Mesa de Instituciones con talleres en Rincón de Pereira y Sarandí de Río Negro (Rivera).

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

Como la mayor parte de los habitantes de la zona son asalariados rurales y se entendió que este es un sector muy postergado en la sociedad, se instauró la Fiesta del Trabajador Rural, que en diciembre de 2004 festejó su cuarta edición. Esto ha permitido integrar a la zona con otras regiones en un intercambio identificado como muy positivo.

#### 5.2.5.1.3. A nivel de productos

La Comisión tiene dos espacios radiales que le permiten acercarse a toda la comunidad. Además procuran ampliar vínculos, para lo cual editaron un boletín informativo sobre las actividades e historia de la zona. Este boletín tiene dificultades para ser editado frecuentemente por falta de rubros y de equipamiento, por lo cual su edición no es periódica.

La Comisión ha procurado encontrar mecanismos que permitan crear fuentes de trabajo. Así, se coordinó con la IMT y el MVOTMA para impulsar un proyecto de trabajos comunitarios. La IMT aportó materiales y el Ministerio, salarios. De esta manera se logró dar trabajo a 30 personas (dimensión de efectos). Las tareas desempeñadas fueron: pintura, arreglos de aberturas y de albañilería en las oficinas públicas del poblado Las Toscas.

Otra preocupación de los habitantes de la zona es la vivienda. Hace años que MEVIR trabaja en la zona, pero de un tiempo a esta parte la construcción había pasado a ser sólo de viviendas en núcleos urbanos. Los vecinos entendían que esto perjudicaba a aquellos que viven en zonas rurales, que pueden tener acceso a producir alimentos para el autoconsumo y así lograr un ingreso mínimo producto

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

de los excedentes. Si estas personas se trasladan a centros urbanos pierden estas ventajas. Por otro lado, quien decidía quedarse en el campo no tenía posibilidades de acceder a una vivienda digna. Esto determinó que la Comisión realizara gestiones ante MEVIR para retomar los planes de vivienda en la Unidad Productiva (UP), dando cumplimiento a los objetivos por los que fuera creado el organismo. Esto se logró y hoy en día ha vuelto a ofrecerse la oportunidad de construir en la UP.

Adicionalmente, la Comisión logró cambiar la forma de asignación de los apoyos municipales para la mejora de la vivienda. Estos se otorgaban por simpatías políticas, pasando la Comisión a determinar, mediante estudio de los casos, las necesidades de los aspirantes.

La Comisión elaboró, en conjunto con el CLAEH, un proyecto para concursar por fondos para la promoción del desarrollo, de la Fundación Interamericana (IAF) de Estados Unidos. Este Proyecto procura la contratación de un Ingeniero Agrónomo, un Asistente Social y fondos rotatorios para el acceso al crédito. La gestión del Proyecto estaría a cargo de la propia Comisión.

#### 5.2.5.1.4. A nivel de efectos e impacto

La organización de los vecinos, asalariados y pequeños productores, ha permitido canalizar el trabajo de las distintas instituciones públicas y privadas, para buscar la superación de las limitantes en las condiciones de vida. De ser una zona aislada y con pocas oportunidades de desarrollo, ha pasado a ser una zona con un objetivo común, el desarrollo de la misma y con una mejora en las condiciones de la calidad de vida de los habitantes.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

Se estableció el diálogo con las Instituciones en torno a las necesidades de la población y no a los intereses del político local, como sucedía tradicionalmente. En este punto, también influyó la visión del propio Intendente sobre el papel e integración de las Juntas Locales, las que fueron integradas en forma abierta por todos aquellos que quisieran participar, en vez de serlo por políticos locales.

#### 5.2.6. Principales limitaciones y problemas

El funcionamiento de la Comisión depende de la participación y el compromiso de los actores locales. Hay resistencia de parte de algunos pobladores de la zona, a participar en forma integrada. No existe tradición de participación colectiva, la costumbre es trabajar en forma individual. Se entiende, por parte de algunos vecinos, que la Comisión tiene una valoración mayor fuera de la zona que en la misma. También se destaca el aspecto económico como una limitante para el desarrollo del trabajo de la Comisión, que depende en parte de la IMT, generando incertidumbre la elección de autoridades en mayo de 2005.

Hay problemas identificados como limitantes al desarrollo. Estos son la falta de trabajo en la zona, problemas legales con los terrenos donde están asentadas las viviendas de Las Toscas (excepto MEVIR) y el acceso a la educación. En este campo, se señala una deficiencia en la formación de los maestros para la tarea a desempeñar en las escuelas rurales. Cada vez es más frecuente que los maestros vivan en la ciudad y se desplacen diariamente, lo que impide un vínculo más estrecho con la comunidad local. A su vez, la formación está cada vez menos relacionada al medio rural, lo que impide desarrollar una educación agrícola, en sentido amplio, desde la escuela.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

Si bien en Las Toscas hay liceo, se indica que todos aquellos jóvenes que no viven sobre la Ruta 26, tienen dificultades de acceso por falta de medios de transporte. También se menciona el problema que representa el acceso al bachillerato, puesto que los jóvenes deben trasladarse a Melo o Tacuarembó, lo que representa un alto costo monetario y de tiempo. Se entiende que esta es una de las causas más importantes de la migración hacia las ciudades. La falta de medios de transporte en la zona, también se ve como un problema que afecta la salud. Si bien existen las rondas sanitarias, que son valoradas en forma muy positiva, se señala que éstas cumplen un papel en la prevención, pero cuando hay problemas de urgencias, el acceso al médico está restringido.

Con referencia al trabajo, la principal limitante está en la inversión privada y en la falta de medios para acceder a créditos y/o tierra para buscar alternativas productivas. La solución a la falta de empleo se analiza mediante la instalación de una industria o de servicios, asociados a la producción agropecuaria.

#### 5.2.7. Reflexiones derivadas de la experiencia

La experiencia que se desarrolla en Caraguatá es producto de una trayectoria histórica singular que no se puede desconocer. La zona tiene límites naturales que hasta hace 20 años la mantenían aislada durante parte del año, lo cual generó que se buscaran soluciones a esta problemática, por ejemplo llegar a conocer el trabajo en grupo para implementar programas de desarrollo.

Los éxitos de la experiencia se explican porque la misma no responde a la necesidad de una institución, sino que responde a las necesidades de los actores

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

locales. La Comisión busca mejorar la calidad de vida de los habitantes, superando ciertas necesidades básicas que están insatisfechas y buscando soluciones a la falta de trabajo. La mayor parte de la población no tiene acceso a la tierra, siendo su ocupación principal el trabajo asalariado y los servicios.

Esta conjunción de aspectos permite ver que los temas a abordar para superar las condiciones de desarrollo de la zona son amplios y difíciles de resolver, ya que hay aspectos que requieren de soluciones estructurales que escapan a las posibilidades de la Comisión.

Algunas reflexiones que surgen de esta experiencia son:

- El aislamiento territorial histórico generó en la zona una dinámica de integración particular, de fuerte sentido de pertenencia, que favoreció el relacionamiento entre los actores locales.
- La formación de comisiones para acceder a la energía eléctrica, a través del Programa MEVIR-UE, sentó las bases metodológicas del trabajo en comisión, que permitió la creación de la Comisión Pro-Desarrollo.
- La creación de la Comisión generó una dinámica de cambio en los liderazgos que le dio a la población la posibilidad de tomar decisiones en el ámbito local, en forma autónoma.
- La presencia de maestros radicados en la zona favorece el desarrollo de los procesos, por el fuerte vínculo con los vecinos y la difusión de actividades y conocimientos a través de la formación de los niños.
- La falta de objetivos claros, que permitan poner metas alcanzables, dificulta la integración de los pobladores al proceso de desarrollo.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

- La dependencia de la administración central y municipal para la solución de temas, hace que la Comisión tenga un techo para la búsqueda de soluciones a problemas locales.
- La amplitud del espacio territorial implica diferencias en el acceso a los servicios localizados en los centros urbanos y produce conflictos que dificultan la integración.

### **5.3. Sistematización del Programa de Desarrollo Regional (PDR)**

#### 5.3.1. Fecha de inicio y término del proyecto

El Programa de Desarrollo Regional (PDR), que lleva adelante el Grupo de Promoción del Desarrollo Regional (GPDR), comenzó en abril de 1991. Su origen está vinculado a la creación de la ONG GPDR que se produce en la ciudad de Tacuarembó, en 1990.

#### 5.3.2. ¿Dónde se desarrolla?

La zona donde se desarrolla el PDR es la región Norte de Uruguay, centrandose su trabajo en los departamentos de Tacuarembó y Artigas. En el departamento de Tacuarembó, la labor se desarrolla en las ciudades de Tacuarembó, Paso de los Toros, Pueblo Ansina y en los entornos rurales de cada una de ellas.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*



### 5.3.3. ¿Quiénes son los actores principales del Proyecto?

#### 5.3.3.1. *El equipo que trabaja en la implementación*

El equipo técnico que trabaja en el Programa es multidisciplinario y reducido en número. Se integra actualmente con cinco personas en forma estable, tres de las cuales son técnicos y la contratación de especialistas de acuerdo a las necesidades puntuales del Programa. Además, cuenta con aproximadamente 20 voluntarios que trabajan en las organizaciones de base. Son integrantes de las mismas pero dedican parte de su tiempo a tareas de organización y comunicación.

#### 5.3.3.2. *Los destinatarios*

La población objetivo del Programa es la que se encuentra en la franja de pobreza, en la cual se pueden determinar dos subgrupos: a) Los desocupados que habitan en las zonas suburbanas de las ciudades y poblados menores y b) pequeños productores rurales, artesanos y microempresarios de áreas suburbanas y centros poblados del área rural. En las áreas rurales se trabaja: a) en la localidad de Ansina con queseros, criadores de cerdo y horticultores; b) en Cuchilla del Ombú con productores ganaderos, queseros, criadores de cerdos y productores de papa, integrados en la Sociedad de Fomento Rural de Cuchilla del Ombú y c) en Batoví, con productores que se dedican a la ganadería, a la producción de chacra, que integra también la producción de queso artesanal y cría de cerdos.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

#### 5.3.4. ¿Qué se hizo?

##### 5.3.4.1. *Problema a solucionar*

Se identificó como principal problema las malas condiciones de vida de la población, causada por la pobreza y sus determinantes, el desempleo y la precariedad del empleo.

##### 5.3.4.2. *Objetivos planteados*

Los objetivos del PDR son:

- Propiciar el mejoramiento de la calidad de vida de la población de escasos recursos de los departamentos de las regiones Norte y Noreste del país, favoreciendo su organización, capacitación y participación en las tareas de desarrollo.
- Promover procesos económico-productivos alternativos a los que actualmente son dominantes en estas regiones.
- Con el paso del tiempo se cambió el enfoque, buscando apoyos en otras instituciones y planteando el trabajo en torno a la formación de redes. El objetivo de generar organizaciones locales y redes procuraba desarrollar el capital social, a los efectos de movilizar los recursos locales.
- Fomentar condiciones que activen la incorporación plena y la contribución de los grupos socialmente discriminados a la vida de la comunidad, procurando la ampliación de sus capacidades e incentivando su participación.
- Lograr la participación ciudadana en la elaboración, planificación, ejecución y evaluación de las políticas sociales.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

#### 5.3.4.3. Principales estrategias de intervención

Para promover el desarrollo local y regional se ha trabajado en torno a cinco grandes líneas de acción. La primera es el Área de Formación de Recursos Humanos y Desarrollo Institucional. Esta área apuntaba a la construcción de organizaciones y grupos sociales, proponiendo la capacitación como herramienta de superación de las condiciones que determinaban su situación de pobreza. En un comienzo era la base del trabajo del PDR, en la actualidad se ha integrado a las áreas de Desarrollo Comunitario y Desarrollo Rural.

La segunda área es la de Desarrollo Comunitario y Social, donde el centro del trabajo es el apoyo a iniciativas locales en favor de la infancia y la familia pobre.

Otra área de trabajo es el Programa de Desarrollo Rural (DR) que se lleva adelante en distintas zonas de Tacuarembó (Cuchilla del Ombú, Batoví y Ansina). El área de DR también tiene grupos en el departamento de Artigas. La propuesta del PDR tiene que ver con formas de organización de la producción en pequeños predios y con el fortalecimiento de la organización de las familias rurales. Los objetivos son: promover el fortalecimiento de las estrategias familiares de subsistencia y de generación de ingresos, fomentando instancias asociativas entre las mismas; propiciar la formación y consolidación de organizaciones de base y la creación de redes de grupos rurales de pequeños productores, trabajadores rurales y productores familiares.

La cuarta línea de acción es la constitución de Redes para integrar los grupos urbanos y rurales de todas las zonas y parajes donde el PDR actúa. La construcción de redes procura integrar el trabajo de las diferentes áreas.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

La última línea de trabajo es el Programa de Conectividad. Este consiste en acercar a los actores locales las tecnologías de la información, como herramientas que pueden apoyar el desarrollo comunitario y como instrumento para favorecer el desarrollo local y regional.

El método de trabajo principal es participativo. A partir de las necesidades de la población, se buscan las soluciones y los técnicos especializados en dichos temas. Hay un trabajo en conjunto con otras instituciones, que busca generar sinergias aprovechando la especialización que otras instituciones tienen en distintos temas.

#### *5.3.4.4. Gestión del proyecto*

Al inicio el PDR realizó encuestas, diagnósticos rápidos y encuentros-talleres entre los destinatarios e instituciones vinculadas al tema. La forma de vínculo con los actores locales fue siempre a través del diálogo directo y la participación como principal herramienta.

El trabajo de seguimiento y evaluación del Programa se efectúa en distintas etapas. La formulación del plan de acción es realizada en los encuentros de los grupos. La instancia de evaluación es la reunión del equipo permanente para evaluar la marcha y definir los lineamientos del trabajo futuro.

El trabajo de los grupos tiene distintas formas de organización y gestión. Algunos funcionan en asamblea abierta, otros tienen personería jurídica y comisiones. La red de grupos también tiene el carácter de trabajo abierto. La gestión es descentralizada, siendo los grupos los que determinan los destinos de los fondos.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

El PDR procura que la gestión sea de los propios involucrados y en la medida que los grupos van madurando, se reduce al mínimo la presencia del Programa.

### 5.3.5. Principales resultados alcanzados

#### 5.3.5.1. Dimensiones de resultados del Proyecto

##### 5.3.5.1.1. A nivel de estructuras

Hay seis grupos comunitarios y rurales que cuentan con local propio. La financiación de los locales fue realizada con apoyo del Fondo Cristiano Canadiense. Se gestionan, a su vez, dos centros CAIF y un centro SOCAF (Servicio de Orientación Consulta y Atención de la Familia).

En el paraje Pueblo del Barro el PDR logró implementar un comedor infantil y una policlínica, cuyos locales fueron construidos con fondos del Fondo Cristiano Canadiense para la Niñez. En la misma localidad se volcó un fondo para la refacción y construcción de viviendas, que permitió erradicar las viejas viviendas de barro y sobre todo, facilitar la construcción de baños en las casas. Este aporte provino, básicamente, de la Fundación Leger.

En los grupos rurales de Villa Ansina, Cuchilla del Ombú y Batoví, se cuenta con equipos de maquinaria (tractor e implementos) que son administrados por los productores. El financiamiento fue realizado por el Fondo Canadá.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

### 5.3.5.1.2 A nivel de procesos

En este punto es donde se concentra la mayor parte de los resultados del Programa.

En el área de capacitación el trabajo realizado es muy amplio, se describe con mayor detalle el realizado con las comunidades rurales. Con los grupos de productores rurales se han llevado a cabo diversas instancias de capacitación en temas tales como: Producción de Queso Artesanal, Elaboración de Chacinados, Gestión de Empresas Agropecuarias, Planificación Estratégica y Formación de Promotores Comunitarios.

En Paso de los Toros se formó el Centro de Capacitación e Información Isabelino que, en la actualidad, tiene un funcionamiento autónomo. Este centro imparte cursos de capacitación laboral atendiendo a las demandas locales.

En el año 1998 se realiza el Primer Encuentro de Organizaciones Comunitarias y Sociales del Norte Uruguayo. Luego de cuatro encuentros, se ha formado y consolidado una red de grupos comunitarios y rurales. Paralelamente, los grupos rurales han realizado encuentros departamentales, en los cuales se tratan temas específicos.

Asimismo, el PDR se ha integrado a la Red MERCOSUR para cumplir su objetivo de integración socio-cultural en la región. Esta red abarca grupos rurales y comunitarios de Uruguay, el Norte argentino, Paraguay y Sur de Bolivia. El objetivo de esta red es intercambiar experiencias de grupos de base para fortalecer su trabajo.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

A los efectos de apoyar la integración de los grupos locales de la región, se ha procurado acercar a éstos las tecnologías de la información. En la ciudad de Paso de los Toros se ha instalado, con el apoyo del Instituto Mujer y Sociedad, un consultorio jurídico virtual en el que se tratan, entre otros temas, la violencia doméstica.

A su vez, en un esfuerzo por mejorar las oportunidades de los jóvenes y sus comunidades, se instalaron tres Centros de Información Comunitaria (CIC). El objetivo de los CIC es capacitar en el uso de la informática, para facilitar el acceso a informaciones.

El Programa ha proporcionado fondos para micro-crédito y desarrollo local. Éstos fondos han sido gestionados a nivel de población local. Del total de fondos volcados a los grupos de base, entre el 85 y el 87% ha sido gestionado por los propios actores locales para la realización de sus planes operativos anuales. Dans (2001). No incluyen costos de capacitación y funcionamiento del Programa.

#### *5.3.5.1.3 A nivel de productos*

Como resultado de las actividades de capacitación se estima que hay 2500 personas fortalecidas en sus capacidades.

Se ha formado una red electrónica que reúne a 25 organizaciones comunitarias, a través de la cual circula información referente a capacitación, coordinación de actividades y se difunde un boletín electrónico referido a las organizaciones de la Red MERCOSUR.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

Se ha formado la Unión de Pequeños Productores, Cooperativistas y Artesanos del Norte Uruguayo. Esta Unión de carácter gremial se formó en setiembre de 2004.

A través de ocho grupos comunitarios que han establecido una red, se canalizan recursos del Fondo Cristiano Canadiense para la Niñez, para la alimentación y educación de 1600 niños, provenientes de familias con Necesidades Básicas Insatisfechas.

El Programa cuenta con una página web donde se encuentran documentos sobre los encuentros, información de las actividades, materiales de cursos de capacitación, información sobre la Red MERCOSUR.

Existen publicaciones escritas sobre encuentros y talleres, así como material de divulgación de la experiencia. Además, tiene publicados dos libros sobre la temática de Desarrollo Local e Integración. En uno de ellos, se presenta la visión que tiene el GPDR sobre la temática del desarrollo y se evalúa la marcha del Programa tras 10 años de vida. En el otro se aborda la temática de la integración en áreas de frontera, que caracteriza a gran parte de las comunidades en las que interviene el PDR.

#### *5.3.5.1.4 A nivel de efectos*

Los cambios registrados en la población son de naturaleza psico-social: en la concientización de la población, que ha construido redes de apoyo y solidaridad para mejorar su calidad de vida y en la percepción de la importancia de la

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*



integración social. Acosta (2001). Estos cambios indican un avance de la población en la búsqueda de una identidad propia y un sentido de pertenencia comunitaria y territorial.

Asimismo, se estima que a nivel individual, han existido avances en la mejora de los ingresos por el apoyo técnico, los equipos de maquinaria de que disponen y la capacitación.

Por otro lado, la gestión de los centros de salud y de apoyo a la infancia ha contribuido a mejorar la calidad de vida de la población.

#### *5.3.5.1.5 A nivel de impactos*

Como consecuencia de lo anterior, los actores sociales han logrado autogestionar fondos, comedores, policlínicas, equipos de maquinaria, lo que les permitió avanzar en un proceso de empoderamiento y desarrollo del capital humano y social, con presencia de nuevos liderazgos. Esta es la principal dimensión de impacto.

#### 5.3.6. Principales limitaciones y problemas

La historia del Departamento determina que las organizaciones sociales sean pocas y en general, de escaso desarrollo. Los productores familiares y los vecinos de los barrios carenciados no tienen organizaciones que los representen, lo que provoca un aislamiento de la población objetivo de los ámbitos de decisión departamental, que impide alcanzar metas vinculadas al desarrollo.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

Ello está asociado a una cultura de dependencia y al individualismo.

Otra limitante al desarrollo local es la cultura de la institucionalidad pública, que dificulta el diálogo. Es difícil generar acumulación o coordinación entre instituciones, ya que se producen roces entre ellas por sus espacios de intervención.

También hay resistencia al cambio por parte de los propios técnicos.

Entre los destinatarios se perciben dificultades para la formación de grupos y el trabajo colectivo. En ciertos casos hay resistencia a la asistencia técnica y dificultades para comprender temas relacionados con la producción.

En los grupos rurales se observa la permanente motivación de los padres a los hijos para que se eduquen pensando en la migración a la ciudad, producto de una percepción de fracaso de la vida rural. Lo cual tiene directa relación con la falta de desarrollo que existe en el medio rural.

### 5.3.7. Reflexiones derivadas de la experiencia

Las reflexiones que se desprenden de esta experiencia son las siguientes:

- Contar con fondos no reembolsables permitió intervenir en zonas altamente carenciadas, facilitando el arranque del trabajo de organización comunitaria.
- La capacitación ha sido el instrumento más importante para desarrollar la organización comunitaria (ej, la Unión de Productores).

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

- La falta de políticas municipales de desarrollo que incorporen las necesidades de los actores locales y de canales de diálogo con la IMT, es una dificultad con la que se enfrenta el Programa y sus destinatarios.
- La percepción de los actores locales de que sin apoyo del PDR no pueden avanzar en la consolidación de los grupos de base, es una limitante a la sustentabilidad del proceso.

#### **5.4. Sistematización de la experiencia “Quiebrayugos” del Programa MEVIR-UE**

##### 5.4.1. Introducción

La experiencia a sistematizar se enmarca dentro de un Programa de Desarrollo que fue llevado adelante por MEVIR con fondos de la Unión Europea. A tales efectos se seleccionó la localidad de Quiebrayugos.

##### 5.4.2. Fecha de inicio y término del proyecto

El trabajo del proyecto MEVIR-Unión Europea en la zona de Quiebrayugos comenzó en 1999 y finalizó en el año 2001.

##### 5.4.3. Caracterización de la zona

Quiebrayugos es un paraje ubicado a 15 kilómetros de la ciudad de Tacuarembó, por Ruta 31 hacia el Oeste. La población del lugar está compuesta, fundamentalmente, por asalariados rurales, pequeños productores con característi-

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

cas de subsistencia y jubilados. Se pueden distinguir dos zonas, el centro poblado, donde las construcciones se encuentran en terrenos pequeños y el área circundante con productores cuyos predios varían entre 5 y 20 hectáreas. Según el Censo General Agropecuario de 2000 existen en la zona 167 explotaciones de las cuales el 87% son menores de 50 hectáreas. Hay productores ganaderos, lecheros, viticultores y de granja.

#### 5.4.4. ¿Quiénes son los actores principales del Proyecto?

##### *5.4.4.1. El equipo que trabajó en la implementación*

La implementación del Proyecto estuvo a cargo de la Oficina Regional de Tacuarembó Rivera del Programa MEVIR-UE. El equipo estaba integrado por un Asistente Social y un Ingeniero Agrónomo. El coordinador de la Oficina Regional también participó en la marcha del proceso.

Se contó con un fuerte apoyo del equipo técnico de UTE perteneciente a la regional Salto.

##### *5.4.4.2. Los destinatarios*

En la zona de Quiebrayugos se formaron tres grupos de electrificación rural. El primer grupo integraba, principalmente, a los asalariados que habitan en el centro poblado. El total de integrantes de este grupo era de 15 familias. El segundo grupo integraba, básicamente, productores rurales, familias asentadas en la tierra pero dedicadas al autoconsumo, es decir, explotaciones no

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

comerciales. El tercer grupo estaba integrado en su mayoría por jubilados, principalmente mujeres con familia a cargo o solas.

#### 5.4.5. ¿Qué se hizo?

##### 5.4.5.1. *Problema a solucionar o aliviar*

El problema a solucionar en la zona era la falta de energía eléctrica y de agua.

##### 5.4.5.2. *Objetivos planteados*

El objetivo fue el de mejorar la calidad de vida de los pobladores a través de la electrificación y el acceso al agua.

##### 5.4.5.3. *Principales estrategias de intervención*

Al inicio del Programa MEVIR-UE se dedicaron seis meses a la difusión de los distintos componentes, a saber: asistencia técnica, vivienda y construcciones productivas, crédito, capacitación y el FSA (Fondo Servicios Ambientales). Luego de esta etapa, se efectuó un trabajo grupal con todos los vecinos que fueran potencialmente demandantes de energía eléctrica. Una vez definido el grupo de interesados, era apoyado para realizar las gestiones, pero la toma de decisiones quedaba en manos de los propios beneficiarios. Esencialmente, la acción del equipo técnico consistía en moderar las discusiones, realizar gestiones, apoyar con asesoramiento en la toma de decisiones, pero la decisión final quedaba en manos de los vecinos. El grupo elegía una Comisión

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

para encargarse de la operativa en forma cotidiana, reuniéndose en forma plenaria para tomar las decisiones.

En general y en Quebrayugos en particular, existía una vieja frustración en torno al acceso a la electrificación. El trabajo pasó entonces por contactar a la UTE y pedirle un plan de obras para realizar el tendido eléctrico hasta la zona. Con dicha información, el grupo, con apoyo de MEVIR-UE, realizó un llamado a licitación para la ejecución de la obra. Una vez hecha la licitación el grupo eligió la empresa y con el costo de la obra definido se comenzó el ahorro previo, que implicaba el aporte del 20 % del costo de la obra. En ese momento, el grupo comenzaba un proceso de discusión sobre como repartir el costo, que se resolvió mediante la realización de un estudio hecho por los técnicos, sobre la capacidad económica de cada familia y que determinó cuánto podía pagar cada uno.

Un aspecto del trabajo efectuado consistió en la realización de jornadas de intercambio con todos los grupos (3), los distintos equipos técnicos, los coordinadores, los técnicos de UTE y autoridades de la UTE y de MEVIR. Estas jornadas permitieron fortalecer la experiencia y difundir el sistema solidario de pago del ahorro previo.

En el caso del agua la intervención es individual, puesto que la fuente de agua se encuentra en cada predio y la obra es para la unidad productiva o la vivienda. Sin embargo está fuertemente ligado el acceso al agua con la electrificación, ya que permite extraerla. A su vez, al ser un problema de la zona, la licitación para la realización de las obras a través de MEVIR permitió reducir los costos en forma importante.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

#### 5.4.5.4. *Gestión del proyecto*

El programa MEVIR-UE tenía una dirección general integrada por dos representantes, uno por el MEVIR y otro por la Unión Europea. A su vez, en la zona Tacuarembó-Rivera funcionaba una coordinación local que se hacía cargo de todos los aspectos vinculados al FSA, crédito, asistencia técnica y capacitación. Esta coordinación estaba integrada por un Ingeniero Agrónomo, una Contadora y dos Secretarías. El FSA trabajaba con parejas de técnicos que eran quienes efectuaban la intervención directa con los beneficiarios. Para determinar la aprobación de los planes de electrificación y los planes de agua, los técnicos discutían los proyectos con la coordinación local, previo a su envío a la dirección general del Proyecto. Esta discusión permitía fortalecer el Proyecto y buscar soluciones a los problemas que surgían, en forma colectiva.

El Programa exigía informes periódicos sobre el grado de avance y ejecución de los fondos. Para ello había informes de los técnicos de campo que eran elevados a la dirección del Programa, pasando previamente por la coordinación. A su vez la coordinación local informaba sobre la marcha del trabajo de campo, la ejecución de los proyectos, de los fondos.

A nivel de proyectos grupales de electrificación, el seguimiento de los técnicos se daba en las reuniones con la comisión del grupo y en los plenarios, instancias en las cuales buscaban apoyar al grupo en la toma de decisiones, facilitando información. Este seguimiento dura el tiempo que media entre el inicio del grupo y la instalación de la energía eléctrica en los hogares. Luego de terminado el proceso, sólo hay contactos con los integrantes de la comisión

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

cuando algún beneficiario se atrasa en el pago de las cuotas. Al finalizar el Programa, la Unión Europea realizó una evaluación.

#### 5.4.6. Principales resultados alcanzados

##### *5.4.6.1. Dimensiones de resultados en el proyecto*

###### 5.4.6.1.1. A nivel de estructuras

La infraestructura necesaria para el acceso a la electrificación (tendido de línea) y al agua (pozos) son los resultados que se identifican a este nivel.

###### 5.4.6.1.2. A nivel de procesos

Se desarrollaron tareas de formación conformándose tres grupos de electrificación. De los tres grupos sólo dos lograron el objetivo. El tercer grupo, integrado en su mayoría por jubilados y con un importante número de mujeres como beneficiarias, desistió.

###### 5.4.6.1.3. A nivel de efectos

Los cambios resultantes del acceso a la energía eléctrica y al agua son varios. El primer aspecto a destacar es el cambio que se percibe sobre el trabajo en grupo de los vecinos. Este aspecto lo destacan como el más importante, ya que se logró cambiar la dinámica existente, lo que permitió dejar un antecedente para futuros trabajos de desarrollo y promoción en la zona.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*



Otro cambio relevante en la zona fue el repoblamiento de viviendas cuyos habitantes se habían mudado a Tacuarembó. Este aspecto es importante, ya que permite generar otra dinámica económica. Probablemente en la decisión de volver a una zona rural influyan otros factores pero, sin duda, la mejora en la calidad de vida que brinda la energía eléctrica y el acceso al agua, son indiscutibles.

También hubo un cambio a nivel productivo en los establecimientos de la zona, aparece la producción hortícola como una alternativa. Esta producción tiene dos destinos: uno es la producción familiar para el autoconsumo y el otro es la producción comercial, bajo invernáculo y a campo, para abastecer el mercado local y la ciudad de Tacuarembó. Esto produjo transformaciones en la movilidad social, ya que quienes son actualmente productores hortícolas, eran asalariados rurales previo al cambio provocado por el Programa. Hubo cambios en la producción lechera de la zona, que si bien no es relevante vista a nivel nacional, lo es para la economía local. Dichos cambios fueron impulsados por la construcción de instalaciones productivas y la posibilidad de utilizar el agua y la electricidad en el ordeño.

#### 5.4.7. Principales limitaciones y problemas

Con respecto a los técnicos, la mayor dificultad estuvo relacionada con tener grupos en funcionamiento real. Otra dificultad fue el abandono de algún integrante, lo que incrementaba el costo del resto.

Cabe señalar que la línea eléctrica, luego de montada y realizada la instalación, es pasada a la administración de UTE, lo que implica que luego, cualquier vecino al que le pasa la luz por la puerta, puede solicitar ser conectado.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

Esto generó problemas en ciertas zonas, ya que hubo vecinos que hicieron grandes esfuerzos y que luego veían como otros recibían el mismo beneficio sin haber aportado.

#### 5.4.8. Reflexiones derivadas de la experiencia

La experiencia de Quebrayugos es parte de un programa de desarrollo orientado a satisfacer necesidades básicas de la población rural de los departamentos de Tacuarembó, Rivera y Durazno. Como experiencia puntual en una zona, revela ciertas características que merecen destacarse. Una de ellas, quizás la más importante, es la estrategia de trabajo utilizada, procurando la autogestión de los vecinos y su organización en un grupo de trabajo con un funcionamiento en comisión. El Programa llevado adelante en la zona permitió levantar dos limitantes importantes para los vecinos, la energía eléctrica y el acceso al agua. Esto permite mejorar la calidad de vida de los pobladores locales, pero no soluciona el problema de fondo, la falta de trabajo y de acceso a los recursos tierra y capital, que permita a estas poblaciones vivir en forma sustentable en el área rural.

A pesar de ello, la forma de trabajo elegida por el Programa para intervenir en las zonas, permitió construir puentes de integración entre vecinos, aspecto que, fortalecido, en un futuro podría dar lugar a redes locales que integren a la población local en la sociedad.

Las reflexiones que esta experiencia arroja, son las siguientes:

- La participación y autogestión de los vecinos como forma de superar las nece-

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

sidades insatisfechas permitió acceder no sólo al objetivo que se había planteado, la electrificación, sino que sentó las bases para un trabajo futuro en grupo.

- Un producto de la formación de comisiones es el grado de autoestima logrado, superior al inicial, potenciando la propensión a trabajar en grupo, lo que facilita el camino a futuras experiencias de desarrollo en la zona.

- La autonomía de trabajo de los técnicos y de la coordinación local favoreció una ejecución flexible del Proyecto.

- La falta de recursos de los vecinos hace que el componente de subsidios haya sido elevado, esto compromete la capacidad de mantener el fondo con recursos para seguir trabajando en otras zonas.



## **6. RELEVAMIENTO DE EXPERIENCIAS EN MONTEVIDEO**



## **6. RELEVAMIENTO DE EXPERIENCIAS EN MONTEVIDEO**

### **6.1. Sistematización a nivel de Intendencia Municipal de Montevideo**

#### **6.1.1. Caracterización de la evolución de las políticas municipales en Desarrollo Rural y Ordenamiento Territorial (DRyOT)**

El área rural de Montevideo abarca un 60 % del territorio departamental y su principal actividad productiva corresponde a la hortifruticultura desarrollada en predios pequeños a medianos de carácter familiar.

En 2000, más de 4500 hectáreas del Departamento (o sea el 28% del área agropecuaria) se dedicaban a cultivos permanentes (frutales y viñedos) y más de 2100 (13%) a huerta. En suma, los rubros agrícolas intensivos ocupan el 41% del total de las tierras agropecuarias del Departamento. Scarlato (2002). Esto muestra una fuerte especialización productiva en este tipo de actividades.

Analizado en el contexto nacional, la participación de Montevideo en la superficie agrícola intensiva resulta muy significativa, notoriamente en frutales de hoja caduca (27% del total bajo este uso en el país), viñedos (14%) y huerta (6%). DIEA (2000).

Las áreas bajo “campo natural” totalizan casi 5400 hectáreas, o sea el 33,5% de la superficie censada del Departamento. Esta área incluye porciones de suelo abandonado (sin uso actual productivo) y otras que se encuentran bajo pastoreo y/o en período prolongado de barbecho (rastros de más de tres años).

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

Las áreas improductivas o no explotables con fines agropecuarios rondan las 900 hectáreas, lo que representa el 5,5% del total departamental.

#### *6.1.1.1. Etapas*

Cabe señalar dos grandes etapas. Hasta 1990, la IMM no desarrolla políticas específicas hacia las áreas rurales que considera productivas. A partir de este año se suceden una serie de actuaciones que imprimen un cambio en las orientaciones políticas municipales hacia las áreas rurales del Departamento: a) creación en 1991 de una dependencia municipal específica para el desarrollo y ejecución de políticas hacia las áreas rurales; b) elaboración y promulgación de normas de ordenamiento y gestión territorial que protegen las áreas rurales desde el punto de vista de sus valores productivos agropecuarios, sociales, culturales, paisajísticos y ecológicos.\*

#### *6.1.1.2. Razones de la división en las etapas indicadas en 1.1*

Básicamente, el cambio en el Gobierno Municipal introdujo a partir de 1990 una nueva concepción. La misma implica un progresivo avance desde una visión que entiende lo rural como «residual», hacia otra en que lo rural se concibe como parte integral del territorio que requiere políticas específicas y la coordinación con las definidas hacia otros espacios del Departamento. En este proceso, la participación local juega un papel central, en consonancia con

---

\* Decreto cautelar de protección de áreas rurales en 1996, que es incorporado al Plan de Ordenamiento Territorial en 1998.



las políticas de descentralización implementadas para todo el Departamento a partir de 1990. IMM (2000).

Corresponde señalar que durante el periodo 1990-94, la Unidad de Montevideo Rural (UMR) focaliza sus acciones en la promoción productiva del área rural. En esta etapa se tuvo éxito en varias acciones de promoción, pero el principal logro fue el de generar un ámbito de reflexión y trabajo dentro de la IMM, sobre la importancia del área rural del Departamento, que se resumía en el enunciado “Montevideo Rural también existe”.

A partir de 1995, la Unidad de Montevideo Rural pasa a funcionar dentro de la órbita de la Unidad Central de Planificación Municipal y en este período, al tiempo que se mantienen y amplían las líneas de trabajo orientadas a la promoción, el eje de la gestión se vuelca hacia la planificación y las políticas para la “defensa del área rural de Montevideo”.

Esta acción está presente, fundamentalmente, en la fuerte participación de la Unidad de Montevideo Rural en el ordenamiento del territorio (Decreto 26.986/96 y POT, Decreto 28.242/98) y en la creación, a partir del Decreto 26.986 del 15 de enero de 1996, de la Comisión Especial Permanente de Montevideo Rural, organismo de integración plural que asesora a la IMM en la gestión del área rural.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

## **6.1.2. Estructura institucional de la Intendencia Municipal en Desarrollo Rural**

Desde el punto de vista jurídico es una unidad, no posee el carácter de Dirección, con las limitaciones que esto implica. Tiene un responsable político y luego el equipo (técnicos, administrativos y becarios). Una vez a la semana se realiza una reunión operativa del equipo. En ella se analiza la evolución de los diferentes emprendimientos y se realizan las planificaciones semanales, mensuales y anuales; también se contribuye a la elaboración del presupuesto quinquenal.

### *6.1.2.1. Denominación y arreglo institucional*

La Unidad de Montevideo Rural de la Intendencia Municipal de Montevideo, creada en 1991, actúa en la promoción del desarrollo económico y social de las áreas rurales del Departamento, la planificación y gestión territorial en esas áreas y los estudios de base para dichas tareas. Cuenta con diversos programas de promoción y ejerce la secretaría técnica de la Comisión Especial Permanente de Montevideo Rural, un organismo de integración plural con cometidos de asesoramiento preceptivo en el ordenamiento y la gestión de las áreas rurales protegidas por sus valores agrícolas, paisajísticos o ambientales, según lo establecido en el Plan Montevideo.

La Comisión Especial Permanente de Montevideo Rural tiene cometidos de asesoramiento preceptivo sobre las iniciativas localizadas en Suelo Rural perteneciente a las áreas Agrícola, Ecológica Significativa y de la Costa Oeste. La misma se integra con delegados de distintas reparticiones municipales, de

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

la Junta Departamental, de órganos locales, productores, ministerios nacionales y de la Universidad de la República. Todos los emprendimientos relevantes en una parte muy significativa del Suelo Rural deben pasar por la consideración de la Comisión, que asesora preceptivamente a la comuna sobre la conveniencia o no del emprendimiento, las condiciones a establecer y otros aspectos. La Unidad de Montevideo Rural ha funcionado como asesora de la IMM en los temas específicos relacionados a la zona rural, pero también en temas ambientales y de ordenamiento territorial de alcance departamental.

#### *6.1.2.2. Recursos: RRHH y otro tipo de Recursos*

Un responsable, seis técnicos y dos administrativos; tres becarios en agricultura urbana. Se está realizando un llamado para dos ingenieros agrónomos. Un vehículo de apoyo de la IMM, camiones y maquinaria de la IMM y un local nuevo (antes funcionaba en una oficina del Palacio Municipal).

#### *6.1.3. Caracterización de la concepción y la estrategia de DR*

Si bien el trabajo procura tener una visión integral, el funcionamiento cotidiano es “a demanda”, es decir, se identifican o reciben las demandas y se planifica una respuesta que se ejecuta. Estas demandas han alcanzado un volumen que hoy excede la capacidad de la Unidad.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

#### 6.1.4. Metodología de intervención

##### 6.1.4.1. *Objetivos*

Los objetivos que se persiguen en la UMR son los siguientes:

##### **Políticos**

- Profundizar la participación, descentralización y coordinación horizontal.
- Fortalecer a la Comisión Especial Permanente de Montevideo Rural ampliando las bases democráticas de su acción al profundizar la participación de los actores involucrados.
- Presencia directa de la Unidad y la Comisión en bases físicas locales articuladas con los CCZs y los gobiernos locales con área rural.
- Coordinar políticas y acciones con los ámbitos municipales de ejecución o contralor que operan sobre áreas rurales, apuntando a mayor eficiencia y eficacia de las actuaciones.

##### **Territoriales**

- Articular las políticas de desarrollo económico, social y ambiental del territorio rural del Departamento, tomando en consideración no sólo el aspecto productivo del área.
- Avanzar en una perspectiva metropolitana: Montevideo no es una isla, el área metropolitana está integralmente relacionada, por lo que es necesaria la búsqueda de los consensos para un desarrollo conjunto, coordinando las políticas con los departamentos vecinos.

##### **Sectoriales**

- Continuar con el apoyo al desarrollo de propuestas que propicien el fortalecimiento de las potencialidades locales, ya sea en actividades propiamente

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

agropecuarias como las que integren o articulen otras actividades productivas o de servicio, teniendo en cuenta las necesidades de los sectores más sumergidos: productores familiares, trabajadores, mujeres y jóvenes.

· Buscar alternativas innovadoras para la producción y comercialización de productos agropecuarios, valorizando las especificidades zonales, coordinando estas tareas con los organismos pertinentes del Gobierno Central y con las Organizaciones No Gubernamentales involucradas.

#### *6.1.4.2. Metodología*

El equipo técnico de la UMR realiza reuniones semanales, donde se analizan las diferentes temáticas, se determinan las responsabilidades de cada integrante del equipo técnico y se efectúan las correspondientes evaluaciones de seguimiento.

#### **Líneas de acción**

La Intendencia Municipal de Montevideo ha encarado una serie de políticas que representan continuidades y cambios. El proceso de descentralización iniciado en 1990 implica, por un lado, una profundización de la democracia que está en las raíces de la historia política uruguaya, pero, al mismo tiempo, una territorialización y un fuerte acercamiento de los vecinos a la gestión concreta de su espacio.

En síntesis, se verifica una sucesión de pasos que procuran: 1) involucrar directamente a los vecinos en la gestión del Departamento y 2) transformar a la IMM, de un gobierno de la ciudad a un gobierno del Departamento, incluidas sus áreas rurales.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

En la necesidad de priorizar el uso de los recursos, la Unidad ha focalizado programas tendientes a: a) atender a los productores pequeños y medianos, predominantemente familiares y b) promover soluciones productivas que sean compatibles con el cuidado del ambiente.

En ese sentido, merecen mención especial los siguientes programas: Servicio de Maquinaria Agrícola (SMA), gestionado mediante diferentes mecanismos y que atiende a un vasto sector de productores que no cuentan con equipos apropiados; Programa de Promoción de Cultivos Plurianuales Recuperadores de Suelos (alfalfa para henificar), que procura recuperar para la producción amplias áreas de suelo productivo hoy abandonadas, a la vez que brindar una oportunidad de rotación en suelos bajo sistemas de cultivo muy intensivos; Programa de Apoyo a la Producción Agroecológica, promoviendo soluciones técnicas más saludables y adaptadas a productores familiares; Proyecto de Estudio de los Recursos Hídricos y Promoción del Riego, que aporta al conocimiento del panorama de las aguas y apoya el uso sostenible de las mismas.

A partir de la aguda crisis de 2002, adquiere una importancia muy significativa el Programa de Agricultura Urbana. Este Programa, que articula con otras dependencias municipales y con otras instituciones públicas y de la sociedad organizada, apoya emprendimientos individuales y colectivos de sectores urbanos, en general de bajos ingresos, que incorporan actividades de producción agropecuaria en áreas urbanas y que, en algunos casos, derivan hacia la producción en predios del área rural de Montevideo.

El Plan de Ordenamiento Territorial identifica una serie de Áreas Ecológicas

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

Significativas que quedaron incluidas en un Régimen Patrimonial de gestión del suelo. Estas áreas incluyen ecosistemas naturales con grados diversos de alteración, pero que reúnen valores ambientales que justifican su conservación y/o recuperación. Se establece a su vez, una priorización de las áreas a proteger, con vistas a ordenar el uso de los recursos disponibles. Una de las áreas priorizadas es un extenso humedal compartido con los departamentos vecinos: los «bañados del Santa Lucía». Una comisión municipal tiene a su cargo la gestión de una parte de dichos bañados que son propiedad de la Intendencia. En etapas recientes se han incorporado, en un ámbito asesor permanente, una diversidad de actores locales, del departamento de Montevideo, de los departamentos vecinos y nacionales, procurando avanzar hacia una gestión participativa del conjunto del ecosistema.

Un emprendimiento paradigmático por sus características integradoras de distintas áreas de trabajo municipal y de los espacios rurales y urbanos del Departamento, es el Plan Especial Arroyo Miguelete. El Plan integra obras, al presente muy avanzadas, de saneamiento, operaciones urbanas diversas que incluyen el traslado de asentamientos irregulares, la creación de espacios públicos equipados integrados a lo largo de las márgenes del arroyo, acciones de educación ambiental, todo ello en un esfuerzo por recuperar para el Departamento un «corredor de vida» hoy jaqueado.

#### *6.1.4.3. Principales actividades y resultados alcanzados*

Se reseñan a continuación algunas de las principales actividades desarrolladas

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

### **Servicio de maquinaria agrícola**

Visto que, según información de los censos agropecuarios, una proporción importante de los productores del Departamento (cerca del 30%) carecen de tractor o implementos apropiados para efectuar los trabajos de preparación de suelos y siembra en tiempo y forma, se crea y pone en funcionamiento, desde 1994, un Servicio de Maquinaria Agrícola que funciona de manera ininterrumpida.

En la actualidad, el Servicio cuenta con tres tractores y equipo completo para preparación de suelos, limpieza y sistematización de chacras y cosecha de forraje.

Para muchos de estos productores el servicio ha viabilizado sus posibilidades de producción y por lo tanto, en muchos casos, la posibilidad de permanencia en el campo; en otros casos ha posibilitado la realización de trabajos de mejor calidad y/o el cultivo de mayores áreas.

El servicio -cuya gestión está a cargo de terceros- cobra a los usuarios una tarifa parcialmente subsidiada, priorizando los trabajos a pequeños productores familiares que carecen de equipos adecuados. La UMR supervisa los trabajos, poniendo especial atención en el manejo y conservación del recurso suelo.

Uno de los desafíos es lograr la participación efectiva de los usuarios en la gestión del servicio.

### **Cultivos recuperadores del suelo (Programa Alfalfa)**

Una importante superficie del área rural del Departamento (cerca de una tercera parte) se encuentra en situación de abandono o subutilización; por otra

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*



parte, muchas chacras son sembradas año tras año con cultivos intensivos, sin el debido descanso o rotación y con el consiguiente deterioro de su fertilidad y propiedades físicas.

Con el objetivo de recuperar áreas abandonadas y crear una alternativa de cultivo recuperador del suelo, en 1996 se llevó adelante un Plan Piloto de Promoción del Cultivo de Alfalfa para henificar, en la zona Oeste del Departamento. En ese primer año se sembraron más de 28 ha en chacras de 16 productores. Visto que los resultados obtenidos en el Plan Piloto fueron auspiciosos y que la evaluación realizada en conjunto con los productores involucrados fue positiva y habiendo en ese momento una gran cantidad de productores del Departamento interesados en ingresar al Plan, se resuelve continuarlo de forma regular, realizándose todos los años llamados por la prensa a productores interesados en la siembra de alfalfa para henificar.

Se elige la alfalfa por ser un cultivo plurianual, con elevado potencial de producción de forraje de excelente calidad, que requiere poca mano de obra y permite varios usos: pastoreo directo, confección de reservas forrajeras y producción de semillas; a la vez es un cultivo ideal para incluir en rotación con cultivos hortícolas por su capacidad de recuperar las propiedades físicas, químicas y biológicas del suelo. Por otra parte, la IMM consume anualmente un volumen importante de fardos de alfalfa en los zoológicos municipales y en la Criolla del Prado.

El Programa ha tenido un papel dinamizador importante en la actividad de la zona rural: aumento de la superficie productiva; incremento de servicios rela-

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

cionados al cultivo, tales como: tareas de preparación de suelos, comercialización de insumos, cosecha, recolección y transporte de fardos, lugares de acopio.

Con el apoyo y supervisión de la UMR se han formado dos grupos de productores dedicados a la producción de alfalfa (Cooperativa Rural Oeste y grupo Villa García) y está en proceso de formación un tercer grupo en la zona de Cuchilla Grande. Hay que destacar que, a influjo del Programa, muchos productores que por diversos motivos no ingresan al mismo, han sembrado alfalfa por su cuenta.

### **Agroecología**

El uso intensivo de los recursos naturales y la aplicación creciente de insumos ha llevado a crear problemas de degradación de suelos, agotamiento de las reservas de agua para riego o contaminación de las mismas por agroquímicos.

Una de las estrategias innovadoras y de gran interés para la Intendencia es la promoción de alternativas productivas que se basen en el cuidado del ambiente y el respeto por la salud de los consumidores. La agricultura ecológica (también conocida como biológica u orgánica) es un sistema de reciente adopción en el país pero que muestra un crecimiento interesante.

La UMR, en convenio con el CEUTA,\* llevó adelante un programa de Apoyo a la Producción Agroecológica, con el objetivo de consolidar la producción

---

\* Centro de Estudios Uruguayos de Tecnologías Apropriadas

orgánica como una alternativa viable para pequeños productores familiares del Departamento. En ese marco, se crea y fortalece un grupo de productores orgánicos (Agronatura), el cual en la actualidad nuclea a 10 productores hortifrutícolas y lecheros.

También se apoyó la comercialización de productos orgánicos; se impulsó la Feria Agroecológica del Parque Rodó, que fue el primer punto de venta de productos agro-ecológicos en el país. La misma se desarrolla una vez por semana con un permiso municipal sin costo para grupos de productores ecológicos. Asimismo, se apoyan otras experiencias de venta en conjunto.

### **Recursos hídricos y riego**

En conjunto con CIEDUR\* y con el apoyo de OXFAM-Bélgica y la UE, se llevó a cabo el proyecto “Desarrollo del riego entre productores familiares del Departamento”. El mismo incluyó dos componentes: en una primera etapa, un estudio global sobre aspectos productivos, suelos, recursos hídricos y riego en el área rural del Departamento, como forma de contar con un marco de referencia para futuras acciones y en una segunda etapa, la promoción y difusión de la utilización racional del riego.

Una de las conclusiones más importantes del estudio permite constatar que, en términos relativos, Montevideo es el departamento con mayor cantidad de predios que riegan y de mayor superficie regada del país. Desde el punto de

---

\* Centro Interdisciplinario de Estudios Uruguay

vista de los recursos hídricos, las aguas superficiales son un recurso potencial importante y poco aprovechado, en tanto que las aguas subterráneas presentan problemas de calidad (salinidad, sodicidad, contaminación biológica) y probablemente exista una situación de sobreexplotación de las napas, por la cantidad importante de perforaciones existentes y planificadas para realizarse.

De acuerdo con las conclusiones del estudio, en 1999 se inició un Plan Piloto de construcción de pequeñas obras de reserva de agua superficial, en el cual se planificaron varias obras, realizándose sólo dos, por motivos de limitación de maquinaria y disponibilidad de recursos. Por otra parte, a partir del año 2000 se lleva a cabo un Programa de Calidad de Agua, realizándose análisis en fuentes de agua de productores de diferentes zonas del Departamento. A su vez, se elabora y ejecuta, en conjunto con el Laboratorio de Higiene, un proyecto sobre “Evaluación participativa de calidad de agua”, donde además de productores participan instituciones educativas de zona rural. Se realizan análisis físico-químicos, microbiológicos y bioensayos para detectar contaminación en fuentes de agua para riego, lavado de vegetales y consumo humano.

### **Pequeños huertos y agricultura urbana**

Desde los primeros tiempos de trabajo de la UMR, se realizaron actividades educativas y talleres en huertas escolares e institucionales, en diferentes barrios de Montevideo. Se editó un manual “Nuestro pequeño huerto” y otro sobre “Sustancias tóxicas en el hogar”.

### **Capacitación en sistemas de producción de cerdos**

Se realizó en 1997, en convenio con la Universidad de la República, un estudio

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

sobre la producción de cerdos en Montevideo rural, culminando el mismo con la edición de una publicación. Se realizan inspecciones y seguimiento de predios denunciados, elaborando propuestas de mejora de la explotación para casos problema. Se ha elaborado un borrador de una normativa actualizada para la producción de cerdos.

### **Apoyo a grupos de productores rurales**

Dentro de los objetivos de la UMR, está el de fomentar el agrupamiento de los productores. Las razones para esto son varias: acceder a recursos y realizar actividades que individualmente serían imposibles, cooperación entre vecinos, romper con el individualismo, conocer otras realidades.

Con el apoyo exclusivo municipal, se han creado y consolidado varios grupos de productores:

- Cooperativa Rural Oeste: grupo de productores de la zona Oeste del Departamento, dedicados a la producción de alfalfa.
- Agronatura: productores dedicados a la producción y comercialización de productos orgánicos.
- Cooperativa de Maquinaria: gestionó el Servicio de Maquinaria de 1999 a 2001.
- Grupo Villa García: productores dedicados a la producción de alfalfa con manejo orgánico del cultivo.

En la actualidad se está realizando un trabajo para ver la posibilidad de formación de un grupo de productores en la zona de Cuchilla Grande, dedicados a la producción de alfalfa.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

### **Pequeñas agroindustrias rurales**

Se realizaron cursos de capacitación, en convenio con el LATU, para procesadores artesanales de alimentos.

Se conformó un grupo de trabajo en conjunto con el Servicio de Regulación Alimentaria, el cual estudia y da trámite a las solicitudes de habilitación de productos artesanales y de pequeñas agroindustrias rurales, rebajando el costo de los registros para dichos productos.

### **Plan piloto tomate para industria**

En el año 2002 se lleva a cabo el Plan Piloto de producción de tomate para industria, en convenio con la empresa de conservas Felisatti. La evaluación realizada después de terminada la zafra en conjunto por los productores, la empresa y la Unidad de Montevideo Rural, fue sumamente positiva: los resultados productivos obtenidos fueron satisfactorios (a pesar de que las condiciones climáticas no fueron favorables); la operativa de cosecha y entrega del producto fue realizada sin mayores contratiempos; en general se respetaron los términos del convenio firmado entre las partes; el resultado económico fue acorde a lo esperado. Se retoma la producción de un rubro que en los últimos años casi había desaparecido del Departamento, dando a los productores otra opción productiva interesante.

### **Política tributaria**

Como una forma de estimular la actividad productiva, se suspende el cobro del 50% de la Contribución Inmobiliaria a predios rurales que están bajo explotación agropecuaria, desde el año 1991. Desde 1999, se le otorga una exoneración del 75% a predios con sistemas de producción orgánica o integrada.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

## **Calidad Montevideo**

En el año 2000 se elabora un Proyecto para enviar a la cooperación de la UE (Unión Europea), con el objetivo general de incorporar criterios de calidad ambiental en los sistemas productivos agropecuarios de Montevideo Rural, que se reflejarán en la sustentabilidad de los mismos y en productos más sanos para los consumidores.

Si bien el proyecto aprobado “Mejoramiento ambiental y desarrollo urbano de la zona Oeste de Montevideo” sufrió recortes presupuestales importantes, que impidieron que se llevaran a cabo algunos de los objetivos y actividades previstas en un principio, fundamentalmente para el área rural, están en curso algunas actividades que servirán de apoyo para futuras acciones a nivel productivo agropecuario. Las mismas abarcan: reuniones con elaboradores artesanales de alimentos y establecimientos agroturísticos; puesta en funcionamiento de local común para grupos procesadores de alimentos en forma artesanal en Santiago Vázquez; estudio base para definir parámetros y estándares para un sistema de certificación de la producción agropecuaria, que incorpore criterios de calidad ambiental en los sistemas productivos.

## **Asentamientos irregulares: caso COVISRU\***

Trabajadores rurales de Rincón del Cerro crean un asentamiento en la zona. El tema es abordado por la Unidad de Montevideo Rural con una estrategia que implicaba la combinación de la conformación de una cooperativa de vivienda y una cooperativa de producción. En este sentido, la Unidad actúa en

---

\* Cooperativa de Vivienda Sueño Rural

la coordinación de actividades y la gestión. Tanto la cooperativa de producción como la edificación de las viviendas para los asalariados rurales que integran la cooperativa, están en la actualidad en ejecución.

### **Relevamiento de usos de suelo y actividades**

En noviembre de 2001 se realizó un relevamiento de usos de suelo y actividades en todos los padrones ubicados en suelo rural. El objetivo principal fue generar mayor información para la revisión de la zonificación existente y para la elaboración de una propuesta de zonificación terciaria del Suelo Rural. El relevamiento fue realizado directamente en el campo por los técnicos de la UMR. La información obtenida fue analizada e incorporada a un sistema de información geográfico.

#### *6.1.4.4. Principales limitaciones y problemas*

Una primera consideración surge de la autocrítica realizada por los técnicos de la UMR. La misma estima que en los últimos cinco años no se ha mejorado cualitativamente la propuesta de trabajo, limitándose a dinamizar las experiencias que ya existían, debido a: i) crisis del año 2002 y ii) tercer período de gobierno de la misma fuerza política con poca renovación (sobre todo entre el 2° y 3° período).

Si son importantes los pasos dados hasta el presente, constituyen un enorme desafío los que se abren hacia el futuro. A modo de cierre y sin realizar una presentación exhaustiva, corresponde señalar algunos de ellos.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*



Tal vez uno de los más complejos y al mismo tiempo, fundamentales, se refiere a avanzar en políticas y programas de carácter metropolitano y nacional. Montevideo es un pequeño departamento y la mayor parte de sus ecosistemas son áreas compartidas con sus vecinos. A su vez, muchos procesos que tienen honda repercusión en la dinámica departamental, tienen su origen en zonas más o menos alejadas del territorio nacional. El carácter de puerto principal y de capital del país, acentúan estas interacciones. Sin un marco de políticas nacionales y metropolitanas coherente, gran parte de las acciones departamentales resultan inoperantes o, en el mejor de los casos, fuertemente mediatizadas.

Un segundo grupo de aspectos, correspondientes a la interna de la UMR, se refieren a lo que falta por hacerse, a avanzar en las políticas para dar solución a las demandas que no han encontrado solución en el espacio urbano y que generan fuertes presiones y conflictos en el suelo rural. Algunos ejemplos: vivienda popular, nuevas formas de residencia en áreas rurales, nuevas formas de turismo y recreación, instalaciones industriales y de movimientos de cargas. Algunas de estas demandas podrán encontrar solución en el propio espacio urbano, por ejemplo, las viviendas populares, en la medida en que se logre recuperar espacios «vaciados» y degradados de la ciudad y/u ofrecer tierras a costos accesibles en las áreas equipadas o a equipar. Otras requieren estudiar las formas de regular y compatibilizar nuevos usos del suelo rural con la conservación y aprovechamiento de los valores agrícolas y/o naturales: por ejemplo, nuevas formas de residencia o de turismo y recreación. Nuevas formas que pueden implicar distintas modalidades de articulación entre las actividades tradicionalmente urbanas y las rurales, superando los conflictos y generando nuevas complementariedades y sinergias.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

Estas acciones requieren destinar recursos al estudio de los problemas y a la formulación de propuestas e implica avanzar en mecanismos participativos en la propia elaboración de dichas propuestas y en su gestión. Ni el trabajo de equipos técnicos aislados ni la participación, por sí sola, aseguran soluciones practicables. Ambas cosas son imprescindibles para caminar, pero deben estar articuladas. La bisagra es la creación y/o el fortalecimiento de instancias institucionales que permitan el flujo de información en doble sentido, intercambio de opiniones, capacitación y toma de decisiones que impliquen compromiso de las partes.

Entre las deudas de la Unidad con la Sociedad de Montevideo se consignan como aspectos deficitarios, la atención a las mujeres y los trabajadores rurales.

Por otro lado, cabe indicar, que entre las opiniones relevadas se advierte que han existido diferencias de criterio entre el Gobierno de la IMM y el Gobierno Nacional. No obstante, se ha mejorado el relacionamiento, por ejemplo, el MGAP integra la Comisión de Montevideo Rural.

Desde un punto de vista más puntual, los principales problemas se resumen en:

- Los asentamientos irregulares se han multiplicado y es un fenómeno difícil de controlar.
- Conflictos con grandes emprendimientos en la zona rural (Ej. Zona Franca), donde hay otros organismos involucrados (Ministerios).
- La Comisión no ha podido encarar debidamente el tratamiento de temas de desarrollo.
- Existen problemas de integración de los diferentes actores del medio.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

#### 6.1.4.5. *Perspectivas de futuro*

La Unidad de Montevideo Rural realiza una planificación quinquenal en consonancia con la asunción de cada nueva Administración. Por este motivo es que, a la fecha, se mantienen vigentes las pautas elaboradas en el año 2000. Se propone la continuidad y profundización de las actividades en curso y la incorporación de nuevos temas, entre los que se destacan:

- Seguridad alimentaria: la IMM tiene responsabilidades en muchos aspectos que influyen en la seguridad alimentaria: formulación de políticas urbanas, programas de inversión y desarrollo, control de calidad de alimentos, gestión de mercados mayoristas, reglamentación de venta de alimentos, impuestos, políticas sociales, promoción de la agricultura rural y urbana. Sin una adecuada comprensión de los sistemas de comercialización urbana de alimentos, no se puede avanzar en la mejora de la seguridad alimentaria de los consumidores.
- Vivienda, equipamientos y servicios en área rural: los mismos están destinados a población que vive y trabaja en el medio rural. Ello requiere desarrollar soluciones adecuadas a una realidad diferente de la urbana.
- Turismo y recreación: generar coordinaciones tendientes a potenciar los beneficios recíprocos entre actividades agrícolas, protección de áreas silvestres y aprovechamientos turísticos y recreativos para el conjunto de la población.

Corresponde señalar algunos aspectos que dependen, en gran medida, de otras áreas municipales y cuyo abordaje es imprescindible para el éxito de las propuestas:

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

- Asentamientos irregulares en Suelo Rural
- Tierras abandonadas y predios deudores
- Usos industriales y de servicios de logística (depósitos de contenedores, madera)
- Nuevas modalidades de usos residenciales de población de ingresos medios a altos
- Creación de una «usina municipal de pensamiento y formulación de políticas ambientales»

#### *6.1.4.6. Relacionamiento institucional*

##### *6.1.4.6.1. Intramunicipal*

Existe un relacionamiento adecuado con la Dirección; no ocurre lo mismo con la División de Regulación Territorial. En general se reconoce a la UMR como interlocutor válido, aunque existen reparticiones para las que «no existe» aún un ámbito rural en la IMM.

##### *6.1.4.6.2. Extramunicipal nacional*

Se considera que el desarrollo de los programas y actividades de la UMR no deben detenerse por falta de coordinación con otras organizaciones e instituciones; se considera de alta importancia lograr una coordinación con los programas del MGAP y de otros organismos con competencia en el área rural, que procure sumar esfuerzos y evitar la duplicación o el conflicto.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

### 6.1.5. Focalización del trabajo

El trabajo de la Unidad de Montevideo Rural se desarrolla en toda el área rural del Departamento. Tanto las políticas como la planificación de actividades se encaran con el propósito de cubrir todo el espacio rural montevideano. Existen proyectos y actividades que se desarrollan en determinadas zonas que presentan su problemática puntual (productores de lechuga de Cuchilla Grande, por ejemplo). En otros casos las actividades son generales, aunque, de acuerdo a lo manifestado por los entrevistados, no logran llegar a todas las zonas (en Melilla el SMA, por ejemplo). Tampoco se ha logrado estrechar relaciones y combinar actividades con las organizaciones del Departamento (JUMECAL, SFR de Paso de la Arena) de manera sistemática, remitiéndose éstas a referentes individuales.

### 6.1.6. Destinatarios y agentes de intervención

Los destinatarios son los productores rurales de Montevideo, en especial productores de escasos recursos y en menor escala, los trabajadores rurales y familias de escasos recursos (agricultura urbana - PPAOC). Los agentes de intervención son varios: el equipo de la UMR y una pluralidad de actores como ser CNFR, CCU, agentes y empresas privadas, productores y otras dependencias municipales y/o estatales. Se considera por parte de la UMR, que existen productores (los denominados medianos y grandes) que no necesitan el apoyo, en función de sus posibilidades económicas y por el acceso a otros programas (en general del MGAP).

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

## 6.2. Sistematización del Proyecto PPAOC\*

### 6.2.1. Fecha de inicio y término del proyecto

El inicio formal es en agosto de 2002. Está prevista la finalización del financiamiento en el año 2006.

### 6.2.2. ¿Dónde se desarrolla?

Desde un principio se definió trabajar zonificados en áreas que correspondiesen a los CCZ (centros comunales zonales de la IMM), como forma de coordinar con todos los actores locales y aprovechar la infraestructura de los CCZ. Se trabajó en un principio en los CCZ 9, 18, 17, 12, 13, 14, y 10, y además en las zonas de Progreso y Costa de Oro (Departamento de Canelones). Actualmente se mantienen los CCZ 9, 17, 18, 12, 13 y Costa de Oro. Los centros comunales con los que se trabaja tienen una extensa área rural con diferentes potencialidades.

### 6.2.3. ¿Quiénes son los actores principales del Proyecto?

Los vecinos organizados en redes generalmente en torno al CCZ, la UdelaR\*, a través del PPAO y la IMM, a través del Programa de Agricultura Urbana de Montevideo Rural y el Plan Piloto de Animales.

---

\* Programa de Producción de Alimentos y Organización Comunitaria.

\*\* Universidad de la República

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

**Cuadro N° 6.1 - Beneficiarios del Programa de Producción y Organización Comunitaria.**

	Vecinos
Total de beneficiarios:	680
Personas pobres:	680
Personas no pobres:	0
<i>Niños(as) de hasta 5 años de edad</i>	
Total:	72
Niños:	38
Niñas:	34
<i>Niños(as) de entre 6 y 14 años de edad</i>	
Total:	138
Niños:	66
Niñas:	72
<i>Jóvenes de entre 15 y 24 años de edad</i>	
Total:	120
Hombres:	66
Mujeres:	54
<i>Adultos de entre 25 y 60 años de edad</i>	
Total:	298
Hombres:	131
Mujeres:	167
<i>Adultos mayores de 60 años</i>	
Total:	52
Hombres:	31
Mujeres:	21
<i>Residentes en zonas urbanas</i>	100 %
Residentes en zonas rurales	0

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

### *6.2.3.1. El equipo que trabaja en la implementación*

Inicialmente fue un grupo de estudiantes y docentes de Facultad de Agronomía y luego se fueron integrando más miembros al equipo. Actualmente hay cinco servicios con participación docente y estudiantil y siguen coexistiendo los voluntarios y los rentados. Los servicios son: Agronomía, Veterinaria, Ciencias Sociales (Trabajo social), Psicología (área de psicología comunitaria) y la Escuela de Nutrición y Dietética.

### *6.2.3.2. Los destinatarios*

La población desempleada recientemente o con problemas de empleo, que tiene una cultura de trabajo marcada. Tienen capacidad de organizarse, demandar y desconocen casi completamente el trabajo en la tierra. En general es gente que está mal económicamente, pero que tienen alguna forma de subsistir (por precaria que sea).

El detalle de los beneficiarios es el siguiente:

**(Ver Cuadro N° 6.1 : Beneficiarios del Programa de Producción y Organización Comunitaria.)**

---

\* Programa de Producción de Alimentos y Organización Comunitaria.  
(b) Intendencia Municipal de Montevideo  
(c) Universidad de la República



#### 6.2.4. ¿Qué se hizo?

Básicamente se han efectuado actividades de capacitación y movilización de recursos humanos: talleres, cursillos, jornadas colectivas. Se resalta como fundamental para la capacitación y el desarrollo de los grupos, las jornadas de trabajo y de discusión, que generalmente han sido semanales.

##### *6.2.4.1. Problema a solucionar o aliviar*

Respecto a la temática abordada por el Programa, existía en las áreas urbanas del país una fuerte tradición de desarrollo de huertas familiares varias décadas atrás, dejada de lado, fundamentalmente, por el trabajo asalariado y debido al cambio de pautas de consumo. La agudización de la crisis económica desafió a los sectores sociales que habían perdido su empleo o reducido violentamente su poder adquisitivo, a desarrollar acciones para mejorar la seguridad alimentaria familiar o comunitaria. Esto provocó el surgimiento del fenómeno de la Agricultura Urbana, tal como se la conceptualiza actualmente.

Las múltiples demandas de vecinos a la Facultad de Agronomía para emprender experiencias de huertas familiares o comunitarias, hicieron que la Facultad primero y luego la Universidad toda, diera respuesta a través de acciones de extensión.

Establecer los objetivos y definir el marco conceptual de las formas de intervención con los vecinos fue la primera dificultad. Estas definiciones y la planificación de las primeras acciones se realizaron en talleres con la presencia de

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

más de 200 universitarios. Es así que se definió mantener equipos interdisciplinarios de estudiantes y docentes en espacios organizativos territoriales muy cercanos a los vecinos.

El abordaje de los problemas reales llevó de inmediato a la interdisciplina. Esta fue la segunda dificultad: poder trabajar entre universitarios con distintos saberes, códigos y lenguajes. Esta dificultad continúa siendo un desafío que se convierte día a día en una construcción permanente.

#### *6.2.4.2. Objetivos planteados*

##### *6.2.4.2.1. Objetivos generales*

- Contribuir, desde la Universidad de República, con tecnología para la producción de alimentos y en la organización de redes sociales.
- Promover el desarrollo de la persona humana, a través del trabajo y la organización social.
- Generar y transferir conocimiento orientado a fortalecer la integración de las funciones básicas de la Universidad.

##### *6.2.4.2.2. Objetivos específicos*

- Generar tecnologías apropiadas a las circunstancias de escasez de recursos y disponibilidad de mano de obra y tierra.
- Difundir y capacitar en dichas tecnologías y realizar un seguimiento de lo efectuado en cada lugar.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

- Contribuir a la formación y al fortalecimiento de grupos y a su involucramiento en redes sociales.
- Relevar y contribuir a la reactivación de las redes sociales.
- Dar a la población demandante la oportunidad de disponer de un autoabastecimiento alimentario, de buena calidad, seguro y continuo.
- Promover la creación y fortalecimiento de grupos autogestionados para la producción de alimentos.
- Potenciar la acción colectiva y los mecanismos de solidaridad en la búsqueda de soluciones.
- Contribuir a la organización de los Agricultores Urbanos y su consolidación como actores sociales.
- Mejorar la capacidad de gestionar los recursos propios, colectivos e institucionales.
- Generar y fortalecer espacios de interacción y retroalimentación de la Universidad con la Sociedad Civil.
- Producir un espacio complementario para las actividades de enseñanza de grado y posgrado.
- Crear líneas de investigación vinculadas a estas temáticas.
- Coordinar acciones con otros proyectos de extensión desarrollados por la Universidad y con sus redes temáticas.

#### *6.2.4.3. Principales estrategias de intervención.*

El Programa es conducido por una Dirección Colectiva integrada por un representante de cada Facultad y uno de cada zonal universitario. Las decisiones estratégicas se definen en este órgano. De esta Dirección se deriva una

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

Coordinación General integrada por dos docentes, con el apoyo de tres becarios.

El organismo de base territorial es el Zonal Universitario; allí se lleva adelante la definición sobre la intervención con los vecinos, se discute en forma interdisciplinaria y se manejan los recursos. Estos zonales universitarios se relacionan con los agricultores urbanos a través de dispositivos que han sido generados por los propios vecinos. Estos dispositivos (redes o grupos de huertas que funcionan en los distintos zonales) no forman parte del organigrama del PPAOC, pero tienen estrecha vinculación con el mismo, ya que en ellos intervienen universitarios, con papeles tales como apoyo técnico y/o logístico, asesoramiento y acompañamiento de los procesos grupales.

La asignación de gastos y prioridades se definen en la Dirección Colectiva y un equipo integrado por dos docentes lleva adelante la administración de los fondos. El equipo contratado por el PPAOC está integrado por docentes, estudiantes avanzados o egresados jóvenes de Agronomía, Ciencias de la Comunicación, Ciencias Sociales, Psicología, Nutrición y Dietética y Veterinaria. Las decisiones se toman en forma democrática con horizontalidad entre los actores universitarios en todos los órganos.

#### *6.2.4.4. Gestión del proyecto*

Los beneficiarios directos participan del funcionamiento a través de las redes locales, integrados a los seis espacios territoriales donde trabaja el Programa; allí discuten sus problemas, definen prioridades, organizan las demandas al

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

PPAOC, ONGs, otros agentes gubernamentales (como la Intendencia, Ministerios, Instituciones) y entidades financiadoras de proyectos. Fruto de la organización de los vecinos, surgió la Mesa de Agricultores Urbanos que nuclea a vecinos de diferentes zonas y tiene cometidos organizativos y reivindicativos.

#### 6.2.5. Principales resultados alcanzados.

De acuerdo a las consultas realizadas, ha mejorado la seguridad alimentaria de las familias. También se han generado, gracias a las capacidades de autogestión y organización, opciones alternativas al sistema preponderante de asistencia a comedores u ollas para la alimentación. Paralelamente, surgen resultados acerca de una subjetividad social “mejorada” de los agricultores urbanos: la dignificación de sus vidas, el establecimiento de relaciones sociales, la concientización sobre la necesidad de consumir alimentos sanos y generar vínculos amigables con el medio ambiente a través de la producción orgánica, entre otros.

Respecto a la Universidad, el PPAOC ha permitido poner una vez más a la institución al servicio de la sociedad que la sustenta, dando respuesta a sectores sociales vulnerables, contribuyendo a la formación integral de los futuros profesionales del país y a la generación de conocimientos que aporten a la búsqueda de los problemas nacionales.

La comunidad apoya mediante diversas acciones. En algunos barrios los agricultores han distribuido recipientes donde los vecinos depositan los residuos orgánicos producidos en sus hogares, que luego son utilizados para elaborar biofertilizantes. En otros casos, los agricultores venden a los vecinos los exce-

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

dentes producidos en sus huertas a vecinos o utilizan el trueque con pequeños comerciantes, cambiando productos hortícolas por alimentos envasados (arroz, azúcar, aceite). También ocurre que vecinos que tienen disponibilidad de tierras, ceden en calidad de préstamo espacios para el cultivo de hortalizas. Escuelas y Liceos también han participado junto a los vecinos, ya sea visitando los emprendimientos, contando con su trabajo voluntario para la realización de huertas didácticas en estos centros de enseñanza.

La Intendencia Municipal de Montevideo participa y coordina con el PPAOC en diversas instancias y bajo diferentes formas: actividades conjuntas (encuentros, realización del Primer Censo de Agricultores Urbanos y de Emprendimientos Productivos, coordinación de las redes locales, instancias de capacitación), apoyo logístico para el funcionamiento de las redes de huertas locales, distribución de insumos para la producción y asesoramiento técnico del equipo de la Unidad de Montevideo Rural.

#### 6.2.6. Principales limitaciones y problemas

Los problemas y dificultades pueden resumirse en:

##### 6.2.6.1. Generales

- Organizativos: El sistema de gestión desarrollado es complejo y poco eficiente.
- Recursos: poca disponibilidad de materiales, equipos, transporte.
- Etaria: la falta de gente joven parece uno de los temas más relevantes y una

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

de las amenazas más severas. Se ha intentado trabajar con los jóvenes, sin éxito.

- Códigos diferentes, tanto entre el equipo y los beneficiarios, como al interior de ambos.
- En el entorno que rodea a los beneficiarios, existe toda una problemática urbana donde se incluyen drogas, robos.
- Burocracia: Los entrevistados han manifestado que se encuentran con dificultades de orden administrativo y de trámite cuando se requieren definiciones rápidas. También manifestaron una cierta falta de coordinación entre instituciones.
- La dispersión geográfica ha sido un obstáculo en el interrelacionamiento.

#### 6.2.6.2. *Particulares*

- Agua: la mayoría riega con agua de OSE, con lo que representa en cuanto a costo y calidad.
- Semilla: no se ha logrado autoabastecerse, sobre todo de las especies alógamas y bianuales, como zanahoria, cebolla.
- Carencia de herramientas.

#### 6.2.7. Análisis e interpretación de los procesos que explican la experiencia

##### 6.2.7.1. *Dimensión de resultados del Proyecto*

Lo innovador de la experiencia no es la promoción de huertas o cría de peque-

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

ños animales en forma familiar o comunitaria, sino la contribución a la conformación de redes en torno a la temática de la seguridad alimentaria y la agricultura urbana.

#### 6.2.7.1.1. A nivel de estructuras

El programa ha provisto de insumos básicos a los hogares intervinientes, como ser: semillas y sustrato.

#### 6.2.7.1.2. A nivel de procesos

Los aspectos de capacitación, la difusión de la información, el apoyo técnico multidisciplinario y los intercambios entre los actores involucrados son los procesos más interesantes que se han desarrollado.

#### 6.2.7.1.3. A nivel de productos

Se han instalado unas 120 huertas: 30 comunitarias y unas 90 familiares.

- Trabajan en las huertas unas 350 personas nucleadas en 180 familias.
- En forma indirecta se vincula con una población estimada de 2000 personas, a través de la asistencia a instancias de capacitación, el acceso a las cartillas de divulgación (se han editado 3000 ejemplares), el acceso a semillas en forma directa del PPAOC o indirecta a través del intercambio que los propios vecinos hacen al interior de las redes formales o informales.
- Se produce en unos 40000 m<sup>2</sup> de terreno.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*



- Se genera una amplia variedad de productos, con una diversidad muy grande de cultivos por huerta.
- Participan hoy unos 50 estudiantes universitarios en actividades voluntarias y curriculares de siete facultades y 30 docentes universitarios.

#### 6.2.7.1.4. A nivel de efectos

El programa tenía como objetivo el autoabastecimiento de alimentos a través de las huertas familiares. Unos 680 vecinos obtienen de los emprendimientos parte de su alimentación; un 35% de los vecinos obtienen de sus huertas el 50% de los alimentos de su dieta diaria.

Junto a ello, se pretendía mejorar la calidad de vida de los beneficiarios y llegar a niveles de empoderamiento que les permitiera lograr la autogestión, con el mantenimiento de los servicios del programa. Estos aspectos han sido logrados en diferente grado, de acuerdo a las zonas de trabajo.

#### 6.2.7.1.5. A nivel de impactos

El Programa está todavía en implementación y no se tiene la perspectiva suficiente para identificar los impactos generados. No obstante, el fortalecimiento de un nuevo actor social, la Mesa de Agricultores Urbanos y las redes formadas, constituyen un impacto que merece destacarse.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

### 6.2.8. Reflexiones derivadas de la experiencia

Se señalan las siguientes reflexiones de esta experiencia:

- El Programa debería coordinar con otras Instituciones (Junagra entre otras) y ampliarse a una escala mayor, extendiéndose al resto del país, a los efectos de crear condiciones para la sustentabilidad y un mayor impacto.
- Al interior de la UdelaR debería avanzarse en la construcción de un espacio curricular relacionado con la Agricultura Urbana.

## **6.3 Sistematización del Proyecto Vivienda Rural Para Asalariados Rurales – Cooperativa de Producción**

### 6.3.1. Fecha de inicio y término del proyecto

El asentamiento se establece en el mes de junio de 1999 y allí comienza la intervención de la UMR\*. A la fecha de elaboración de este trabajo se continúa la construcción de las viviendas y se intenta consolidar la Cooperativa de Producción.

### 6.3.2. ¿Dónde se desarrolla?

La cooperativa de vivienda COVISRU\*\* está ubicada en Camino O'Higgins y Leoncio López, en Rincón del Cerro, en la zona Oeste de Montevideo.

---

\*-Unidad de Montevideo Rural

\*\*-Cooperativa de Vivienda Sueño Rural

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

La zona de Rincón del Cerro y su vecina, Punta Espinillo, se caracterizan por la presencia de productores hortícolas y frutícolas de pequeño y mediano tamaño en cuanto a la superficie del establecimiento, realizándose fundamentalmente cultivos de hoja (lechuga, acelga, espinaca).

Es importante mencionar que en esta zona se intercalan producciones intensivas con pequeños núcleos de urbanización y terrenos baldíos, como así también, en menor escala, existen establecimientos de producción animal (suinos, lechería).

### 6.3.3. ¿Quiénes son los actores principales del Proyecto?

Las 15 familias de trabajadores rurales, los técnicos de la UMR y de Hacer del Sur – Instituto de Asistencia Técnica.

#### 6.3.3.1. *El equipo que trabaja en la implementación*

El equipo de la UMR fue quién comenzó a implementar la experiencia, con la participación de todos sus técnicos. Posteriormente fue designado uno de ellos como responsable. En el papel de asistente social participa un técnico designado por el Instituto de Asistencia Técnica Hacer del Sur. También lo ha hecho diferentes reparticiones municipales (CCZ 18, Servicio de Tierras y Viviendas, División Cooperación Internacional, Urbanismo y Arquitectura, Jurídica).

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

Otras organizaciones que han tenido alguna participación fueron:

- FUCVAM, quién brindó apoyo en el área de la gestión (libros, trámites) para la conformación de la cooperativa, no así para incluirla en su sistema, pues las familias no cumplían con el requisito de un ingreso de \$ 6.000 o superior.
- CCU, que participó en el diseño de las viviendas, aunque debido a la falta de recursos, su propuesta debió ser modificada.

### 6.3.3.2 *Los destinatarios*

Son 15 familias y en total más de 40 personas (27 mayores y 13 menores). Es un grupo homogéneo en cuanto a su extracción, según lo definen los técnicos de la UMR.

Sólo hay dos familias trabajando en la producción y la cooperativa de producción la integran cinco personas. Ahora sólo viven dos familias en la Cooperativa ahora, con casas precarias mientras se construyen las demás. El resto aún continúa en sus viviendas precarias, fuera del predio de la Cooperativa.

### 6.3.4. ¿Qué se hizo?

En los comienzos, el CCU elaboró un proyecto de viviendas para la Cooperativa pero el mismo no se viabilizó y el Instituto de Asistencia Técnica Hacer del Sur lo rediseñó. Se proyectaron tres módulos de cuatro casas y una de dos casas en dúplex. Sobre fines de 2002 la Xunta de Andalucía, que apoya el plan de ordenamiento territorial, comienza a financiar con unos U\$S 30.000. Tam-

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

bién por medio de la Xunta de Galicia se recibe una donación de asistencia alimentaria, que se vincula a grupos de producción de alimentos artesanales y COVISRU es elegido, recibiendo equipamiento (cocina de 35 m que estaba dedicada a procesar frutas y hortalizas a pequeña escala) pero aún no se ha podido poner en marcha continua.

El apoyo económico logrado permite la construcción de las viviendas y de una cocina con su equipamiento para elaboración de productos manufacturados con materia prima propia. También se logra la adquisición de un tractor con roto encanterador que hace servicios al Programa de Agricultura Urbana y en pequeños predios y que es administrado por las familias cooperativas. El trabajo lo realizan un tractorista, un suplente y una administrativa de la propia cooperativa.

Se cuenta ya con agua de OSE y hay luz eléctrica con contador de obra. La asistencia médica la obtienen de las policlínicas de Paso de la Arena y del Cerro. Una vez al año viene el móvil médico.

Los recursos obtenidos no permiten finalizar la construcción de las viviendas, por lo que se necesitarán nuevos fondos para la adquisición de las puertas interiores, el piso de cerámica, la iluminación, el muro divisorio, pinturas y otros elementos menores. El dinero faltante es del orden de los U\$S 40.000.

La cocina está semi equipada y sin estrenar.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

#### *6.3.4.1. Problema a solucionar o aliviar*

La radicación del trabajador rural en su zona de trabajo es un serio problema para el departamento de Montevideo.

#### *6.3.4.2. Objetivos planteados*

El objetivo de este programa es consolidar un grupo de familias para la autoconstrucción de viviendas de tipo cooperativo para trabajadores rurales.

Los objetivos particulares del programa son:

- Generar actividades productivas de tiempo parcial adecuadas a la disponibilidad laboral de los participantes.
- Capacitar a los involucrados en temáticas que permitan una mejor inserción laboral en el medio rural.

#### *6.3.4.3. Principales estrategias de intervención*

Es necesario reseñar brevemente el inicio de la experiencia. La misma comienza con un hecho casual. El Presidente de la UMR recibe de un productor conocido de la zona, la denuncia sobre la formación de un asentamiento cercano a su establecimiento, en un predio municipal. Trabajadores rurales de la zona (incluso de su propio establecimiento) se estaban instalando en el mismo. Estas familias trabajan en establecimientos cercanos y si bien eran conocidos por los vecinos, se quería evitar la formación de dicho asentamiento para que no se siguieran sumando familias provenientes de otras zonas. A partir de allí

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

comienza la intervención de la UMR y otras dependencias municipales para solucionar el tema, buscando la conformidad de las partes. Luego de varias gestiones, se acuerda con las familias del asentamiento la conformación de una cooperativa de vivienda, evitándose la formación del asentamiento. La alternativa es aceptada por los vecinos.

Luego de varias gestiones con diferentes instituciones (MVOTMA, SIAV, FUCVAM, MEVIR, CCU) y conjuntamente con el apoyo del Instituto de Asistencia Técnica Hacer del Sur, se logran recursos económicos de la Xunta de Andalucía a través de la División Cooperación Internacional.

Para ello, es necesario que exista también un proyecto productivo, por lo cual se conforma con las mismas familias una cooperativa de producción, que además de explotar el predio municipal donde se construyen las viviendas, prevé la elaboración de productos envasados (encurtidos, mermeladas).

#### *6.3.4.4. Gestión del proyecto*

##### *6.3.4.4.1. Vivienda*

- Más de 15 reuniones de afianzamiento del grupo desde el mes de junio del 99 en el predio municipal y en el CCZ 18. A partir de allí se establece, hasta la fecha, la realización de una reunión semanal de los nuevos cooperativistas, con participación de los técnicos responsables de la experiencia.
- Coordinación con el CCZ 18 y FUCVAM en la búsqueda de soluciones de

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

vivienda.

- Discusión de los estatutos con el grupo, en el predio municipal y en el CCZ.

#### 6.3.4.4.2. Proyecto productivo

- Apoyo financiero (transferencia de recursos municipales) para la realización de cultivos por el grupo, por un monto de \$ 30.000.
- Plantación de distintos cultivos utilizando en la actualidad las  $\frac{3}{4}$  partes de la superficie total del predio.
- Jornadas de trabajo de fin de semana con participación de la UMR en el predio, para prácticas de cultivo (arreglo de canteros con azada y rastrillo para frutilla, tapado de canteros nylon negro, armado de riego, zanjado de Leoncio López para pasar el caño de riego con la ayuda de concejales del CCZ, plantación de frutilla, traslado de abono orgánico desde tambos cercanos).
- Negociación con propietarios de predios vecinos por la necesidad de agua para riego, llegando a un acuerdo para la utilización del brocal lindero al asentamiento «El Húmedo».
- Arreglo con chacra vecina para la utilización de una hectárea para ser trabajada por el grupo.
- Utilización de compost producido en la planta municipal a modo de prueba en el cultivo de perejil.
- El trabajo en la chacra tiene un “encargado” de la plantación y se alternan en distintos momentos otros cuatro a seis integrantes del grupo para tareas concretas.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*



· Se llevan registradas todas las horas que cada uno de los participantes dedicadas al trabajo en la chacra .

En la actualidad se realizan reuniones semanales de todos los socios con los dos responsables técnicos, se presentan las actuaciones realizadas, los informes de comisiones y se planifica la actividad a desarrollarse.

#### 6.3.5. Principales resultados alcanzados

Se detuvo un asentamiento irregular en Suelo Rural Agrícola en base a un acuerdo entre la IMM y los ocupantes. Se inicia la búsqueda de soluciones de vivienda para trabajadores rurales, que constituye una situación diferente a la de la mayor parte de los asentamientos, involucrando una población relativamente reducida y con requerimientos diferentes.

#### 6.3.6. Principales limitaciones y problemas

La baja participación es una realidad en las actividades productivas, pero también presenta dificultades el tema vivienda. El trabajo social es muy importante y ha sido difícil concretarlo. El comienzo del Proyecto ha sido forzado por un intento de establecer un asentamiento, lo que condicionó la implementación posterior.

La demanda sentida era por viviendas y en eso se obtuvo buena respuesta; no existía demanda en todo el grupo por la cooperativa de producción y allí es donde no hay resultados. La realidad indica que una parte quiere seguir en sus

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

lugares de trabajo y otros, muchos menos, en el emprendimiento productivo. No se lograron resultados tampoco en la comercialización ni en el reparto de utilidades, donde se mezclan ambas cooperativas. Esto hizo que actualmente sólo trabajen dos familias. Se observó la dificultad que existe para separar la cooperativa de vivienda, de la de producción.

### 6.3.7. Reflexiones derivadas de la experiencia

#### 6.3.7.1. Dimensiones de resultados del Proyecto

El origen de esta experiencia es casual. Los beneficiarios del mismo son 14 familias. Debido a que la mayoría de los trabajadores son de las quintas\* cercanas se entendió, tanto por parte de los vecinos como de la UMR, que estos trabajadores merecían apoyo.

##### 6.3.7.1.1. A nivel de estructuras

La construcción de las viviendas está avanzada, contando ya con paredes y techos. Aunque aún no se tiene definida la forma de financiar su terminación, existe voluntad de lograrlo y se está trabajando en el tema. Se destinaron recursos para el desarrollo de la cooperativa de producción (construcción de un invernáculo, suministro de cinco mil plantines de frutilla para cultivar en forma colectiva, equipo de riego, semillas hortícolas, fertilizantes orgánicos).

---

(a) Nombre con que se designa en Uruguay a los establecimientos agropecuarios que desarrollan actividades de producción animal y/o vegetal intensivos, denominadas producciones granjeras.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

#### 6.3.7.1.2. A nivel de Procesos

Es importante destacar aquí la disposición de las familias para participar en las actividades de capacitación y en la gestión de los servicios necesarios para la construcción del complejo de viviendas. También en el tema producción realizan la gestión, ya sea en la compra de materiales, en la venta de productos, en los diferentes trámites que deben realizar. En el área de capacitación, han llevado a cabo cursos de diferente tipo, en el área productiva como así también en cooperativismo.

#### 6.3.7.1.3. A nivel de productos

La cooperativa de vivienda está sin finalizar; la de producción lejos todavía de alcanzar los objetivos planteados. Les queda mucho camino por recorrer. Hay un avance en la metodología grupal de trabajo. Las reuniones son más planificadas y la discusión se procesa mejor.

#### 6.3.7.1.4. A nivel de efectos

El grupo beneficiario se muestra consolidado, integrado y con excelente ánimo para continuar en lo referido al tema viviendas.

#### 6.3.7.1.5. A nivel de impactos

No se han percibido impactos a niveles mayores. Es una experiencia puntual y en implementación.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

### 6.3.8. Conclusiones derivadas de la experiencia

Se presentan a continuación las conclusiones más importantes que arroja esta experiencia.

- Es una experiencia que debería estudiarse más para su eventual difusión a los efectos de dar alternativas a un sector de escasos recursos: los trabajadores rurales.
- La ausencia de interés en el tema productivo impide consolidar la cooperativa de producción. El interés de la mayoría es continuar con el trabajo asalariado, lo que genera rupturas y falta de apoyo al proceso asociativo productivo.

## **6.4. Sistematización del Proyecto: Servicio de Maquinaria Agrícola de la Unidad de Montevideo Rural – IMM.**

### 6.4.1. Fecha de inicio y término del Proyecto

El Servicio de Maquinaria Agrícola (SMA) comenzó sus actividades en el año 1994 y mantiene su actividad a la fecha.

### 6.4.2. ¿Dónde se desarrolla?

El servicio comenzó con base en el Parque Tomkinson y en la Sociedad de Fomento Rural de Paso de la Arena (SFRPA), atendiendo productores de las zonas cercanas (Paso de la Arena, Rincón del Cerro, Punta Espinillo, Zona Oeste del Departamento). Posteriormente establece un segundo polo de trabajo en Cuchilla Grande (Zona Noreste) y en la actualidad ha establecido su

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

base de operaciones en la zona de Camino Mendoza. Desde allí y en función de las solicitudes, se desplaza a realizar su trabajo a las diferentes zonas montevidéanas.

La zona Oeste del departamento de Montevideo se caracteriza por la presencia de productores con establecimientos de poca superficie (productores pequeños) alternados con productores de mayor superficie (denominados “Productores Comerciales” o empresariales) en menor proporción y con una urbanización bastante dispersa que se mezcla con las actividades agropecuarias. En cambio, las zonas de Cuchilla Grande y Camino Mendoza están constituidas por productores de mayor superficie en promedio y presenta un menor grado de urbanización respecto de las anteriores. Estas zonas presentan iguales características a las vecinas del departamento de Canelones.

#### 6.4.3. ¿Quiénes son los actores principales del Proyecto?

##### *6.4.3.1. El equipo que trabaja en la implementación*

La implementación del SMA comienza el 20 de mayo de 1994 como servicio municipal. Desde el inicio, la Unidad de Montevideo Rural determinó como estrategia que el SMA funcionara con la gestión a cargo de un tercero. Es así que el SMA fue administrado por AGRODATA (1994-1995), CNFR (1996), el Foro Juvenil (1997) y una cooperativa de trabajadores hasta 2001. A partir de entonces el servicio es tercerizado mediante llamado público a licitación a empresas privadas. De esta forma funciona hasta la fecha. En ese tiempo ha habido un solo adjudicatario.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

#### 6.4.3.2 *Los destinatarios.*

El público objetivo son los productores con tractores de baja potencia (menor a 50 HP) y aquellos que no poseen tractor. Se atienden circunstancialmente, Escuelas, Grupos de productores y en última instancia, aquellos productores que en la zafra ven comprometidas sus posibilidades de realizar trabajos en forma oportuna, aún teniendo tractores grandes.

#### 6.4.4. *¿Qué se hizo?*

Se constituyó un Servicio de Maquinaria que funcionó de manera ininterrumpida desde 1994 hasta la fecha. El programa comenzó con un tractor de 80 HP y ha ampliado su equipo, estando constituido en la actualidad por tres tractores de más de 80 HP, arados, rastras, cincel, vibrocultor, chirquera, hoja niveladora, segadora, rastrillo y enfardadora. Presta servicios con una tarifa parcialmente subsidiada. El trabajo es realizado por el adjudicatario y es supervisado por la UMR y una comisión tripartita integrada por la UMR, el tercero a cargo de la gestión y representantes de los usuarios, aunque éstos no han tenido continuidad en su participación.

##### 6.4.4.1. *Problema a solucionar o aliviar*

Montevideo tiene 1700 tractores en 1019 explotaciones de las 1367 que existen, de acuerdo al CGA 2000 (Censo General Agropecuario). Esta cifra no se ha modificado sustancialmente en el tiempo, según los CGA de los años 1980 y 1990. De ellos, sólo 500 tienen una potencia superior a los 50 HP, por lo que

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

el 63 % de los productores agropecuarios (870) del Departamento está impedido de realizar trabajos que tengan altos requerimientos de potencia.

Otro elemento que determinó su creación fue la existencia de áreas bajo “campo natural”, que en el Departamento totalizan casi 5400 hectáreas, o sea el 33,5% de la superficie censada. Esta área incluye porciones de suelo abandonado (sin uso actual productivo) y otras que se encuentran bajo pastoreo y/o en período prolongado de barbecho (rastros de más de tres años). Estas áreas son proclives a la formación de asentamientos y constituyen zonas de riesgo sanitario, que la IMM pretende evitar. En este sentido, el SMA actúa en forma coordinada con el Programa de Recuperación de Suelos (Alfalfa) a los efectos de lograr un uso productivo en esas superficies.

#### *6.4.4.2. Objetivos planteados*

Mejorar las condiciones para la producción en establecimientos que carecen de tractor o implementos apropiados, que corresponden a más del 60 % de los productores rurales de Montevideo.

#### *6.4.4.3. Principales estrategias de intervención*

Se reciben las solicitudes de maquinaria en la oficina de Montevideo Rural, a través de diferentes vías (personal, telefónica, correo electrónico, fax). Las solicitudes se reciben, se priorizan y se pasan por correo electrónico a la empresa concesionaria.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

Siempre se respeta el orden de llamados y por zona. También se considera el volumen de trabajo a los efectos de establecer las prioridades. En el caso de Villa García (zona más alejada) se busca juntar todos los pedidos y se realizan todos juntos.

#### *6.4.4.4. Gestión del proyecto*

La estrategia utilizada por la IMM fue la de tercerizar la gestión del servicio y realizar un seguimiento y evaluación del mismo. La empresa a cargo de la gestión debe hacer un informe mensual de las actividades que se han llevado a cabo. La evaluación a nivel de los beneficiarios se realiza mediante diferentes vías: telefónica, en reuniones de productores. En 2003 se hizo una encuesta a la tercera parte de los productores para saber los resultados alcanzados y las dificultades existentes en el SMA.

#### 6.4.5. Principales resultados alcanzados

Entre agosto y setiembre del año 2003 se realizó una encuesta telefónica a productores rurales usuarios del Servicio de Maquinaria Agrícola (SMA), con el objetivo de conocer su opinión acerca del funcionamiento del Servicio. La consulta se efectuó a los productores que realizaron pedidos entre agosto 2002 y julio 2003, a través de 71 encuestas (24,2% de los usuarios del año).

En este período realizaron solicitudes de maquinaria agrícola 293 productores, efectuándose 508 pedidos.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*



Tanto el número de encuestas como la metodología utilizada para su selección (al azar), así como la elaboración del formulario y el procesamiento de los datos obtenidos, fueron hechos con el asesoramiento de la Unidad de Estadística de la IMM.

Se abordaron cuatro temas fundamentales: tiempo de respuesta (desde que realizó la solicitud hasta que se efectuó el trabajo); rendimiento de las herramientas; calidad del trabajo realizado y trato de los operarios (tractoristas).

En cuanto al tiempo de respuesta, el 72% de los encuestados (51 usuarios) expresó que el mismo fue “adecuado” o “más corto de lo esperado” y sólo para un 18% el mismo fue “excesivo”.

En el resto de los temas consultados (rendimiento de las herramientas, calidad del trabajo, trato de los operarios), más del 90% de los entrevistados se expresó en términos de “muy bueno” y “bueno” respecto a cada uno de ellos.

De acuerdo a un relevamiento realizado recientemente, en 2004 se atendieron 700 solicitudes. Hay productores que están desde el inicio del servicio, lo usan todos los años, e ingresan nuevos todos los años.

Para muchos de los productores el servicio ha viabilizado sus posibilidades de producción y por lo tanto, en muchos casos, de permanencia en el campo. El servicio cobra a los usuarios una tarifa parcialmente subsidiada, priorizando los trabajos a pequeños productores familiares que carecen de equipos adecuados. Esto ha permitido un logro secundario no previsto: ser un referente de

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

precios. Si bien no existen muchas empresas que ofrezcan este servicio hoy día en la zona, éstas presentaban precios bastante mayores que los que hoy día se ofrecen.

#### 6.4.6. Principales limitaciones y problemas

Uno de los desafíos es lograr la participación efectiva de los usuarios en la gestión del servicio. Existieron diferentes instancias para que estos se integraran, pero ninguna de ellas fue viable.

Una consideración es la que se refiere a la cobertura del servicio. En la medida que lo gestiona una empresa privada y que su base de operaciones se encuentra en una zona de mayor cantidad de productores medianos y grandes, existe el riesgo potencial de que se atienda una mayor cantidad de estos productores, en desmedro de los más pequeños.

#### 6.4.7. Reflexiones derivadas de la experiencia

El SMA de la IMM no representa en sí una experiencia de Desarrollo Rural. Sin embargo representa una experiencia concreta de política municipal, que ha tenido impacto al contribuir en la viabilización de la pequeña producción familiar.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

### *6.4.7.1. Dimension de resultados del Proyecto*

#### *6.4.7.1.1. A nivel de estructuras*

El equipo de maquinaria agrícola se ha incrementado con el correr del tiempo. Si bien no es producto de la recaudación la incorporación de nuevos equipos, la IMM ha entendido que es un servicio útil, necesario y eficiente, por lo cual sus autoridades entendieron positiva la adquisición de estos equipos. Esto, además, se ve confirmado con el aumento en el número de solicitudes anuales.

#### *6.4.7.1.2. A nivel de procesos*

Es importante reseñar la estrecha relación con el Programa Alfalfa, que de manera no formal ha permitido la capacitación en temas relacionados con la conservación de suelos.

#### *6.4.7.1.3. A nivel de productos*

El número anual de solicitudes recibidas es de 800 y va en aumento.

#### *6.4.7.1.4. A nivel de efectos*

Los productores no han logrado el empoderamiento suficiente como para gestionar por sí mismos el servicio, pero lo consideran indispensable para concretar sus actividades productivas. El productor de Montevideo Rural incorporó a

---

SMA como un servicio establecido, mejorable y accesible, con todos sus defectos y virtudes.

El SMA ha permitido la ejecución de labores de suelo que antes los productores objetivo del Servicio no podían realizar, no sólo por los precios de mercado de tales servicios, sino también por la carencia de la oferta del servicio en el medio. En la actualidad el SMA logró interesar a otras empresas del ramo que ofrecen sus servicios en el área rural de Montevideo. El SMA actúa como regulador de precios.

El SMA abrió la posibilidad de implementar y ejecutar otras experiencias, entre las que se mencionan el Programa Alfalfa, la experiencia de pequeños huertos y agricultura familiar.

Por último debe señalarse la exoneración tributaria que logra el productor por la utilización del servicio.

#### *6.4.7.1.5 A nivel de impactos*

En la década anterior a la implementación del servicio (CGA 1980 – 1990) la reducción en el número de productores fue de unos 700. En la década siguiente (CGA 1990 – 2000), donde el servicio estuvo activo, la reducción fue de sólo 150 productores. Diferentes trabajos (Scarlatto, 2002, JUNAGRA-IICA, 2000) explican que la reducción en el número de productores es en los estratos de menor superficie. Se puede afirmar que el SMA fue uno de los

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

---

elementos que detuvo la caída en el número de productores. Esto por si solo es una dimensión de impacto.

#### **6.4.8. Conclusiones derivadas de la experiencia**

Las reflexiones más importantes son:

- El servicio se ha mantenido en virtud del apoyo de la IMM (subsidio que otorga). A los efectos de la sustentabilidad habría que estudiar mecanismos de autofinanciación a través de la recaudación.
- Debería realizarse una evaluación del sistema desde otros ángulos, de forma que se puedan conocer los resultados logrados en el sistema productivo y en la situación económica. También debería evaluarse el impacto de que los pequeños productores permanezcan en la actividad.
- La experiencia debería servir de base para estudiar su aplicación en otras áreas tales como conservación, empaque.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*



## **7. RESUMEN DE LAS EXPERIENCIAS SISTEMATIZADAS**





## **7. RESUMEN DE LAS EXPERIENCIAS SISTEMATIZADAS**

### **7.1. Síntesis de las Políticas Municipales de Desarrollo Rural**

El presente capítulo sintetiza las experiencias de desarrollo rural recabadas en los municipios de cada departamento seleccionado. A tales efectos se elaboró una matriz donde se retoman ocho puntos principales. Estos son:

- Intendencia y Organismo Ejecutor
- Etapas y Objetivos
- Población Objetivo
- Estrategia
- Programas
- Principales Resultados
- Principales Limitaciones y Problemas
- Perspectivas de Futuro

De este modo la matriz permite visualizar, en forma sucinta, las principales características de las estrategias y programas de desarrollo rural aplicados a lo largo de los últimos 25 años en cada departamento. La información detallada sobre los aspectos particulares atinentes a cada dimensión se encuentran en los informes respectivos.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

Una rápida mirada por las diferentes experiencias nos muestra que en las primeras etapas el enfoque predominante utilizado fue el de dar respuesta a demandas concretas que se planteaban a nivel de las comunidades, por carencias específicas de algunas zonas o de algunos rubros. Los programas implementados tendían así a satisfacer aspectos puntuales de las necesidades del sector rural. Cuando existieron programas simultáneos, se privilegiaron actividades vinculadas a servicios y se realizaron en forma desconexa o sin la suficiente articulación e integración entre sí, de manera tal que dichas actividades no generaron un impacto de desarrollo integral a nivel de una localidad.

En etapas posteriores y con diferentes niveles de alcance, los programas estuvieron orientados a tratar de vincular diversos sectores, Apuntaron a una mayor integración tanto entre los actores sociales de los espacios rural y urbano (el fenómeno de la IMP con el Consejo Económico Social es de destacar), como de la órbita del gobierno departamental y la sociedad civil organizada y buscaron implementar los programas de desarrollo desde esta visión. A pesar de los esfuerzos realizados y más allá del terreno de las definiciones, en la práctica se percibe que los municipios tienden a continuar aplicando un enfoque de desarrollo parcializado en sectores o áreas geográficas, trabajando en base a demandas de localidades, grupos u organizaciones. Tacuarembó denomina esta perspectiva “desarrollo agrario o promoción agropecuaria” y la vincula con la extensión del territorio, que juega en forma adversa a la integralidad de las propuestas.

Los principales problemas y limitaciones de las políticas municipales han girado en torno a la falta de eficiencia en la planificación e implementación de

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

programas integrales que se antepongan a las demandas planteadas. Más que generar políticas específicas de desarrollo, las intendencias se han focalizado en atender las necesidades de los distintos sectores productivos y sociales del medio rural conforme éstas se fueron presentando. Además, el alto nivel de fragmentación de las estructuras municipales opera como un obstáculo a la hora de implementar un modelo de desarrollo rural integral. Paralelamente, se percibe el surgimiento de un peligro latente, el del asistencialismo. Es decir, se entiende que las Intendencias, al ser vistas por la población como la primera puerta a golpear, se ven obligadas a satisfacer las demandas y expectativas, quedando atrapadas en una lógica de acciones paliativas. Por otra parte, esta cultura de asistencialismo limita el empoderamiento de la población, que se acostumbra a una lógica de pedir, más que de desarrollar fuerzas propias para dar alternativas a los problemas.

Otro problema común a los tres departamentos analizados es la falta de autonomía que los organismos municipales tienen de los organismos nacionales, lo cual opera como una barrera para implementar acciones acordes a las realidades de cada departamento en particular.

Finalmente, cabe mencionar el tema del capital social. De las experiencias sistematizadas surgen visiones que tienen diferencias relativas, ubicándose Tacuarembó y Paysandú en los “extremos” (si cabe el término) inferior y superior respectivamente y Montevideo en una zona intermedia. Si bien hay algunas fortalezas, se considera que hay espacio suficiente y necesario para continuar promoviendo y fortaleciendo el capital social, tanto a nivel de dimensión organizativa como cultural.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

## CUADRO 7.1 - SÍNTESIS DE LAS POLÍTICAS MUNICIPALES DE DESARROLLO RURAL

Intendencia y Organismo Ejecutor	Etapas y objetivos	Población Objetivo	Estrategias
<p>Intendencia Municipal de Montevideo.</p> <p>-Comisión Especial Permanente de Montevideo Rural (CEPMR) organismo de asesoramiento de la UMR) (1996).</p> <p>-Unidad de Montevideo Rural (UMR) (Unidad ejecutora desde 1991) – secretaria técnica de la CEPMR.</p>	<p>1. 1985-1994 “Montevideo Rural también existe” (1991-1994). (ausencia de representante político directo del Intendente).</p> <p>2. 1995-2005.</p> <p>a) 1995-1999 “Defensa del área rural de Montevideo”.</p> <p>b) 2000-2005 “Promoción del desarrollo armónico del territorio rural del departamento, desde una perspectiva económica, social y ambiental”.</p>	<p>Familias que habitan en el área de Montevideo Rural – 60% del departamento:</p> <p>Productores rurales (mayoría), trabajadores rurales y familias de escasos recursos (agricultura urbana).</p>	<p>Enfoque integral.</p> <p>.Atención a productores, predominantemente familiares.</p> <p>.Política Tributaria.</p>

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

Programas	Principales resultados	Principales limitaciones y problemas	Perspectivas de futuro
<p>1. Servicio de Maquinaria Agrícola                  2. Promoción de Cultivos Plurianuales Recuperadores de Suelos (alfalfa).                  3. Apoyo a la Producción Agroecológica.                  4. Estudio de los Recursos Hídricos y Promoción del Riego.                  5. Agricultura Urbana.                  6. Plan de Ordenamiento Territorial y Gestión de Areas Naturales.                  7. Plan Especial Arroyo Miguelete.                  8. Programa de capacitación en sistemas de producción de cerdos.</p>	<p>1. Funcionamiento desde 1994 de manera ininterrumpida, atiende productores de Montevideo que no cuentan con maquinaria.                  2. Siembra de alfalfa. Formación de 2 grupos de productores (Coop. Rural Oeste, Grupo Villa García) y un tercer grupo en formación (Cuchilla Grande). Dinamización de la zona, incremento de servicios.                  3. Formación de grupo de 10 productores orgánicos (Agronatura)-hortifrutícolas y lecheros. Puesta en funcionamiento de la Feria Agroecológica en el Parque Rodó.                  4. 1999: Plan Piloto de construcción de pequeñas obras de reserva de agua superficial (dos finalizadas).                  2000. Programa de calidad del agua.                  5. Actividades educativas y talleres en huertas escolares e institucionales.                  6. Planes estratégicos de desarrollo zonal, formación de la Comisión Administradora de los Humedales de la Cuenca del Río Santa Lucía.</p>	<p>-Interferencias y/o falta de cooperación del gobierno nacional con la IMM.                  -Los asentamientos irregulares son difíciles de controlar.                  -Conflictos con emprendimientos empresariales de carácter urbano.                  -Relacionamiento conflictivo con la División de Regulación Territorial de la propia intendencia.                  -Insuficiencia de maquinaria y recursos financieros.</p>	<p>-Continuar en las áreas definidas en el plan quinquenal (2000-2005):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Estudios y Planificación.</li> <li>b. Gestión Territorial</li> <li>c. Promoción Agrícola.</li> <li>d. Vivienda, Equipamientos y Servicios.</li> <li>e. Relaciones públicas</li> </ul> <p>-Incorporación de nuevos temas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Seguridad alimentaria.</li> <li>b. Vivienda, equipamientos y servicios en el área rural.</li> <li>c. Turismo y recreación.</li> </ul> <p>Otras áreas de trabajo cuya realización depende de otros servicios municipales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Tierras abandonadas.</li> <li>b. Usos industriales y servicios de logística.</li> <li>c. Nuevas modalidades de usos residenciales de población de ingresos medios a altos.</li> <li>d. Formulación de políticas ambientales.</li> </ul>

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

**CUADRO 7.1 - continuación**

Intendencia y Organismo Ejecutor	Etapas y objetivos	Población Objetivo	Estrategias
<p>Intendencia Municipal de Tacuarembó. Dirección General de Programas de Desarrollo y Medio Ambiente (PRODEMA).</p>	<p>1. 1985-1995 Mejorar ingresos y frenar emigración rural. 2. 1995-2004 Desarrollo Rural Departamental.</p>	<p>Población rural. Pequeños productores, pobladores de escasos recursos.</p> <p>Enfoque más amplio de territorio. Pequeños y medianos productores.</p> <p>Diversificación productiva: producción hortícola, apícola, suinos y aves (financiación por FDI).</p>	<p>1ª etapa: Créditos para pequeños productores. Focalización en dos zonas: alrededores de Tacuarembó y Caraguatá.</p> <p>2ª etapa: ampliación a otras zonas del departamento.</p> <p>Articulación con instituciones públicas y privadas, gremiales y técnicas.</p> <p>Capacitación, asistencia técnica y microcréditos para compra de materiales y semillas.</p>

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

Programas	Principales resultados	Principales limitaciones y problemas	Perspectivas de futuro
<p>1985-1987 Grupo de Trabajo Permanente para Tacuarembó-Rivera.</p> <p>1987- Plan de Desarrollo Area Rural (PLADAR) (esfera municipal) y Dirección de Proyectos de Desarrollo (DIPRODE) (Presidencia).</p> <p>Programa de Desarrollo Agrícola para los alrededores de Tacuarembó (PDAAT).</p> <p>Proyecto IMT/BID (durante los dos periodos: Etapa 1: principal proyecto de la IMT en el área rural. Etapa 2: programa de crédito para pequeños productores rurales.</p>	<p>Proyecto IMT/BID 1380 productores (1325 en alrededores y 55 en otras zonas) 80% hombres y 20% mujeres (1ª etapa: 850 2ª etapa: 530).</p> <p>PLADAR: Construcción de viviendas para población carenciada, alumbramiento, suministro de agua potable y del tendido de red eléctrica de UTE.</p> <p>Instalación de equipos de maquinaria agrícola en diversas localidades a través de Juntas Locales, con apoyo de MEVIR a partir de 1999.</p> <p>Formación de grupos de desarrollo locales a partir de 2000 en Caraguatá y Laureles (en otras cuatro localidades no prosperó la propuesta de formación de grupos).</p>	<p>1994-1995 Plan de Cebolla Dulce para exportación- no se resolvió comercialización, generó frustración y endeudamiento.</p> <p>1995-2004. No se logró atender a productores de mayor trascendencia comercial ni se logró mejorar e incrementar la producción departamental.</p> <p>Insuficiencia en el número de técnicos.</p> <p>Inadecuada formación del Ing. Agr. para trabajar en dinámica grupal y fortalecimiento de redes.</p> <p>Desbalance entre lo productivo y otros aspectos de desarrollo rural.</p> <p>Respuesta a las demandas urgentes traban posibilidad de diseño y ejecución de planes a mediano y largo plazo.</p> <p>Estructura organizativa de PRODEMA sujeta a cambios de Directores y enfoques, debilitando la continuidad de relacionamiento con la población e instituciones.</p>	<p>Visión favorable de la gestión municipal.</p> <p>Experiencia acumulada de procesos integradores enfocados al DR.</p> <p>Ofertas suficientes de actividades productivas.</p> <p>Se visualiza continuidad del FDI para inversiones e insumos.</p> <p>Idem con proyecto IMT/BID-mantenimiento de fondos originales y aporte municipal.</p>

**CUADRO 7.1 - continuación**

Intendencia y Organismo Ejecutor	Etapas y objetivos	Población Objetivo	Estrategias
Intendencia Municipal de Paysandú.	<p>1. 1978-1990 Promoción de rubros específicos de producción.</p> <p>2. 1990-2000 Especialización en desarrollo rural- institucionalización de la estructura de desarrollo agropecuario.</p> <p>3. 2000-2005 Integración de los espacios rural y urbano (desarrollo departamental).</p>	<p>Diferentes sectores del ámbito rural y urbano: -500 familias rurales (170 en ganadería extensiva); -PYMES rurales y urbanas. -mujeres integrantes de grupos asociativos (producción de alimentos artesanales); -huertas familiares. -productores apícolas.</p>	<p>1ª etapa: Brindar servicios en función de las demandas planteadas. Desarrollo por rubro. Integración con organizaciones locales en sectores específicos.</p> <p>2ª etapa: Diversificación de la producción. Fomento de rubros no tradicionales. Articulación del espacio urbano-rural. Programas específicos por sectores.</p> <p>3ª etapa: Enfoque de desarrollo integral y participativo a través de la integración de organizaciones locales y servicios de la Intendencia. Para ello se crean:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Banco de Fomento Apícola (1978) y Plan Granjero (1984).</li> <li>2. Dirección de Desarrollo Agropecuario, Promoción Industrial y Cooperativismo (1991).</li> <li>3. Dirección General de Promoción y Desarrollo (1995).</li> <li>4. Consejo Económico Social (conducción del Plan Estratégico de Desarrollo).</li> </ol>

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*



Programas	Principales resultados	Principales limitaciones y problemas	Perspectivas de futuro
		<p>Coordinación entre reparticiones municipales libradas a iniciativas personales.</p> <p>Conflictos por oposición de intereses al interior de cada localidad son considerados obstáculo para el avance de la organización.</p> <p>Desarrollo de cultura del asistencialismo.</p>	
<p>-Producción intensiva de carne.</p> <p>-Diagnóstico forestal del departamento.</p> <p>-Estudio de pre-factibilidad apícola a nivel regional.</p> <p>-Proyecto de cerdos pesados.</p> <p>-Desarrollo del Programa Cuenca Leche- ra II.</p> <p>-Instalación de campos de recría.</p> <p>3. Programa de Formación e Innovación para el Desarrollo.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fortalecimiento de la Cooperativa CALAPIS (miel) (creada en 1979).</li> <li>2. Creación de huertas familiares y promoción de huertas familiares y 10 comunitarias urbanas y rurales.</li> <li>3. Instalación de planta de producción de Biodiesel.</li> <li>4. Implantación de 10 ha de algodón en predios familiares.</li> <li>5. Capacitación y asesoramiento a 15 mujeres rurales (representantes de grupos de producción).</li> <li>6. Creación de Agencia para el Desarrollo Departamental (ADD).</li> </ol>	<p>-No se opera en forma eficiente y organizada.</p> <p>-Alta fragmentación sectorial (salud, vivienda, educación) y falta de coordinación horizontal. Escaso nivel de autonomía de las jefaturas departamentales.</p> <p>-Metodología basada en la demanda.</p>	<p>-Fuerte nivel de compromiso y consenso a nivel de organizaciones y de sociedad civil organizada.</p>

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

## 7.2. Matriz resumen sistematización de experiencias

A continuación se presenta una matriz que resume las principales características de las nueve experiencias sistematizadas en los tres Departamentos. Sobre la base de los elementos definitorios de cada una de las experiencias, se trabajará posteriormente en el análisis estadístico y cualitativo que se expone en los capítulos de análisis e interpretación de los resultados.

### CUADRO 7.2 - MATRIZ RESUMEN SISTEMATIZACIÓN DE EXPERIENCIAS

Proyecto	Objetivo Principal	Población Objetivo	Ubicación geográfica
Colonia 19 de abril.	i) Desarrollar sistemas de producción que apunten a mejorar la calidad de vida de los pequeños productores familiares de la región de la EEMAC. ii) Mejorar articulación entre docencia, investigación y extensión en los servicios universitarios participantes del programa.	Inicialmente 59 familias (235 personas) de la Colonia 19 de abril, en el Departamento de Paysandú.	Ruta Nacional 90 entre el Km. 18.500 y el 35 hasta el arroyo San Francisco.

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

Principales resultados	Principales problemas	Principales conclusiones
<p>A nivel universitario, generó un cambio en la percepción de la producción familiar en la Estación Experimental.</p>	<p>No participación de los productores en las actividades grupales, sobre todo en lo que respecta a las actividades productivas. No representaban una necesidad sentida.</p>	<p>La coyuntura de crisis fue vista como una oportunidad por los diferentes actores involucrados en la experiencia a los efectos de comenzar con el proyecto en 1996. Se sacó provecho de una coyuntura no favorable.</p> <p>La metodología de trabajo asumió una actitud de respeto hacia la población, de humildad, sin imponer cosas, procurando ayudar a la población beneficiaria. Se respetaron los tiempos de las personas.</p> <p>Asegurarse la conformación adecuada de los equipos. El trabajo interdisciplinario es difícil, pero hay que tener disposición y confianza en el equipo.</p>
<p>Existencia de organizaciones creadas por el proyecto (GAF) y desarrollo de un paquete de mejora en la gestión predial con efecto en la producción y en la superación de limitantes estructurales.</p>	<p>Falta de un fuerte compromiso institucional, que lleva a que el éxito quede librado al compromiso personal de un grupo de gente que cree en la experiencia.</p>	<p>El trabajo promueve la recuperación de la autoestima de la población. Falta integrar otras herramientas, por ej., crédito y asistencia técnica, para que los resultados tengan mayor impacto.</p> <p>Muchas veces se trabaja en función de los pedidos concretos sin una reflexión adecuada de estas demandas integradas en un contexto mayor.</p>
<p>Recursos humanos capacitados a nivel productivo, de gestión, social y de salud.</p>		

**CUADRO 7.2 - continuación**

Proyecto	Objetivo Principal	Población Objetivo	Ubicación geográfica
Grupo Creativos.	Búsqueda de alternativas que aumenten las oportunidades de empleo y la generación de ingresos, potenciando el desarrollo de la región para mejorar las condiciones de vida de los vecinos de Guichón y su área de influencia.	Los destinatarios de las acciones del grupo son todos los integrantes de la comunidad de Guichón, los centros poblados que forman parte de la zona de influencia y la población rural de la misma. Es de destacar que un sector prioritario para el grupo lo componen los jóvenes.	Guichón, ciudad de 4.800 habitantes ubicada sobre las rutas 4 y 90 a 300 Km al noroeste de Montevideo y 90 Km al este de Paysandú, capital departamental.

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

Principales resultados	Principales problemas	Principales conclusiones
Creación de un Sendero Interpretativo de Flora y Mirador de Aves.	Integración de la comunidad a la gestión del grupo.	<p>Asegurar la participación de referentes locales. La visión y la experiencia de los promotores del grupo y el prestigio de los mismos como referentes locales, le da legitimidad al grupo.</p> <p>Integrar a diferentes sectores de la comunidad en el grupo, como ser: docentes, jóvenes y representantes de la Liga de Trabajo. Ha contribuido a ampliar la visión, el campo de acción y la inserción en la comunidad.</p> <p>Aprovechar las ventajas comparativas de la zona de trabajo. Las condiciones para el desarrollo del Turismo Histórico Cultural y el Ecoturismo, son una potencialidad.</p>
Fomento y difusión de los recursos naturales de la zona como alternativa económica para la generación de empleo.	El trabajo en paralelo de una ONG integrada a la zona en 2003 con proyecto similar que compite con el planteado para la zona.	<p>Es necesario tener una mínima formalidad. La carencia de personería jurídica dificulta efectuar gestiones para el grupo.</p> <p>Convencer a las instituciones de apoyo de la importancia de apostar fuertemente a un proyecto local (territorial), ya que lo conseguido hasta ahora son apoyos parciales.</p> <p>La importancia de lograr una real descentralización. La Junta Local de Guichón no tiene independencia de gestión, ni financiera, todo apoyo debe ser solicitado a Paysandú donde muchas veces no se entiende la problemática local.</p>
Capacitación de jóvenes para el trabajo en turismo agro ecológico.	Falta de un claro marco Nacional y Departamental en cuanto a políticas en lo cultural y lo medioambiental.	

**CUADRO 7.2 - continuación**

Proyecto	Objetivo Principal	Población Objetivo	Ubicación geográfica	
Banco Apícola.	Promover la apicultura en el departamento de Paysandú, apoyando la iniciación en la producción y el desarrollo de los pequeños y medianos productores mediante el crédito y el asesoramiento técnico.	Los apicultores del departamento de Paysandú y aquellos que sin serlo, presenten un proyecto avalado por un técnico.	Departamento de Paysandú.	

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

Principales resultados	Principales problemas	Principales conclusiones
Buen funcionamiento del Banco sin problemas desde el punto de vista financiero.	Falta de presupuesto, afectando las actividades de capacitación, el asesoramiento técnico y el seguimiento de los créditos.	<p>Adecuarse a los problemas de los productores. La flexibilidad en momentos críticos, aseguró buenos niveles de repago y transformó al Banco en una herramienta reconocida por los productores.</p> <p>Respetar el destino de los fondos. El hecho que la IMP no haya dispuesto de montos con otro destino, permite que el Banco pueda seguir funcionando sin problemas. No existió un manejo político del proyecto.</p> <p>La disposición de los técnicos contribuye a superar problemas de funcionamiento (falta de vehículos, viáticos y horas extras). Esto no es sostenible a largo plazo.</p>
Fortalecimiento de la cooperativa CALAPIS.	Existen zonas saturadas de colmenas y la falta de fondos para actualizar el Programa Satelital no permite realizar una zonificación adecuada.	<p>Aprovechar las ventajas comparativas para la producción en una zona con excelentes condiciones naturales.</p> <p>Es importante atender otras fases del proceso además de la producción. Falta desarrollar la promoción económica, la asistencia a ferias y exposiciones para ampliar el mercado y mejorar la comercialización y la asistencia técnica.</p>
Difusión de la apicultura en Paysandú.		

**CUADRO 7.2 - continuación**

Proyecto	Objetivo Principal	Población Objetivo	Ubicación geográfica
Programa de Producción de Alimentos y Organización Comunitaria.	<p>i) Contribuir, desde la UdelaR, con tecnología para la producción de alimentos y en la organización de redes sociales.</p> <p>ii) Promover el desarrollo de la persona humana, a través del trabajo y la organización social.</p> <p>iii) Generar y transferir conocimiento orientado a fortalecer la integración de las funciones básicas de la Universidad.</p>	Población con carencias económicas (falta de empleo, precariedad laboral) nucleada en familias, grupos de vecinos o escuelas.	Áreas suburbanas y rurales de Montevideo, de acuerdo al ordenamiento territorial de los Centros Comunales Zonales. También se trabaja en la Ciudad de la Costa.

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*



Principales resultados	Principales problemas	Principales conclusiones
Mejora en la seguridad alimentaria de las familias y en el desarrollo afectivo (hábitos y actitudes).	Sistema de gestión del Programa es complejo. Se suman las dificultades del trabajo interdisciplinario, la forma de trabajo con la población beneficiaria (respetando los tiempos) y la gran dispersión geográfica que tiene el Programa.	<p>El Programa debería coordinar con otras Instituciones (Junagra entre otras) y ampliarse a una escala mayor, extendiéndose al resto del país, a los efectos de crear condiciones para la sustentabilidad y un mayor impacto.</p> <p>Al interior de la UdelaR debería avanzarse en la construcción de un espacio curricular relacionado con la Agricultura Urbana.</p>
Generación de redes y grupos locales, que fortalecen el trabajo del Programa, así como la creación de la Mesa de Agricultores Urbanos.	Dificultades en la comunicación entre beneficiarios y el equipo, producto de la diferencia en códigos y cultura de ambos grupos.	
A la Universidad le permitió contribuir a mejorar la curricula, la formación de los futuros profesionales y a la generación de conocimientos.	Falta de un mayor compromiso institucional para el apoyo a la experiencia.	

**CUADRO 7.2 - continuación**

Proyecto	Objetivo Principal	Población Objetivo	Ubicación geográfica	
Servicio de Maquinaria Agrícola (SMA).	Mejorar las condiciones para la producción en establecimientos que carecen de tractor o implementos apropiados.	Productores con tractores de baja potencia (menor a 50 HP) y aquellos que no poseen tractor.  Escuelas y otros servicios, Programas de la IMM (Alfalfa), Grupos de productores.	Comenzó su trabajo en la zona oeste del departamento, amplió la operativa a la zona noreste. Actualmente se ubica en Camino Mendoza y desde allí se gestiona la operativa.	

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

Principales resultados	Principales problemas	Principales conclusiones
800 solicitudes recibidas por año y con tendencia a aumentar.	Dificultades para lograr la participación de los usuarios en la gestión del servicio.	<p>El servicio se ha mantenido en virtud del apoyo de la IMM (subsido que otorga). A los efectos de la sustentabilidad habría que estudiar mecanismos de autofinanciación a través de la recaudación.</p> <p>Debería realizarse una evaluación del sistema desde otros ángulos, de forma de conocer los resultados logrados en el sistema productivo y en la situación económica. También debería evaluarse el impacto de que los pequeños productores permanezcan en la actividad.</p> <p>La experiencia debería servir de base para estudiar su aplicación en otras áreas tales como conservación, empaque.</p>
	Problemas para la atención de pedidos en épocas pico y la ampliación y diversificación del equipo.	
El sistema se ha transformado en un referente de precio para las empresas.	Por localización, existe una tendencia a asistir en mayor medida a los productores de la zona, en detrimento de otras más alejadas.	

**CUADRO 7.2 - continuación**

Proyecto	Objetivo Principal	Población Objetivo	Ubicación geográfica	
Vivienda Rural.	El objetivo de este programa es establecer una cooperativa de viviendas para trabajadores rurales y una de producción que mejore el ingreso de las familias.	15 familias de trabajadores rurales de Montevideo.	Camino O'Higgins y Leoncio López, en Rincón del Cerro, en la zona oeste de Montevideo.	

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

Principales resultados	Principales problemas	Principales conclusiones
Se esta en la etapa de construcción de las viviendas, con dificultades.	La baja participación es una realidad en las actividades productivas, que no fueron una necesidad sentida del grupo (exigencia de la entidad donante).	Es una experiencia que debería estudiarse más para su eventual difusión a los efectos de dar alternativas a un sector de escasos recursos: los trabajadores rurales.
		La ausencia de interés en el tema productivo impide consolidar la cooperativa de producción. El interés de la mayoría es continuar con el trabajo asalariado, lo que genera rupturas y falta de apoyo al proceso asociativo productivo.
Se ha iniciado una experiencia de trabajo colectivo, con alguna capacitación en prácticas agrícolas.	Dificultades en la coordinación entre los distintos agentes municipales involucrados en el tema (tierras y viviendas, CCZ).	
Se ha logrado detener un asentamiento irregular en Suelo Rural Agrícola en base a un acuerdo entre la IMM y los ocupantes.		

**CUADRO 7.2 - continuación**

Proyecto	Objetivo Principal	Población Objetivo	Ubicación geográfica
Comisión Pro Desarrollo de Caraguatá.	La Comisión formada tiene por objetivo mejorar la calidad de vida de los habitantes de la zona, a través de la centralización y coordinación del trabajo con las instituciones relacionadas a la misma.	Trabajadores rurales, pequeños productores y familiares y los habitantes de centros poblados y parajes de la zona.	La zona de Caraguatá se ubica al este del Departamento de Tacuarembó, en las seccionales policiales 8ª y 15ª. Abarca una superficie de 276.000 hectáreas.

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

Principales resultados	Principales problemas	Principales conclusiones
<p>Acceso de la zona a servicios de Salud Pública.</p>	<p>Falta de cultura de trabajo en grupo genera problemas de compromiso y participación en el trabajo de la Comisión.</p>	<p>El aislamiento territorial histórico generó en la zona una dinámica de integración particular, de fuerte sentido de pertenencia que favoreció la dinámica entre los actores locales.</p>
		<p>La formación de comisiones para acceder a la energía eléctrica, a través del Programa MEVIR-UE, sentó las bases metodológicas del trabajo en comisión que permitió la creación de la Comisión Pro-Desarrollo.</p>
		<p>La creación de la Comisión generó una dinámica de cambio en los liderazgos que permitió a la población tomar decisiones en el ámbito local en forma autónoma.</p>
<p>Negociaciones con Instituciones para conseguir mejoras a la zona (MEVIR, IMT).</p>	<p>Falta de empleo y de oportunidades para los pequeños productores y para los jóvenes de la zona.</p>	<p>La presencia de maestros radicados en la zona favorece el desarrollo de los procesos por el fuerte vínculo con los vecinos y la difusión de actividades y conocimientos a través de la formación de los niños.</p>
		<p>La falta de objetivos claros, que permitan poner metas alcanzables, dificulta la integración de los pobladores al proceso de desarrollo.</p>
		<p>La dependencia de la administración central y municipal para la solución de temas, hace que la Comisión tenga un techo para la búsqueda de soluciones a problemas locales.</p>
<p>Mejora en la autoestima de los habitantes de la zona.</p>	<p>Dificultades para la educación formal de los jóvenes, que deben emigrar a centros urbanos para su formación.</p>	<p>La amplitud del espacio territorial implica diferencias en el acceso a los servicios localizados en los centros urbanos y produce conflictos que dificultan la integración.</p>

**CUADRO 7.2 - continuación**

Proyecto	Objetivo Principal	Población Objetivo	Ubicación geográfica
Programa de Desarrollo Regional (PDR).	Propiciar el mejoramiento de la calidad de vida de la población de escasos recursos de los Departamentos de las regiones Norte y Noreste del país, mediante su organización, capacitación y participación en las tareas de desarrollo.	La población objetivo a la cual apunta el programa es la que se encuentra en la franja de pobreza, a nivel urbano y rural.	Región Norte del Uruguay, centrando su trabajo en los departamentos de Tacuarembó y Artigas.

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*



Principales resultados	Principales problemas	Principales conclusiones
<p>Provisión de capacitación en diversas temáticas orientadas al desarrollo de los grupos rurales y de las unidades económicas de los productores.</p>	<p>La cultura institucional pública que limita el diálogo con organizaciones de base y entre instituciones.</p>	<p>Contar con fondos no reembolsables permitió intervenir en zonas altamente carenciadas, facilitando el arranque del trabajo de organización comunitaria.</p>
		<p>La capacitación ha sido el instrumento más importante para desarrollar la organización comunitaria (ej, la Unión de productores).</p>
		<p>La falta de políticas municipales de desarrollo que incorporen las necesidades de los actores locales y de canales de diálogo con la IMT, es una dificultad con la que se enfrenta el Programa y sus destinatarios.</p>
<p>Creación de la Unión de Pequeños Productores, Cooperativistas y Artesanos del Norte Uruguayo.</p>	<p>En los grupos rurales se percibe como problema la motivación permanente de los padres a los hijos para que se eduquen pensando en la migración a la ciudad, producto de una percepción de fracaso de la vida rural.</p>	<p>La percepción de los actores locales de que sin apoyo del PDR no pueden avanzar en la consolidación de los grupos de base es una limitante a la sustentabilidad del proceso.</p>
<p>Integración de los grupos organizados en la Red de Organizaciones Comunitarias y Sociales del Norte a la Red MERCOSUR de organizaciones sociales.</p>	<p>La falta de organizaciones sociales.</p>	

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

**CUADRO 7.2 - continuación**

Proyecto	Objetivo Principal	Población Objetivo	Ubicación geográfica	
Grupo de Quiebrayugos.	El objetivo del Grupo es el de mejorar la calidad de vida de los pobladores a través de la electrificación y el acceso al agua.	Vecinos de la zona de Quiebrayugos, sin acceso a la energía eléctrica o fuente de agua.	Quiebrayugos, paraje ubicado a 15 kilómetros de la ciudad de Tacuarembó, por Ruta 31 al oeste.	

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

Principales resultados	Principales problemas	Principales conclusiones
El acceso a la energía eléctrica y al agua de los grupos formados en la zona.	La principal limitante es la falta de cultura de trabajo en grupo.	<p>La participación y autogestión de los vecinos como forma de superar las necesidades insatisfechas permitió acceder no sólo al objetivo que se había planteado, la electrificación, sino que sentó las bases para un trabajo futuro en grupo.</p> <p>Un producto de la formación de comisiones es el grado de autoestima logrado, superior al inicial, potenciando la propensión a trabajar en grupo, lo que facilita el camino a futuras experiencias de desarrollo en la zona.</p>
Cambio en la calidad de vida y a nivel productivo, mejorando el ingreso por nuevos rubros, en los grupos y en los vecinos.	El pasaje de la "propiedad" de la línea eléctrica luego de finalizadas las obras a UTE, aspecto que determina que cualquier vecino pueda colgarse a costo mínimo de una obra realizada con fondos de todos los vecinos.	<p>La autonomía de trabajo de los técnicos y de la coordinación local favoreció una ejecución flexible del Proyecto.</p> <p>La falta de recursos de los vecinos hace que el componente de subsidios haya sido elevado, esto compromete la capacidad de mantener el fondo con recursos para seguir trabajando en otras zonas.</p>



## **8. ANÁLISIS DE LAS EXPERIENCIAS SISTEMATIZADAS**



## 8. ANÁLISIS DE LAS EXPERIENCIAS SISTEMATIZADAS

### 8.1. Pasos metodológicos para el análisis Q

Antes de presentar los resultados, se entiende necesario explicitar con más detalle la metodología empleada. De esta forma se complementa lo expuesto en el punto 1.4. Los pasos empleados para aplicar Q son los siguientes.

El primer paso es tener una situación apropiada para aplicarlo. Esto significa situaciones relacionadas al campo del dominio afectivo (el “entorno psico-emocional” de las personas, Quijandria et al (2000), para entender, en forma sistémica e intrínseca al individuo mismo, la naturaleza de los fenómenos que se están analizando. Una sistematización de proyectos de desarrollo rural constituye, claramente, una situación apropiada con presencia de subjetividades de diferentes actores sociales interviniendo y por lo tanto Q es aplicable para hacer “emerger” esas subjetividades.

El segundo paso consiste en realizar un conjunto de entrevistas semi-estructuradas en profundidad, aplicando una pauta de preguntas a informantes calificados, que está directamente vinculada a los objetivos de la sistematización. El objetivo es construir el “universo de ideas”. En este trabajo, ese universo está representado por los nueve informes de experiencias de proyectos de desarrollo rural y tres informes de las Intendencias Municipales. Obtenido ese universo, se necesita entenderlo a través de lo que se denomina análisis de contenido. Generalmente se elabora una matriz resumen de las ideas más importantes que van emergiendo. A continuación se presenta la matriz.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

**Cuadro N° 8.1. : Matriz Q del Universo de Ideas**

	<b>Dimensión económica/social/cultural (c)</b>	<b>Intendencia (d)</b>
<b>Área local (a)</b>	Capital social, Potencialidades Participación	Dependencia- Asistencialismo Papel de Referencia
<b>Proyectos (b)</b>	Metodología de trabajo Sustentabilidad	Dependencia

De acuerdo al análisis de contenido efectuado, se identificaron ocho grandes temas; un tema (dependencia) se repite. Los temas abarcan o vinculan a los siguientes factores: i) dos actores (área local e Intendencia), ii) una herramienta (los proyectos) y iii) atributos de los factores anteriores (dimensiones económica, cultural, social). Los temas están relacionados entre sí. La elección de los factores (usado este término en su significado no estadístico) se relaciona a los fines del trabajo.

La columna c se interpreta como las dimensiones que tiene el área local y los proyectos, en sus diferentes niveles, reflejadas en los temas que aparecen en las celdas ac y bc. Por ejemplo, una dimensión del área local es el *capital social*. La valoración en cuanto a si el capital social está consolidado o no, vendrá a través de afirmaciones que procurarán generar un contraste en las mismas no demasiado obvio.

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*



La columna d se interpreta como las relaciones que se producen entre la Intendencia, el área local y los proyectos, evidenciadas a través de los temas que aparecen en las celdas ad y bd . Las mismas se entienden así: la Intendencia se vincula con el área local y los proyectos de una manera que genera “dependencia”, “asistencialismo” y reafirma su papel de referencia.

La matriz cumple su función de resumir el conjunto mayor de ideas, opiniones existentes. No significa que sea la única manera de poder efectuar ese resumen y ordenar la información generada. No obstante, creemos que los temas que emergieron en el resumen representan, para todos aquellos vinculados al desarrollo rural, aspectos que constituyen motivo central de preocupación.

El tercer paso se relaciona con la selección de una muestra dirigida de afirmaciones. Una afirmación es una sentencia que expresa una idea, un pensamiento que está relacionado con el objetivo del trabajo. Esta selección de afirmaciones, si bien importante, es sólo un aspecto de la metodología. El significado que intentamos encontrar mediante Q no reside exclusivamente en las afirmaciones en sí mismas, sino en la manera como las personas clasifican esas afirmaciones y las vinculan entre sí. Esta es una característica del análisis sistémico. Las muestras dirigidas de afirmaciones no deben superar el número de 60 para facilitar su análisis, especialmente en el caso de proyectos vinculados al espacio rural. Las afirmaciones procuran respetar lo más posible las palabras reales utilizadas por los informantes calificados. La muestra Q de afirmaciones también debe ser balanceada. La persona que responde debe tener una relativa igualdad de oportunidad para reaccionar en forma positiva o negativa a las

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

afirmaciones. Finalmente, las afirmaciones son numeradas en forma aleatoria. El listado de las 32 afirmaciones y la numeración aleatoria se muestran en el anexo 3.

El paso cuarto es elegir una muestra dirigida de personas (muestra Q de personas) a las cuales se les suministra el conjunto de afirmaciones (como si fuera un mazo de cartas que se colocan al azar en una mesa), para que las personas las clasifiquen de acuerdo a su importancia. Las tarjetas con las cuales la persona está más de acuerdo se ubican en el extremo positivo (+4). Las tarjetas con las cuales está menos de acuerdo se ubican en el extremo negativo (-4). En el medio se ubican las tarjetas “neutras”. Se ubican las afirmaciones (escritas en tarjetas individuales) en un arreglo (grilla) que se aproxima a una distribución casi normal. Se anota el número de cada afirmación en cada celda de la grilla, en el lugar que corresponda según la voluntad de la persona que responde. Se deben llenar todas las celdas sin repetir afirmaciones. A continuación la grilla.

**Figura N° 8.1. : Grilla de Clasificación Q**

-4	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3	+4

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

El quinto paso es el análisis estadístico de las respuestas obtenidas con el procedimiento estadístico denominado Análisis Factorial. Se utiliza un programa informático especial denominado PCQ. ¿Qué es un factor? Un factor es un *cluster* de personas cuyas clasificaciones Q de afirmaciones son similares. Es decir, tienen iguales opiniones. Cada factor representa un diferente tipo de opinión en relación con el objeto del trabajo. El programa PCQ trabaja con matrices de correlaciones y aunque sea un número grande de matrices, es rápido para “extraer” los factores originales. Sobre estos factores originales, el estadístico aplica lo que se denomina “rotación” de esos factores. Una de las formas de efectuar la rotación es mediante criterios que sean relevantes para el trabajo en cuestión. El estadístico analiza los efectos de la rotación que desarrolla en la pantalla, donde los factores son expuestos en forma gráfica. Interesa generar pocos factores, contrastantes entre sí, para facilitar el análisis. El otro tipo de rotación aplica exclusivamente criterios matemáticos. ¿Cuántas personas deben conformar la muestra dirigida? En términos generales, para generar entre tres y cinco factores se necesitan, aproximadamente, 40 personas.

El último paso es efectuar la interpretación. Básicamente, la misma se efectúa comparando, para cada factor: i) cuáles son las afirmaciones extremas que lo definen y cómo son consideradas estas afirmaciones por el resto de los factores y ii) cuáles son las afirmaciones que lo distinguen de los restantes factores. Finalmente, se procede a poner nombre a los factores. El programa designa a los factores con letras, A, B, C, D, E, F. Las letras reciben nombre elaborado por el equipo sistematizador, que ayuda a entender mejor el trabajo efectuado.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

## 8.2. Presentación de resultados

La discusión se realiza en base a los resultados obtenidos. Se efectúa tomando en cuenta la información que proviene de las salidas del programa, comparando, para cada factor, tal como se señaló, cuales son las afirmaciones extremas que lo definen (los +4, +3 y -4. -3).

Los seis factores resultantes, involucran a 36 de los 44 participantes originales, 86 % del total, lo que concuerda con la teoría. Estos factores explican el 50 % de la variabilidad presente en la matriz de correlaciones de 36x36 obtenida. El factor A explica el 17 %; el B el 11 %, el C el 7 %, el D el 6 %, el E el 5 %, y el F el 4 %.

La muestra dirigida de 44 personas es una muestra adecuada en su tamaño, para aplicar Q. Para que un factor sea estable (que no cambie en esencia, a pesar de que aumenta el número de personas en la muestra) se necesitan entre seis y ocho personas “asociadas” al mismo. Fairweather (2001). Por lo tanto, el tamaño de la muestra sirve a los propósitos esenciales del trabajo. El uso del término “muestra dirigida” se refiere a muestra dirigida a informantes calificados, lo que evidencia la pertenencia al paradigma cualitativo.

El siguiente cuadro muestra las correlaciones entre los factores obtenidos. Las mismas son bajas, lo que facilita la interpretación de los resultados.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

**Cuadro N° 8.2. : Correlaciones entre Factores**

	A	B	C	D	E	F
A	0	15	20	-7	13	18
B	15	0	-1	-6	-3	-11
C	20	-1	0	20	9	4
D	-7	-6	20	0	-2	22
E	13	-3	9	-2	0	38
F	18	-11	4	22	38	0

Los factores son tipologías de “subjetividades” existentes, a partir de las cuales se desarrollan estrategias de acción en relación con el objeto de la sistematización. Estas estrategias tienen la riqueza de estar basadas en la propia perspectiva de los actores involucrados. Sabemos que estas tipologías existen en el conjunto mayor, pero no sabemos la importancia cuantitativa que tienen (no se corresponde con el % en la muestra Q).

## 8.2.1. Factores y afirmaciones relevantes

### 8.2.1.1. Factor A: “la mirada general desde lo social”

Las personas que “caen” en este factor son 19; 12 son técnicos y siete son beneficiarios de Proyectos. En lo que hace a su pertenencia a los Departamentos, la composición es variada. Por eso se denomina mirada “general”. Es el único factor que engloba a todos. Se lo puede entender como una racionalidad de tipo promedio existente hacia el desarrollo rural, el papel de las Intendencias y los Proyectos. Es el factor que explica en mayor proporción la varianza generada de la matriz de correlaciones de 36x36 obtenida. Los restantes factores son específicos de cada Departamento. Complementan en líneas generales esta visión, con algunas especificidades propias (del Departamento y del tipo de actor).

Las afirmaciones seleccionadas por este factor son:

Afirmaciones + 4

4. La capacitación forma a las personas, las fortalece. Es el componente esencial de un proyecto.

19. Hay que rescatar la importancia de la escuela y del maestro como referentes para el desarrollo de las localidades.

Afirmaciones + 3

6. El desarrollo de la cultura del asistencialismo puede constituirse en una seria limitante al desarrollo integral.

17. Cuando la mujer se integra se ve más dinámica en la zona.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

27. Hay que plantear objetivos alcanzables que faciliten la participación y mejoren la autoestima.

#### Afirmaciones - 4

18. La Intendencia es la primera puerta a golpear para solucionar los problemas. Esto puede conducir a acciones paliativas que consumen un importante volumen de los recursos disponibles y traba la posibilidad de diseño y ejecución de políticas de desarrollo integral.

31. El escaso nivel de autonomía de las Intendencias o dependencias descentralizadas de los organismos nacionales, así como su alto nivel de fragmentación sectorial (trabajo, vivienda, salud, educación) aparecen como un elemento que conspira fuertemente con los procesos de desarrollo local.

#### Afirmaciones – 3

9. Los proyectos no facilitan la participación de las personas, no se sabe bien donde están y adonde van.

15. Las Intendencias tienen que dar respuesta a los problemas que se les plantean. Hacen lo que pueden.

25. La concepción de desarrollo en las Intendencias ha pasado, de la perspectiva por rubro o sector de actividad, a una visión en términos de desarrollo local, integrando fuertemente el espacio urbano-rural.

**Cuadro N° 8.3. : Síntesis del Factor A****Factor A: “la mirada general desde lo social”**

Lo esencial de esta tipología y por eso su especificación como “social”, radica en la jerarquización: i) de los aspectos de fortalecimiento de los recursos humanos involucrados en los procesos de desarrollo, ii) de los referentes locales como ser el maestro y la escuela, y iii) del papel de la mujer en los procesos de desarrollo. Se destaca que no aparecen mencionados los aspectos específicamente económicos que estaban en varias afirmaciones (número 32, 29). La mayoría de las respuestas negativas se vinculan con las Intendencias. Las mismas ubican a la Intendencia como un actor que no debe operar “saliendo” a enfrentar todos los problemas. El enfoque de trabajo de las Intendencias sigue operando bajo la visión tradicional de rubro o sector de actividad. No es un problema la relación Intendencia-Organismos nacionales con alta fragmentación sectorial. Hay una valoración positiva de los proyectos desarrollados.

*8.2.1.2. Factor B: “la mirada específica técnica desde las Intendencias y lo urgente”*

Las personas que “caen” en este factor son dos; ambos son técnicos y pertenecen al Departamento de Tacuarembó.

Las afirmaciones seleccionadas por este factor son:

Afirmaciones + 4

3. Cuando hay crisis, los proyectos deben tener flexibilidad para adecuarse a los momentos críticos.

11. En los momentos de crisis, es clave el papel de las Intendencias generando propuestas.

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*



Afirmaciones + 3

2. Hay un avance en la formulación de políticas municipales, pero se traducen en pocos proyectos relativamente dispersos y desarticulados entre sí.
10. El nivel de fragmentación de la estructura municipal aparece como un fuerte obstáculo al desarrollo integral. Los cambios en los organigramas no terminan aún de ajustar mecanismos de coordinación horizontal eficaces a la hora de la toma de decisiones y de las acciones cotidianas de trabajo.
16. La intencionalidad de cubrir todo el Departamento con recursos limitados (sobre todo humanos y técnicos), vuelve poco factible el modelo de desarrollo rural que, en todo caso, se sustituye por desarrollo agrario o promoción agropecuaria.

Afirmaciones – 4

21. El trabajo interdisciplinario no es fácil, lleva tiempo armar equipos y que todos contribuyan.
22. Hay una fuerte dependencia de las Intendencias y éstas no entienden las problemáticas locales. Falta más diálogo.

Afirmaciones – 3

12. A pesar de las distancias, existe potencial en las zonas para la interacción entre sus habitantes, promoviendo el desarrollo de redes.
25. La concepción de desarrollo en las Intendencias, ha pasado de la perspectiva por rubro o sector de actividad, a una visión en términos de desarrollo local, integrando fuertemente el espacio urbano-rural.
32. Hay que atraer inversiones a las regiones y procurar que se generen mayores oportunidades para generar ingresos.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

**Cuadro N° 8.4. : Síntesis del factor B****Factor B: “la mirada específica técnica desde las Intendencias y lo urgente”.**

Este factor está preocupado por la crisis, por la urgencia de dar respuestas y señala al respecto, cómo deben adecuarse los proyectos (flexibilidad) y las Intendencias (generar propuestas). Menciona aspectos relacionados a las Intendencias (fragmentación de la estructura y la dificultad de tener una máxima cobertura con recursos escasos), como obstáculos al desarrollo integral. En consecuencia, considera que la concepción vigente sigue siendo la clásica (sectorial o por rubro). Valora negativamente la necesidad de atraer inversiones a las regiones.

**8.2.1.3. Factor C: “la mirada específica técnica desde las intendencias”**

Las personas que “caen” en este factor son tres; dos son técnicos y uno es productor. Pertenecen al departamento de Montevideo.

Las afirmaciones seleccionadas por este factor son:

Afirmaciones + 4

18. La Intendencia es la primera puerta a golpear para solucionar los problemas. Esto puede conducir a acciones paliativas que consumen un importante volumen de los recursos disponibles y traba la posibilidad de diseño y ejecución de políticas de desarrollo integral.

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

21. El trabajo interdisciplinario no es fácil, lleva tiempo armar equipos y que todos contribuyan.

Afirmaciones + 3

7. El manejo político de los proyectos es un peligro latente.

13. Las Intendencias son referentes y pueden contribuir a desarrollar políticas que alivien los problemas.

15. Las Intendencias tienen que dar respuesta a los problemas que se les plantea. Hacen lo que pueden.

Afirmaciones - 4

16. La intención de cubrir todo el Departamento, con recursos limitados (sobre todo humanos y técnicos) vuelve poco factible el modelo de desarrollo rural que, en todo caso, se sustituye por desarrollo agrario o promoción agropecuaria.

22. Hay una fuerte dependencia con las Intendencias y éstas no entienden las problemáticas locales. Falta más diálogo.

Afirmaciones – 3

10. El nivel de fragmentación de la estructura municipal aparece como un fuerte obstáculo al desarrollo integral. Los cambios en los organigramas no terminan aún de ajustar mecanismos de coordinación horizontal eficaces a la hora de la toma de decisiones y de las acciones cotidianas de trabajo.

12. A pesar de las distancias, existe potencial en las zonas para la interacción entre sus habitantes si se promueve el desarrollo de redes.

26. Las regiones se desarrollan a partir de sus potencialidades naturales.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

### Cuadro N° 8.5. : Síntesis del Factor C

**Factor C: “la mirada específica técnica desde las Intendencias”.**

Jerarquiza fuertemente el papel de las Intendencias, generando políticas y dando respuesta a los problemas. Al ser la primera puerta a golpear por la gente, se produce el riesgo de asistencialismo y la posibilidad de tener una agenda propia de desarrollo integral. Se valora negativamente la posibilidad de crear capital social o de desarrollarse a partir de las potencialidades naturales.

*8.2.1.4. Factor D: “la mirada específica técnica desde las Intendencias”*

Las personas que “caen” en este factor son cuatro; dos son técnicos y dos son productores (técnicos a la vez). Pertenecen al departamento de Paysandú. Las afirmaciones seleccionadas por este factor son:

Afirmaciones + 4

- 18. La Intendencia es la primera puerta a golpear para solucionar los problemas. Esto puede conducir a acciones paliativas que consumen un importante volumen de los recursos disponibles y traba la posibilidad de diseño y ejecución de políticas de desarrollo integral.
- 26. Las regiones se desarrollan a partir de sus potencialidades naturales.

Afirmaciones + 3

- 15. Las Intendencias tienen que dar respuesta a los problemas que se les plantea. Hacen lo que pueden.
- 17. Cuando la mujer se integra, se ve más dinámica en la zona.
- 23. La gente tiene miedo que se terminen los proyectos y se vayan de la zona.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

Afirmaciones - 4

6. El desarrollo de la cultura del asistencialismo puede constituirse en una seria limitante al desarrollo integral.

28. Hay pocas organizaciones, están debilitadas y generalmente se pelean entre sí.

Afirmaciones - 3

9. Los proyectos no facilitan la participación de las personas, no se sabe bien donde están y adonde van.

21. El trabajo interdisciplinario no es fácil, lleva tiempo armar equipos y que todos contribuyan.

31. El escaso nivel de autonomía de las Intendencias o dependencias descentralizadas de los organismos nacionales, conspira fuertemente con los procesos de desarrollo local.

**Cuadro N° 8.6. : Síntesis del factor D**

**Factor D: “la mirada específica técnica desde las Intendencias”.**

En esencia este factor coincide con el anterior. Las Intendencias son la primera puerta a golpear y tienen que dar respuesta a los problemas. Esto no genera riesgos de asistencialismo. Plantea el problema de la sustentabilidad de los proyectos luego que terminan (afirmación 25) y tiene una estrategia de como se desarrollan las regiones (a partir de las potencialidades naturales). No hay problemas de capital social.

8.2.1.5. *Factor E: “la mirada específica técnica desde los proyectos”*

Las personas que “caen” en este factor son cuatro; tres son técnicos y uno es productor. Pertenecen al departamento de Montevideo.

Las afirmaciones seleccionadas por este factor son:

Afirmaciones + 4

30. Cuando los proyectos terminan, los resultados todavía no se ven, son a largo plazo.

32. Hay que atraer inversiones a las regiones y procurar que se generen mayores oportunidades para generar ingresos.

Afirmaciones + 3

9. Los proyectos no facilitan la participación de las personas, no se sabe bien donde están y adonde van.

14. Hay que concentrarse en las demandas que plantea la sociedad civil organizada.

23. La gente tiene miedo que se terminen los proyectos y se vayan de la zona.

Afirmaciones - 4

10. El nivel de fragmentación de la estructura municipal aparece como un fuerte obstáculo al desarrollo integral. Los cambios en los organigramas no terminan aún de ajustar mecanismos eficaces de coordinación horizontal, a la hora de la toma de decisiones y de las acciones cotidianas de trabajo.

25. La concepción de desarrollo en las Intendencias ha pasado, de la perspectiva por rubro o sector de actividad, a una visión en términos de desarrollo local que integra fuertemente el espacio urbano-rural.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

Afirmaciones - 3

3. Cuando hay crisis, los proyectos deben tener flexibilidad para adecuarse a los momentos críticos.
5. Las organizaciones son pocas pero igualmente facilitan el acceso y canalización de servicios a las zonas.
12. A pesar de las distancias, existe potencial en las zonas para la interacción entre sus habitantes, promoviendo el desarrollo de redes.

**Cuadro N° 8.7. : Síntesis del factor E**

**Factor E: “la mirada específica técnica desde los proyectos”.**

Esta racionalidad centra su atención en los proyectos y en su momento de finalización: i) la gente tiene miedo que terminen y se vayan de la zona (sustentabilidad) y ii) cuando terminan, muchos resultados no aparecen porque son a largo plazo. Hay una valoración negativa: a) de los proyectos, ya que no facilitan la participación y no se sabe bien donde están y adonde van y b) del capital social existente (actual y potencial). Se plantea una estrategia de desarrollo para las regiones (atracción de inversiones). Los problemas a la interna de la Intendencia no parecen ser obstáculo. Pero se reconoce que la concepción de desarrollo vigente sigue siendo la clásica.

*8.2.1.6. Factor F: “la mirada específica estratégica”*

Las personas que “caen” en este factor son cuatro; dos son técnicos y dos son productores. Pertenecen al departamento de Montevideo. Del cuadro de correlaciones entre factores presentado anteriormente, si bien todas son bajas, este factor y el E presentan la correlación relativa más alta. Quiere decir que son tipologías con puntos de contacto.

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

Las afirmaciones seleccionadas por este factor son:

Afirmaciones + 4

- 14. Hay que concentrarse en las demandas que plantea la sociedad civil organizada.
- 32. Hay que atraer inversiones a las regiones y procurar que se generen mayores oportunidades para generar ingresos.

Afirmaciones + 3

- 1. Los conflictos por oposición de intereses en lo interno de cada localidad y los de sus representantes o integrantes con otros, son un obstáculo serio para el avance en el desarrollo local.
- 7. El manejo político de los proyectos es un peligro latente.
- 29. Para alcanzar los objetivos de los proyectos hay que utilizar muchas herramientas, como ser crédito, promoción comercial, fondos no reembolsables.

Afirmaciones - 4

- 6. El desarrollo de la cultura del asistencialismo puede constituirse en una seria limitante al desarrollo integral.
- 25. La concepción de desarrollo en las intendencias, ha pasado de la perspectiva por rubro o sector de actividad, a una visión en términos de desarrollo local, integrando fuertemente el espacio urbano-rural.

Afirmaciones - 3

- 9. Los proyectos no facilitan la participación de las personas, no se sabe bien donde están y adonde van.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*



11. En los momentos de crisis es clave el papel de las intendencias generando propuestas.

18. La Intendencia es la primera puerta a golpear para solucionar los problemas. Esto puede conducir a acciones paliativas que “consumen” un importante volumen de los recursos disponibles y traban la posibilidad de diseño y ejecución de políticas de desarrollo integral.

### 8.2.2. Análisis de afirmaciones por factor y área temática (matriz)

#### Cuadro N° 8.8. : Síntesis del factor F

##### **Factor F: “ la mirada específica estratégica”.**

Este factor centra su atención en aspectos estratégicos: i) en qué concentrarse (demandas de la sociedad civil, atraer inversiones, utilizar instrumentos en los proyectos) y ii) de qué cuidarse (conflictos en el capital social, manejo político de los proyectos). Por otra parte, no tiene una valoración negativa de los proyectos.

Para el análisis recordamos que los títulos de los factores son:

A: “la mirada general desde lo social” (todos los departamentos y papeles)

B: “la mirada específica técnica desde las Intendencias y lo urgente” (Tacuarembó, técnicos)

C. “la mirada específica técnica desde las Intendencias” (Montevideo, técnicos)

D: “la mirada específica técnica desde las Intendencias”(Paysandú, técnicos)

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

E: “la mirada específica técnica desde los proyectos” (Montevideo, técnicos)  
 F: “la mirada específica estratégica” (Montevideo)

El análisis se efectúa de esta forma: i) visión del factor A (de carácter general) y ii) visión de los restantes factores, por Departamento (tomando en cuenta valores de + - 3 y + - 4). Se procura encontrar las afirmaciones: i) que generan valoraciones significativas iguales o contrastantes en todos o casi todos los factores o ii) todas de un mismo signo, independientemente de su valor.

8.2.2.1. *Relación área local – dimensión económica/social/cultural (matriz).*

Esta celda de la matriz abarca varias afirmaciones que se relacionan con el capital social. Se entiende por capital social aquel que se vincula con las organizaciones, su grado de funcionamiento a la interna y de relacionamiento con otras organizaciones, así como también los aspectos culturales favorables a la asociatividad, cooperación, solidaridad.

a) Capital social

28. Hay pocas organizaciones, están debilitadas y generalmente se pelean entre sí.

**A:-1      B:-1      C:0      D:-4      E:2      F:0**

5. Las organizaciones son pocas pero igualmente facilitan el acceso y canalización de servicios a las zonas.

**A:-2      B:0      C:-1      D:1      E:-3      F:-2**

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

El factor A tiene una posición ambigua: no considera al capital social como débil, pero plantea dudas de que esté funcionando adecuadamente. Se señala como relevante la posición del factor D (Paysandú) fuertemente contraria a que el capital social es débil y que no funciona adecuadamente. Es contrastante con el factor E (Montevideo).

b) Capital social

1. Los conflictos por oposición de intereses en lo interno de cada localidad y de sus representantes o integrantes con otros, son un obstáculo serio para el avance en el desarrollo local.

**A:0      B:1      C:0      D:-2      E:2      F:3**

20. Es necesario abrir espacios de participación para los jóvenes, para que puedan tomar decisiones y formarse como líderes.

**A:2      B:-1      C:1      D:0      E:0      F:2**

Para el factor A estas afirmaciones caen en la zona neutra. Lo mismo para los restantes factores excepto el F (Montevideo).

c) Capital social / Género

19. Hay que rescatar la importancia de la escuela y del maestro como referentes para el desarrollo de las localidades.

**A:4      B:-1      C:1      D:-1      E:0      F:-1**

17. Cuando la mujer se integra, se ve más dinámica en la zona.

**A:3      B:1      C:0      D:3      E:2      F:1**

Para el factor A, coincidente con su visión social, ambas aseveraciones merecen un puntaje positivo significativo. El factor D (Paysandú) coincide en la importancia adjudicada a la participación de la mujer.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

d) Capital social

8. Las distancias entre localidades y entre pobladores y/o productores, consecuencia de la baja densidad poblacional, hace muy poco eficiente el tiempo técnico empleado y caro su funcionamiento.

**A:-1      B:1      C:-1      D:0      E:1      F:1**

12. A pesar de las distancias, existe potencial en las zonas para la interacción entre sus habitantes, promoviendo el desarrollo de redes.

**A:0      B:-3      C:-3      D:0      E:-3      F:-1**

Para el factor A estas afirmaciones son neutras. Los factores B, C y E (Tacuarembó y Montevideo) entienden que no existe potencial para la construcción de capital social.

8.2.2.2. *Relación proyectos – dimensión socio/económica/cultural*

Esta celda de la matriz se relaciona con aspectos vinculados a los proyectos analizados desde diferentes perspectivas.

a) Proyectos / empoderamiento

29. Para alcanzar los objetivos de los proyectos hay que utilizar muchas herramientas, como ser crédito, promoción comercial, fondos no reembolsables.

**A:-1      B:-2      C:2      D:2      E:-2      F:3**

4. La capacitación forma a las personas, las fortalece. Es el componente esencial de un proyecto.

**A:4      B:1      C:2      D:2      E:1      F:2**

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

Para el factor A, la afirmación 4 revela claramente su racionalidad: el componente esencial del proyecto, la lógica central debe estar dirigida al fortalecimiento de los recursos humanos (empoderamiento). El factor F (Montevideo) valora positivamente el uso de diferentes herramientas para alcanzar los objetivos.

b) Sustentabilidad

23. La gente tiene miedo que se terminen los proyectos y se vayan de la zona.

**A:0      B:-2    C:-2    D:3    E:3    F:0**

30. Cuando los proyectos terminan, los resultados todavía no se ven, son a largo plazo.

**A:-2      B:-1    C:-2    D:1    E:4    F:1**

Para el factor A estas afirmaciones son neutras. La preocupación por la sustentabilidad (afirmación 23) aparece en las lecturas específicas desde los técnicos: los factores D y E (Paysandú, Montevideo). Plantean el temor de la gente que se terminen los proyectos y se retiren de la zona, con la pérdida de los beneficios. Además, muchos resultados de proyectos de desarrollo son a largo plazo, por lo que quizás haya una justificación para no retirarse.

c) Metodología de intervención

21. El trabajo interdisciplinario no es fácil, lleva tiempo armar equipos y que todos contribuyan.

**A:2      B:-4    C:4    D:-3    E:1    F:-2**

24. Los técnicos tienen que encarar el trabajo con humildad, sin imponer, respetando los tiempos. Hay que tener ganas.

**A:2      B:0    C:2    D:-2    E:-1    F:0**

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

Para el factor A estas afirmaciones caen en la zona relativamente neutra, ligeramente a favor. Los factores B (Tacuarembó) y D (Paysandú) reaccionan negativamente. El factor C (Montevideo) reaccionó positivamente. Quienes estuvieron implicados en proyectos que aplicaron una metodología interdisciplinaria de intervención “sintieron” esta problemática emerger (principalmente desde la UdelaR). En Tacuarembó no hubo experiencias de este tipo.

d) Territorio

32. Hay que atraer inversiones a las regiones y procurar que se produzcan mayores oportunidades para generar ingresos.

**A:0      B:-3    C:1    D:2    E:4    F:4**

26. Las regiones se desarrollan a partir de sus potencialidades naturales.

**A:-1      B:0      C:-3    D:4      E:-1    F:2**

Estas afirmaciones abarcan un aspecto central. ¿Cómo se percibe que los territorios se desarrollan? Es claro que para el factor A su acento está puesto en lo social: las personas. Por lo tanto no emerge una sensibilidad manifiesta en torno a este tema; se ubica el factor A en un área neutra y es lógico que así suceda.

Es interesante señalar que para los restantes factores, estas afirmaciones los obligan a definirse en forma manifiesta. Esto significa que estamos ante una afirmación medular del trabajo.

Los factores B (Tacuarembó), E y F (Montevideo), reaccionan en forma diferente con respecto a la afirmación 32. B está en contra de la afirmación,

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

mientras que E y F, claramente a favor. Para Montevideo parece ser ésta la estrategia de desarrollo. La valoración negativa del factor C a la afirmación 26, reafirma las respuestas del E y F a la afirmación 32. Para el factor D (Paysandú) es a partir de las potencialidades naturales, pero no descarta la otra vía. En este sentido, este factor tiene una particularidad que lo distingue del A: su consideración de las vías estratégicas para el desarrollo. En el cuadro de correlaciones entre factores, el A solamente tiene correlación negativa baja con el D.

### 8.2.2.3 Relación área local – Intendencia

a) Intendencias / referente

22. Hay una fuerte dependencia con las Intendencias y éstas no entienden las problemáticas locales. Falta más diálogo.

**A:-2 B:-4 C:-4 D:-2 E:-1 F:-1**

13. Las Intendencias son referentes y pueden contribuir a desarrollar políticas que alivien los problemas.

**A:2 B:2 C:3 D:2 E:0 F:-2**

Para el factor A las afirmaciones caen en la zona relativamente neutra, además se equilibran al recibir puntuaciones +/- 2 para la afirmación 13 y 22. De nuevo sucede un hecho interesante para el análisis Q: todas las respuestas a la afirmación 22 reciben puntuaciones negativas. Es claro que solamente para los factores B (Tacuarembó) y C (Montevideo, productores) las respuestas son significativamente negativas. En este último caso, además, la respuesta a la afirmación 22 es claramente positiva. En conclusión, hay una visión tendiente a percibir favorablemente el papel de las Intendencias en el desarrollo rural.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

b) Intendencias/ asistencialismo

18. La Intendencia es la primera puerta a golpear para solucionar los problemas. Esto puede conducir a acciones paliativas que “consumen” un importante volumen de los recursos disponibles y traban la posibilidad de diseño y ejecución de políticas de desarrollo integral.

**A:-4      B:-2    C:4    D:4    E:-1    F:-3**

25. La concepción de desarrollo en las intendencias, ha pasado de la perspectiva por rubro o sector de actividad, a una visión en términos de desarrollo local, integrando fuertemente el espacio urbano-rural.

**A:-3      B:-3    C:0    D:0    E:-4    F:-4**

Estamos de nuevo ante una afirmación clave para el análisis Q: todos los factores reaccionan en forma significativa. Por lo tanto su interpretación es importante a los fines del trabajo.

Para el factor A hay una respuesta contraria a las dos afirmaciones. La afirmación 18 se interpreta como que la Intendencia debe atender los problemas, no importa que esto signifique “consumir” recursos. Esta es la visión social general que emerge. No es el único actor pero ciertamente debe estar presente. Esto no debería impedir que las Intendencias tengan su propia agenda de políticas de desarrollo. Pero ellas no han superado la visión tradicional de intervención por rubro o sector (desarrollo agrario). No lo han hecho porque las demandas que reciben son también específicas.

Los factores F y E (Montevideo) y B (Tacuarembó) coinciden, en líneas generales, con el factor A en sus respuestas.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*



Los factores C (Montevideo) y D (Paysandú) entienden que las Intendencias deben dar respuesta a los problemas, pero que esto significa riesgos para establecer políticas de desarrollo integral.

Es decir que no hay unanimidad a nivel de Montevideo. De nuevo el factor D presenta acá una manifiesta diferencia con el A.

c) Intendencias / demandas

16. La intencionalidad de cubrir todo el Departamento con recursos limitados (sobre todo humanos y técnicos) vuelve poco factible el modelo de desarrollo rural que en todo caso, se sustituye por desarrollo agrario o promoción agropecuaria.

**A:0      B:3      C:-4      D:-2      E:1      F:-1**

14. Hay que concentrarse en las demandas que plantea la sociedad civil organizada.

**A:1      B:0      C:0      D:-1      E:3      F:4**

El factor A reacciona en forma neutral a las afirmaciones. Para los restantes factores tenemos que el B (Tacuarembó, técnicos) entiende, desde una perspectiva racional, que hay una relación directa entre recursos y cobertura de las actividades, que va en sentido contrario al desarrollo rural. El C (Montevideo, técnicos) parece indicar que hay que trabajar con todos. Esto se refuerza por las respuestas del E y F (Montevideo) a la afirmación 14. Puede estar influyendo la percepción acerca del tamaño de las distancias y la densidad en los diferentes departamentos.

d) Intendencias / dependencia

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

31. El escaso nivel de autonomía de las Intendencias o dependencias descentralizadas de los organismos nacionales, conspira fuertemente con los procesos de desarrollo local.

**A:-4      B:0      C:-1      D:-3      E:-2      F:1**

10. El nivel de fragmentación de la estructura municipal aparece como un fuerte obstáculo al desarrollo integral. Los cambios en los organigramas no terminan aún de ajustar mecanismos de coordinación horizontal eficaces, a la hora de la toma de decisiones y de las acciones cotidianas de trabajo.

**A:1      B:3      C:-3      D:1      E:-4      F:-2**

Para el factor A las dos afirmaciones indican esta lógica: los problemas parecen no estar ni a la interna de las Intendencias (afirmación 10) ni mucho menos en la relación de las Intendencias con los organismos nacionales (afirmación 31). El factor D (Paysandú) coincide con esta visión. Para el factor B (Tacuarembó) hay problemas a la interna de la Intendencia que limitan el alcance de las políticas de desarrollo. Para los factores C y E (Montevideo, técnicos) los problemas no están a nivel de la Intendencia ni tampoco en su relación con los organismos nacionales. Posiblemente, que en Montevideo coincidan los centros de decisión de todos los organismos, debería facilitar la interacción.

#### 8.2.2.4 *Relación Proyectos-Intendencia*

##### a) Intendencia / Proyecto

7. El manejo político de los proyectos es un peligro latente.

**A:1      B:2      C:3      D:1      E:2      F:3**

11. En los momentos de crisis, es clave el papel de las intendencias generando

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

propuestas.

**A:0 B:4 C:1 D:0 E:0 F:-3**

El factor A reacciona en forma neutral. El factor B (Tacuarembó) reafirma el papel de las Intendencias en los momentos de crisis (afirmación 11). El F (Montevideo) lo cuestiona. Los factores C y F (Montevideo) visualizan el manejo político de los proyectos como un peligro latente (afirmación 7).

b) Intendencia / asistencialismo

6. El desarrollo de la cultura del asistencialismo puede constituirse en una seria limitante al desarrollo integral.

**A:3 B:2 C:0 D:-4 E:0 F:-4**

15. Las Intendencias tienen que dar respuesta a los problemas que se les plantea. Hacen lo que pueden.

**A:-3 B:0 C:3 D:3 E:0 F:0**

Para el factor A el asistencialismo es un riesgo en el trabajo de las Intendencias. Por lo tanto no deberían dar respuesta a todos los problemas (afirmación 15). El factor D (Paysandú) considera que no existe tal riesgo y que, en consecuencia, las Intendencias deben dar respuesta a los problemas. El factor F (Montevideo) tampoco considera que exista riesgo de asistencialismo y se relaciona con la respuesta del factor C positiva en la afirmación 15.

c) Intendencia / articulación de proyectos

3. Cuando hay crisis, los proyectos deben tener flexibilidad para adecuarse a los momentos críticos.

**A:1 B:4 C:2 D:0 E:-3 F:0**

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

2. Hay un avance en la formulación de políticas municipales, pero se traducen en pocos proyectos relativamente dispersos y desarticulados entre sí.

**A:2      B:3      C:-1      D:-1      E:-2      F:0**

La reacción del factor A en lo que hace a estas afirmaciones es neutral. El factor B (Tacuarembó, técnicos) reacciona positivamente a las dos. Hay una respuesta negativa del factor E (Montevideo, técnicos).

d) Intendencia / participación en proyectos

9. Los proyectos no facilitan la participación de las personas, no se sabe bien donde están y adonde van.

**A:-3      B: 2      C:-2      D:-3      E: 3      F:-3**

27. Hay que plantear objetivos alcanzables que faciliten la participación y mejoren la autoestima

**A: 3      B:-2      C:-2      D:-1      E:-2      F: 2**

El factor A reacciona en forma significativa. Tiene una visión favorable a los proyectos aunque se puede mejorar la participación estableciendo objetivos alcanzables. En la misma línea se encuentra el factor F (Montevideo). Cuando se analiza el factor E (Montevideo, técnicos) la percepción cambia y se reacciona negativamente ante la afirmación 9; no se tiene una visión favorable de los proyectos. El factor D (Paysandú, técnicos) tiene una visión favorable de los proyectos.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

### 8.3. Principales conclusiones

#### 8.3.1. Mirada general al tema de los Proyectos, las Intendencias y el Desarrollo Rural.

La mirada general está influenciada por lo social. Al respecto consultar el punto 8.2.1.1 que define esta perspectiva. A nivel de los Proyectos, esta lectura jerarquiza el componente de desarrollo de los recursos humanos y de su participación. En las áreas locales se destaca el rol de las escuelas y los maestros, así como de las mujeres integrándose a los procesos. No hay especial consideración al papel de la Intendencia. Se desprende que es importante pero no exclusivo. La concepción de desarrollo en las Intendencias continúa siendo la clásica.

#### 8.3.2. Miradas específicas de cada departamento

Desde lo técnico y jerarquizando el papel de las Intendencias, refuerzan algún aspecto en particular, pero son coincidentes con la visión general social identificada, con algunos matices. Recomendamos consultar los cuadros **8.4** al **8.8** donde se resumen estas miradas específicas.

*8.3.2.1 Tacuarembó:* Jerarquiza el papel de las Intendencias generando propuestas en los momentos de crisis.

*8.3.2.2 Paysandú:* Jerarquiza el papel de las Intendencias en ser la primera puerta que por la gente para solucionar los problemas.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

8.3.2.3 *Montevideo*: Jerarquiza el papel de las Intendencias en ser la primera puerta que la gente golpea para solucionar los problemas, desarrollando políticas al respecto.

### 8.3.3. La concepción de desarrollo rural integral

La visión general y las visiones específicas, ubican como deseable una concepción más integral, pero todavía distante de ser una realidad. Como obstáculos se identifican (sin implicar unanimidad): i) estructura interna fragmentada de las Intendencias, ii) el nivel de recursos en relación con la cobertura deseada, iii) la cultura del asistencialismo y el manejo político de los proyectos.

### 8.3.4. El desarrollo de las regiones

La visión general es social; el énfasis está puesto en el papel de los recursos humanos en el desarrollo; por ejemplo: el papel del maestro movilizandolos recursos. No hay una jerarquización de como se desarrollan las regiones a partir de estrategias que incluyan aspectos económicos. Desde los departamentos se complementa señalando: i) las regiones se desarrollan a partir de sus potencialidades naturales (Paysandú) y ii) hay que atraer inversiones a las regiones y procurar que se generen mayores oportunidades para aumentar los ingresos (Montevideo).

### 8.3.5. Capital social

Si bien la visión general es social, valora más los proyectos que el capital

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

social existente o potencial. No hay menciones al respecto. Lo social son las personas, no las organizaciones, ni menos los aspectos culturales. Cabe plantear la duda: ¿Quiénes son los que continúan en la zona luego que el proyecto se retira? Desde las miradas específicas se señala: i) no hay capital social ni potencial para construir capital social (Tacuarembó, Montevideo) y ii) el capital social existente es valorado positivamente (Paysandú).

### 8.3.6. Los proyectos

Se desprende de la visión general una valoración positiva de los proyectos, aunque hay espacio para las mejoras, como plantear objetivos alcanzables. Desde las miradas específicas se complementa señalando: i) diseño y ejecución flexible para adaptarse a los momentos críticos (Tacuarembó), ii) escasa articulación de los proyectos desde las Intendencias (Tacuarembó), iii) la sustentabilidad de los proyectos luego que finalizan (¿Qué pasa en la zona luego que el proyecto se retira?) (Paysandú) y iv) manejo político de los proyectos (Montevideo).

### 8.3.7. Atención de las demandas

La visión general parece señalar que las Intendencias no deben salir a responder a todo lo que se les plantee. Entre otras cosas porque esto lleva al asistencialismo. Los recursos con los que se cuenta tampoco lo permiten. Desde las miradas específicas, Montevideo parece ubicarse en una posición contraria: hay que atender las demandas que se plantean.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*





## **9. SÍNTESIS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**



## 9. SÍNTESIS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### 9.1. Introducción

Este capítulo final toma en cuenta las conclusiones de los capítulos previos, los que caracterizan el marco teórico y nacional (punto 10.2) y los relativos a las experiencias en cada Departamento (política de la Intendencia y tres proyectos). En este último caso (punto 10.3), a la información generada en forma cualitativa se le incorporó un análisis estadístico multivariado (análisis factorial). Finalmente, se hacen recomendaciones (10.4) basadas en todo el trabajo previo y las experiencias de los directores del trabajo.

### 9.2. Síntesis del contexto

En este capítulo se retomarán los principales conceptos y elementos que nos permitan extraer algunas conclusiones y posteriormente recomendaciones de este trabajo de estudio y sistematización de experiencias de desarrollo rural y el contexto en el que se desarrollan.

En primer lugar, en el campo teórico hemos concluido que Desarrollo Rural con enfoque Territorial (DRET) que hemos utilizado en este trabajo y que orienta las reflexiones que del mismo se originan, es la consecuencia de varios factores y procesos, entre los que se remarcan:

- \*. La reflexión crítica de la práctica y la teoría del Desarrollo Rural en América Latina;
- \*. Los avances conceptuales de las Ciencias Sociales y en particular, de la Economía y Sociología del Desarrollo Agrario;
- \*. Los desarrollos teórico-estratégicos en Desarrollo Rural y la búsqueda de nuevas metodologías y estrategias de implementación de programas de Desarrollo Rural.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

Como se ha dicho al inicio, el Desarrollo Rural se debe enriquecer desde el análisis de experiencias y la consiguiente teorización. Y si bien se ha progresado en el replanteo del mismo, especialmente en la búsqueda de nuevos estilos o paradigmas, como el DRET, también es cierto que aún no se han implementado muchos proyectos o programas con un enfoque DRET y seguramente tampoco se han analizado resultados de impactos de programas rurales con enfoque territorial, como para extraer las necesarias conclusiones que orienten programas y proyectos con este enfoque en el futuro.

A partir de estas carencias, los avances en el campo teórico plantean la formulación de criterios operativos que permitan reconocer, en la práctica, la existencia de un proceso de Desarrollo Rural con enfoque Territorial. Estos criterios son:

- \*. La transformación productiva y el desarrollo institucional se deben abordar en forma simultánea en los Programas de DRET.
- \*. Los programas de DRET deben operar con un concepto ampliado de lo rural.
- \*. Para los programas de DRET, el territorio es un espacio con identidad y con un proyecto de desarrollo concertado socialmente.
- \*. Los programas de DRET deben considerar explícitamente la heterogeneidad entre los territorios.
- \*. Los programas de DRET deben convocar a la diversidad de agentes del territorio.
- \*. Los programas de DRET y los instrumentos que empleen deben considerar las posibles rutas de salidas de la pobreza sin circunscribirse *a priori* a alguna en particular (la vía agrícola, la vía rural no agrícola, la vía de la migración y la vía de las redes de protección social).

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

- \*. Los programas de DRET requieren una compleja arquitectura institucional,.
- \*. Los programas de DRET deben formularse y gestionarse con horizontes de mediano y largo plazo.

Finalmente diremos, nuevamente, que el enfoque delineado en este trabajo, constituye una nueva aproximación al tema, que se nutre con diferentes autores y pretende contribuir en esta construcción teórico-práctica.

Los proyectos y las experiencias relevadas y sistematizadas en este estudio se ubican en un contexto nacional y departamental, que los afecta y genera parte de sus limitaciones y/o potencialidades.

En el campo del contexto económico general, debe remarcarse que hay varios aspectos que han pautado el escenario económico, más allá de la crisis financiera de 2002. Entre otros, merecen recordarse los siguientes:

- \*. la utilización del “ancla cambiaria” como freno a la inflación, la cual alcanzó dicho objetivo, pero como secuela significó la destrucción de buena parte del sistema productivo y con ella afectó las posibilidades de crecer en base al sector real de la economía;
- \*. el aprovechamiento de las posibilidades otorgadas por la región permitió el incremento de la actividad, pero sin generar sectores sostenibles que pudieran sustentar el desarrollo económico aún en condiciones adversas;
- \*. los sectores productivos que más crecieron fueron los no transables vinculados a la demanda interna (electricidad, gas y agua, comercio, restaurantes y hoteles y transporte y comunicaciones). Los que menos lo hicieron fueron la pesca, la construcción y el sector agropecuario;

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

- \*. algunas ramas industriales y agropecuarias crecieron fuertemente, especialmente aquellas vinculadas al mercado regional y que presentaban ventajas comparativas de diversa índole (forestación, arroz, lácteos) especialmente mientras no se presentaron las mayores limitaciones impuestas por la elevación de los costos internos en dólares;
- \*. la insuficiencia de inversión productiva a pesar de haber sido superior a la verificada en la década del 80, se ha mantenido muy por debajo de los niveles necesarios para sustentar un crecimiento sostenido;
- \*. la ausencia de políticas activas que fomentaran seriamente los pequeños emprendimientos y el empleo;
- \*. la total prescindencia de las políticas públicas en la negociación salarial, así como el incremento del desempleo y la desregulación laboral, fueron factores preponderantes en la caída del salario real;
- \*. finalmente, la crisis financiera y el deterioro del entorno regional no hicieron más que abatir un modelo de crecimiento, que por muchas razones, presentaba debilidades intrínsecas y pocos elementos para apoyar la dinámica productiva.

En las circunstancias actuales, a pesar de la existencia de un ciclo ascendente comenzado a finales de 2003 y que mantiene buenas perspectivas para los próximos años, la existencia de un fuerte endeudamiento externo, la presencia de una deuda social interna de proporciones, las dificultades para abatir las altas tasas de desempleo y la debilidad del aparato productivo, son aspectos que aparecen como enormes desafíos al futuro económico del país y condicionarán las decisiones y programas del gobierno nacional que asumió en marzo de 2005, así como seguramente condicionarán a los gobiernos municipales electos en mayo.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

En este contexto nacional, debe decirse que el sector agropecuario actuó como amortiguador de la crisis económica ocurrida en el país entre los años 1999-2002. Mientras que en ese período la economía en su conjunto cayó un 18.5 %, el sector agropecuario cayó en menor proporción (un 12%). En el centro de la crisis, en el año 2002, mientras la economía en su conjunto caía un 11%, el sector agropecuario, alentado por el nuevo tipo de cambio, crecía un 5%. Este empuje se mantuvo en los dos años siguientes, llevando a un aumento en la participación del PBI global, fenómeno ya observado a la salida de la crisis de 1982.

El proceso de crecimiento global de las cadenas agroindustriales y la consolidación de la matriz productiva nacional no fue homogéneo. Algunos sectores tuvieron un fuerte dinamismo, insertándose muy bien en las corrientes exportadoras a los países de la región inicialmente y fuera de ella luego, mientras que otros sufrieron una fuerte involución.

El sector arrocero que triplicó su producción en el período y el sector lácteo con un crecimiento sostenido a lo largo del período, constituyeron ejemplos de alto dinamismo. El sector de carne vacuna también registró un crecimiento importante, alcanzando el mismo orden de magnitud que el PBI global de la economía en el período de estudio. La agricultura de secano tuvo un cambio fortísimo vinculado a la fuerte expansión del área de soja, como elemento caracterizante, acompañado por un sostenido dinamismo tecnológico y de organización, de la cebada cervecera.

Una cadena que mantuvo un comportamiento estable en el período fue la de trigo y harinas, muy vinculada a la demanda interna.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

Las cadenas de aves y cerdos, con base en pequeñas y medianas empresas agropecuarias, se encuentran en una situación de relativo estancamiento o de involución. La horticultura nacional, ha continuado firmemente vinculada al mercado interno, no desarrollándose corrientes exportadoras de significación. Esto, sin dudas, ha puesto un techo a su expansión, habida cuenta de la notable caída en los ingresos de los hogares. Los sectores claramente perdedores en el período son ovinos y lanas y el azucarero.

El sector agropecuario acompaña, en su conjunto, el movimiento de la economía en el período de estudio (1984-2004). De este modo, el crecimiento global es aproximadamente de la misma magnitud (45%) a nivel del sector agropecuario y del país. Sin embargo, si se analiza por sub-períodos, lo que le ocurre al sector de transables es muy diferente de lo que le ocurre al sector de no transables. Durante la etapa de tipo de cambio bajo (atraso cambiario), en la primera mitad de la década del noventa, los sectores no transables y el consumo crecieron en forma significativa a expensas, en gran medida, del rezago de los sectores agroexportadores que sustentaron dicho crecimiento. En virtud de estos elementos, no es de extrañar que el sector presente un cierto comportamiento “anti-cíclico”: amortigua los efectos de la crisis económica de 1999-2002, con un crecimiento importante en el último año y en los siguientes (2003 y 2004). Lógicamente, parte de la explicación del buen desempeño debe buscarse en el tipo de cambio favorable que se dio con posterioridad al fin del régimen de bandas cambiarias. El desempeño por cadenas no es homogéneo, como ya se indicó.

Asimismo, merece destacarse que una mayor producción física (PBI sectorial) no necesariamente redundará en una mejor posición competitiva de las

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*



empresas agropecuarias, ni en mayor bienestar para la familia rural. En efecto, sobre el final de la década del noventa y con posterioridad a la crisis financiera del año 2002, eran muy notorios los problemas de endeudamiento en el sector arrocero, lechero y de la agricultura de secano en el litoral Oeste. Esta característica debería poner una señal de alerta para los planificadores de políticas, en el sentido de que no siempre la mejora tecnológica, el aumento de escala y el incremento de la eficiencia en el uso de los factores, redundará en un mejor resultado final para las empresas agropecuarias. Existen otros factores que tienen que ver con la política macroeconómica (por ejemplo el tipo de cambio), el comercio exterior (por ejemplo, los subsidios) y las condiciones de negociación de precios internos (en mercados altamente oligopólicos), que pueden resultar decisivas en el balance final.

El contexto nacional y sectorial de los últimos años, conjugado, naturalmente, con los problemas estructurales de largo plazo, marcan un escenario social de preocupación y merecedor de atención prioritaria en las políticas sectoriales de crecimiento, así como en los esfuerzos nacionales y departamentales orientados al desarrollo. Algunos conceptos y elementos caracterizantes de esta realidad social son:

- \*. La pobreza rural en Uruguay, que se constata desde tiempo atrás, es persistente y es importante en sus diversas manifestaciones, aunque, naturalmente, no alcanza la vastedad ni los niveles que se registran en otros países de la región.
- \*. Los sectores de pobreza rural definidos por no alcanzar un nivel mínimo de ingresos (línea de pobreza) o por las NBI, se registran en similares grupos sociales (pequeña producción y asalariados rurales), en similares localizaciones geográficas (sur y nor-este del país) y en similares áreas residenciales

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

(población rural dispersa y poblados menores de 5.000 habitantes).

- \*. Se detectan NBI tanto en sectores de pobreza rural como en la población rural considerada no pobre y que tienen relación, principalmente, con bienes de carácter social como la educación y con estructuras culturales (vivienda y satisfacción de requerimientos personales).
- \*. Los niños están en situación de pobreza mayor que otros grupos etarios, en todas las zonas estudiadas y seguramente este factor tiende, a largo plazo, a consolidar y agravar la pobreza y otro conjunto de manifestaciones sociales vinculadas a ella.
- \*. El peso de la educación es muy significativo y se constituye en una variable relevante a la hora de explicar la capacidad de generar ingresos de una familia o los niveles de ingreso de la población rural y por ende, los sectores de pobreza rural. La educación y la capacitación laboral, sin ningún lugar a dudas tiene un papel relevante a la hora de atacar los factores que afectan la pobreza en forma directa e inmediata y a largo plazo.
- \*. El acceso a los servicios de apoyo a la producción, como, por ejemplo, el crédito y la asistencia técnica, están fuertemente articulados con mejores ingresos de los pequeños productores agropecuarios.
- \*. En los ingresos familiares de los pequeños productores agropecuarios, inciden, entre otros factores: el tamaño de la familia o la disponibilidad de fuerza de trabajo, el trabajo de las mujeres en ocupaciones remuneradas, la estabilidad laboral y la vinculación con diversos tipos de organizaciones o lo que llamaríamos la construcción de capital social.
- \*. En los asalariados rurales, los factores más importantes que inciden en la pobreza son: los niveles de especialización laboral, la estabilidad laboral, la ocupación de las mujeres en tareas remuneradas y la residencia en el predio, que habilita ingresos en especies y por autoconsumo.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

\*. Los ingresos extra-prediales constituyen un mecanismo muy importante para mejorar el nivel de vida de la población rural y para superar la pobreza rural. Por lo tanto, las acciones de Desarrollo Rural no pueden limitarse únicamente a los asuntos tecnológicos, económicos y ambientales del sector agrícola, sino que deben encarar con tanta o mayor fuerza la combinación de ingresos de carácter agropecuario con otros de diferente origen. Lo cual refuerza, una vez más, la importancia de la diferencia entre desarrollo agropecuario y desarrollo rural, así como una visión más compleja y completa del territorio donde se desarrollan las acciones vinculadas al DRET.

\*. Los problemas de las NBI y otros efectos sociales derivados de las áreas de pobreza o exclusión relativa, no se vinculan exclusivamente con los sectores en la franja de pobreza, sino también con la población rural no incluida en la franja de pobreza, ya que se requiere articular procesos con sectores dinámicos. Por ende, con una buena parte de la población rural. Esta conclusión refuerza, una vez más, la importancia de articular en forma conjunta acciones que incluyan a diversos sectores poblacionales y no limitarse exclusivamente por un corte rígido de ingresos, sino por una visión territorial más abarcativa del problema social y de los diversos factores económicos que interactúan. Además, la población rural tiene problemas comunes y algunos de carácter social o colectivo, que no afectan únicamente a los sectores por debajo de la línea de pobreza y se vinculan con la territorialidad y la estructura social que construye dicha territorialidad. Esta conclusión se corresponde fuertemente con nuestra preocupación de una visión territorial de los problemas y en particular, con un enfoque de abordaje de los programas de Desarrollo Rural.

En el marco del contexto económico y social analizado en el trabajo y cuyas principales conclusiones fueron expuestas en los párrafos anteriores, se han

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

implementado, durante el período en análisis, un conjunto de programas y proyectos orientados al Desarrollo Agropecuario y Rural, que caracterizan la política nacional en este campo. De la información analizada y los cuadros presentados en este informe, se pueden desprender los siguientes conceptos:

1° - El conjunto de recursos administrados con destino al desarrollo sectorial, visto a mediano plazo y en forma global, no han sido escasos, por el contrario, se podría decir que han sido significativos.

2° - Los proyectos orientados estrictamente al desarrollo rural han sido menores con relación a aquellos orientados al desarrollo agropecuario, tanto en número como en los recursos asignados a tal fin, consistente con el enfoque económico y con la prioridad establecida en orden a promover la agricultura empresarial.

3° - En términos generales, la estrategia utilizada en los últimos quinquenios se puede caracterizar por:

\*. Proyectos y Programas, con fuerte financiamiento externo (BID, FIDA, Banco Mundial), articulado según los enfoques de los organismos financieros e integrados a los Programas de Ajuste Estructural. Sin embargo, se perciben diversos matices en la estrategia con que se actúa en los proyectos de desarrollo.

\*. Promovieron una visión de mercado en la cual se incluyen en forma relativamente homogénea la agricultura empresarial y a la agricultura familiar. En ellos, los valores, la inclusión en el sistema, el funcionamiento individual y por cierto, se propusieron e implementaron acciones desarticuladas de un proyecto económico alternativo para la agricultura familiar y los grupos con mayores problemas sociales. Recién en los últimos años y proyectos se comienza a diferenciar más nítidamente estas diferencias estructurales.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

- \*. Se desarrollaron por funciones específicas e independientes. Así trabajaron, por ejemplo, sobre:
  - \*. reconversión productiva subsectorial o actividades por rubros (horticultura, frutales o ganadería);
  - \*. áreas de pobreza o grupos sociales deprimidos.
  - \*. Tampoco mostraron una visión territorial del problema, en los términos que se ha enunciado en este trabajo.
  - \*. No se articularon unos con otros y en general, cada uno de ellos funcionó con independencia y autonomía,
  - \*. En forma inversa y en particular desde la óptica del desarrollo rural, se puede decir que:
    - no se articularon sobre un proyecto social alternativo, ni una propuesta micro-económica diferente a la forma empresarial, que promoviera la construcción de capital social económico.
    - no cuestionaron el mercado, ni aún en sus expresiones más perversas.
    - no estimularon el “empoderamiento” de los grupos deprimidos.
    - no se cuestionó la sostenibilidad del proyecto particular a largo plazo.
    - no se vincularon con los tradicionales problemas de acceso a los recursos naturales básicos para la producción agraria, tierra y agua, ni a la extranjerización y concentración creciente de los mismos.
  - \*. El esfuerzo de los programas y proyectos relativos al Desarrollo Rural, no se articuló con fuerza con otros organismos públicos que tienen un papel importante en el DR, especialmente el Instituto Nacional de Colonización.
  - \*. Aceptaron cierto grado de “clientelismo”, un riesgo presente también en los proyectos ejecutados desde las Intendencias (ver manejo político de los proyectos, conclusión xiv, punto 9.3)

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

Por lo tanto, se convierten, en la práctica, más en proyectos de Crecimiento, adoptando las bases de la Teoría del Crecimiento, que en Proyectos de Desarrollo, cuyas bases teóricas, conceptuales y prácticas se diluyen fuertemente. Concordantemente con ello, se puede decir que fundamentalmente se ha invertido en proyectos de “Desarrollo Agropecuario”.

En el campo de la política orientada al Ordenamiento Territorial se reconoce un trabajo disperso y desconectado desde diversos organismos nacionales o departamentales, públicos y privados. Quizás, en cierta forma, contradictorio. Si bien se han generado instancias de coordinación, la apreciación preliminar es que aún distamos de tener una política definida y coordinada en el ámbito nacional de decisión del Estado y El Ordenamiento Territorial se encuentra influenciado por el accionar de diferentes organismos (público-privados y/o nacionales-departamentales) y el resultado, a mediano plazo, es un tanto incierto. Aún no tenemos una imagen o proyecto de Ordenamiento Territorial definido como deseable y cuya construcción se propugna mediante el esfuerzo concertado de todos los organismos públicos y agentes sociales.

En el ámbito nacional se reconoce, en forma bastante generalizada, la existencia de una concepción centralizadora del país, que debe ser sustituida por un esfuerzo descentralizador importante. Sin embargo, algunos de los organismos propulsores de este enfoque, como la Intendencias Municipales, no siempre han comenzado procesos de descentralización departamental o local, con fuerte participación de los agentes privados y de las organizaciones locales. Este parece constituir un déficit importante de la cultura actual referida al Ordenamiento Territorial y el Desarrollo.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

El Desarrollo Rural y el Ordenamiento del Territorio en el espacio agrario aparecen aún como temas separados. La elaboración teórico conceptual es escasa y en la práctica poco se ha avanzado.

### 9.3 Conclusiones

- i. El país se encuentra en un momento de búsqueda de un nuevo paradigma en Desarrollo Rural. El mismo jerarquiza la concepción territorial. La misma implica una dimensión integral que valoriza al territorio como ámbito descentralizado, desde el cual las acciones deben abarcar los diferentes componentes del desarrollo, involucrando a los actores presentes. Es decir, son todas las dimensiones: económica, social, cultural, ambiental y política y todos los actores, tanto del espacio urbano y rural, sean públicos o privados, superando la visión productiva agropecuaria que incluye la transformación de los productos.
- ii. El entorno de las políticas económicas fue desfavorable con respecto al capital social vinculado al medio rural, el que presenta signos de debilidad. Incluimos en esta apreciación a las organizaciones e institucionalidad en su sentido más amplio (incluye el Estado), así como también a los aspectos culturales. Todas las formas de capital social son necesarias.
- iii. La visión general que surge del trabajo, es que predomina una perspectiva preponderantemente social sobre el Desarrollo. Esta visión jerarquiza a las personas más que a las organizaciones. Los referentes locales y el papel de las mujeres aparecen valorizados. No se cuestiona la valorización de las per-

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

sonas como los actores reales del proceso. Pero en los procesos analizados, las personas no se integran a actividades de generación sustentable de ingresos. En los hechos, se las está considerando sin potencial para salir de su situación económica.

iv. La concepción integral del desarrollo, con un enfoque DRET o similar no emerge ni en las políticas de desarrollo rural que promueven las Intendencias, ni en los principales actores vinculados a los Proyectos.

v. La realidad es compleja y no toda la población objetivo va a salir de su situación. En primer término, porque la cultura asentada en varias generaciones de vivir en condiciones de exclusión, tiende a reproducirse en quienes constituyen sectores prioritarios de los proyectos de desarrollo. Solamente pueden estar en condiciones de superar las restricciones quienes quieren hacerlo. Esto no es un hecho menor. Es jerarquizar lo que sale de la propia visión existente: el papel de las personas. Para las personas o grupos que aspiran a “salir” de las condiciones de exclusión o marginación, sin duda que las políticas que se traduzcan en proyectos DRET, representan una inversión a largo plazo, que se traducirá en retornos con resultados sostenibles que compensarán los costos. Pero ello demanda un respaldo político sostenido en el tiempo y una claridad conceptual sobre el quehacer: objetivos, estrategia y recursos necesarios para tal fin.

vi. Se debe señalar que las políticas, desde las Intendencias no pueden basarse en una categorización entre los que quieren y los que no quieren salir. O entre población objetivo potencialmente apta y la que no lo es (que queda al margen). Nada le hace más mal al Desarrollo Rural que las categorías polares, las defini-

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*



ciones excluyentes. Lo que se quiere resaltar es que las políticas y los proyectos o servicios permanentes de las Intendencias, deben utilizar diferentes instrumentos y estrategias, para comprender todas las situaciones. Si en algunos casos aparece el subsidio (caso del Servicio de Maquinaria de la IMM), pero este permite viabilizar productores y familias, que de otra forma serían marginadas del proceso productivo y además, genera otros beneficios, entonces debería considerarse como una estrategia complementaria u opción válida.

vii. Colocar recursos adicionales que las Intendencias puedan asignar, no debe soslayar el hecho de que el punto central para que los beneficiarios del DRET salgan de la pobreza, es fortalecer sus capacidades para la generación sostenible de ingresos. Desde esta perspectiva: ¿Qué se puede hacer a la luz del trabajo realizado? Hay cuatro aspectos sustanciales: la formación de capital humano, el fortalecimiento del capital social, las Intendencias y las políticas municipales de desarrollo y los Proyectos.

viii. El capital humano. La visión predominante de tipo social que surgió del trabajo relevado, jerarquiza la capacitación como instrumento básico de los proyectos. El fortalecimiento del capital humano es esencial, tanto en el ámbito de los proyectos, como en las estrategias para desarrollar las Áreas Locales o regiones, ya que entre otros fundamentos, es la base para el desarrollo del capital social. Por otro lado, la formación de capital humano reclama una vinculación mucho más estrecha entre programas DRET y las instituciones de formación básica (Primaria, UTU) así como otros instrumentos de capacitación para el trabajo y formación básica de la población, en términos formales o informales, institucionales o mediante actividades propias de los proyectos.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

ix. El capital social. Aparece como un elemento clave para la sostenibilidad de las acciones. Es curioso que la mirada social sea la predominante en los proyectos analizados, pero por otro lado, las organizaciones no emergen con la fuerza esperada en las visiones relevadas. El capital social ha quedado debilitado, como consecuencia de las crisis que se han sufrido y quizás perdure la visión tradicional del capital social, que tenía una fuerte influencia de tipo político reivindicativo. Sin poner en duda la relevancia de estas organizaciones, que deben estar presentes en el DRET (sindicalismo rural, por ejemplo), hay un ancho campo de posibilidades para explorar en la construcción de capital social en sus distintas formas u objetivos. En particular se quiere enfatizar la importancia del capital social en la construcción de alternativas económicas o capital social económico. Esto va mucho más allá del cooperativismo agrario, formalmente constituido. Implica desarrollar y fortalecer las organizaciones primarias y las conexiones entre éstas (grupos, redes, cooperativas, asociaciones, empresas) y agentes locales, departamentales o nacionales con capacidad de movilizar ese entramado social, con vistas a la acumulación y reproducción ampliada, a los efectos de generar trabajo e ingresos en forma equitativa, respetuosa del medio ambiente y con perspectiva de género. Esto se relaciona con el fortalecimiento de capacidades para la generación sostenible de ingresos. Los beneficiarios del DRET necesitan economías de escala para acceder a todos los mercados posibles en forma eficiente, en contextos donde la competitividad es cada vez más necesaria (por la competencia existente en un mundo globalizado). Muchas veces, desde una perspectiva DRET, estas conexiones implican alianzas con sectores más dinámicos, que en su dinámica “arrastran” a estas organizaciones.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

x. Paysandú valora positivamente el capital social existente. Podemos señalar como influencia positiva, esfuerzos previos realizados por la IMP. Por ejemplo, la elaboración de un Plan Estratégico de Desarrollo con el asesoramiento técnico de la Universidad y la creación del Consejo Económico Social (CES). El mismo está conformado por los actores sociales relevantes del Departamento, incluyendo también a la IMP, a la UdelaR y al IICA (Programa de Desarrollo Rural). La idea es que el CES planifique en conjunto con la IMP las políticas de desarrollo para el Departamento. Para su ejecución se ha creado una Agencia de Desarrollo Departamental (ADD). Esta funciona en conjunto con el CES. Es un proceso relativamente reciente que necesita consolidarse, pero es un avance importante a destacar. Permite movilizar el capital social, en línea con lo expresado en el párrafo anterior.

xi. Una última consideración del capital social. Un elemento central del mismo, que complementa la dimensión organizativa, es la vertiente cultural. Los valores, creencias, pensamientos existentes en una región determinada, en relación con la solidaridad, la cooperación y la confianza, entre otros, son un aspecto crucial. Un contexto político favorable indica lo que las personas pueden hacer. La base cultural existente constituye el sustrato básico sobre el que se construyen los proyectos de desarrollo y determina, finalmente, lo que las personas harán. Este trabajo, en su esencia metodológica, apunta a revelar esa base cultural de una forma innovadora.

xii. El papel de las Intendencias. La Intendencia es una de las instituciones adecuadas para promover y ejecutar proyectos DRET, entre otras razones porque constituye el mayor nivel de descentralización estatal con capacidad

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

de ejecución. Surgen dudas en cuanto a su capacidad ejecutiva en la medida que: i) su estructura interna está fragmentada, ii) existe un desbalance entre el nivel de recursos y la cobertura deseada en función de las demandas recibidas y iii) la relativa falta de autonomía de las Áreas Locales, Juntas Locales u otros espacios menores de los departamentos, con respecto a las capitales departamentales. Estos factores inciden para que la concepción del desarrollo vigente continúe siendo la clásica, en el sentido que: a) la centralización nacional se reproduce, con cierto grado de similitud, a nivel departamental y b) se dificulta la integralidad del desarrollo.

xiii. Los problemas de exclusión social, la falta de oportunidades, el desempleo y la pobreza, que existen en los ámbitos departamentales, ponen a las Intendencias en una situación difícil. Por un lado, existe un exceso de demandas que requieren atención urgente, lo cual dificulta el desarrollo de políticas integrales de desarrollo. La tentación provocada por el asistencialismo es un riesgo permanente en este contexto. En la medida que existe una nueva coyuntura política, con un Plan para atender la emergencia social, el volumen de demandas que reciben las Intendencias tiene otras posibilidades de atención y puede haber más espacio para el diseño de políticas más integrales.

xiv. Los Proyectos. Del trabajo efectuado en el capítulo 9 se desprende una valoración positiva de los proyectos, aunque hay espacio para las mejoras y existen dudas acerca de la sustentabilidad de los resultados. Se señala con relación a los proyectos: i) necesidad de un diseño y ejecución flexible para adaptarse a los momentos críticos, ii) se constata una escasa articulación de los proyectos desde las Intendencias y iii) existe el riesgo de un manejo político de los proyectos.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

xv. Los resultados y los indicadores. La mayoría de los proyectos presentan resultados que se ubican en la dimensión procesos / productos. El trabajo efectuado fue una sistematización y la determinación de los efectos o el impacto de cada proyecto es una tarea que excede a las posibilidades reales y a los fines del trabajo. La dimensión productos / procesos alude, básicamente, a las actividades de capacitación y provisión de asistencia técnica. Éstas se consideran el instrumento central de los proyectos. En consecuencia, en la situación actual, se necesitaría diseñar un sistema de seguimiento y evaluación que alimente a los proyectos con información acerca de las siguientes dimensiones: i) los insumos utilizados en las actividades de capacitación y otras (en este trabajo se denominó dimensión de estructura), ii) las actividades realizadas (dimensión de procesos), iii) las personas capacitadas y/o asesoradas (dimensión de productos), iv) los efectos que la capacitación tiene en las personas que asistieron (dimensión de efectos) y v) el impacto final del proyecto realizado en contextos más amplios.

xvi. Muchas veces la diferencia entre niveles es de grado. Por ejemplo, la incorporación de jóvenes al mercado laboral como consecuencia de actividades de capacitación es un impacto, que en sus etapas iniciales se visualiza como efectos y posteriormente, cuando abarca al conjunto capacitado, adquiere la dimensión de impacto. Es importante tener presente esta secuencia, que se deriva de la primera columna del marco lógico, en su sentido de lógica vertical. La misma tiene más importancia que la lógica horizontal del marco lógico, que establece indicadores *a priori* y quita flexibilidad al proyecto (uno de los aspectos observados).

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

xvii. Existen experiencias relevadas de enorme interés con vistas al DR. Se mencionan las mismas.

a) Experiencias clásicas. La IMT con el proyecto IMT/BID, lleva 18 años de funcionamiento con buenos resultados; la IMP, con el proyecto Banco Apícola, supera esa cantidad de años y tiene también resultados satisfactorios; la IMM, con el proyecto SMA (servicio de maquinaria agrícola), tiene ya aproximadamente 10 años y el número de solicitudes anuales va en aumento. Son experiencias clásicas en el sentido que son servicios ofrecidos, más que proyectos. Tienen un enfoque que no pretende ser integral, pero que responde a las necesidades reales, satisface las mismas y genera impactos. Los años transcurridos sirven para apreciar su importancia y validez.

b) Experiencias innovadoras. Existe un conjunto de proyectos de Extensión Universitaria que desde la UdelaR abordan problemas con una perspectiva conceptual y metodológica de interés para propuestas DRET. Se destacan, por su permanencia en el tiempo, las actividades del Programa Integral de Extensión de la Estación Experimental “Dr. Mario A. Cassinoni”, Facultad de Agronomía, en Paysandú. Los aportes, desde el punto de vista de la metodología de trabajo (en gestión de establecimientos, en grupos interdisciplinarios, en organización de la comunidad, en seguimiento y evaluación) con una población de agricultores familiares, sin duda que contribuyen al establecimiento de un enfoque DRET en el país. Hay otras experiencias de interés en la UdelaR, promovidas por el Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio (SCEAM) Universidad de la República (2004), y la Comisión Sectorial de Extensión y Actividades en el Medio (CSEAM). Las que se llevan a cabo

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

desde la Facultad de Veterinaria y el proyecto sistematizado en este trabajo, de Agricultura Urbana y Seguridad Alimentaria, son ejemplos al respecto.

c) El resto de las experiencias sistematizadas contribuye también con sus riquezas específicas a alimentar la reflexión en torno al DRET en Uruguay. Muchas de ellas tienen logros que se relacionan con la mejora de la autoestima, producto de la movilización de las personas por objetivos específicos (ej. electrificación rural).

#### **9.4 .Recomendaciones**

i. El modelo comenzado en la IMP con el Consejo Económico Social (CES) y la Agencia de Desarrollo Departamental (ADD) debería ser analizado a los efectos de su eventual adaptación a alguna o algunas Intendencias, pensando a nivel de región. El CES es un espacio donde se puede articular la relación público/privada y la ADD es un espacio técnico desde donde se debe ayudar a la población local a identificar y llevar adelante las propuestas de desarrollo acordadas. En ambos espacios se construye y promueve el capital social y el empoderamiento, los cuales constituyen requisitos ineludibles de las nuevas concepciones de Desarrollo Rural.

ii. El MGAP tiene en el Programa Uruguay Rural un servicio cuya estrategia descentralizada puede jugar favorablemente, a través de las Mesas de Desarrollo Rural, facilitando los procesos y articulando los servicios del MGAP en el ámbito local y municipal. Se recomienda fortalecer el papel de las Mesas y su relacionamiento con las Intendencias.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

- iii. Hay amplias posibilidades de integrar a la institucionalidad vinculada al agro en las actividades que se llevan a cabo. Por ejemplo, el Proyecto de la UdelaR denominado Programa de Producción de Alimentos y Organización Comunitaria, debería potencializar su accionar coordinando con la JUNAGRA (MGAP) para ampliar su cobertura e impactos. La clásica falta de coordinación que existe en Uruguay entre todos los actores, es una de las causas que ha impedido, en la práctica un avance mayor de la conceptualización DRET.
- iv. La estructura del MGAP necesita de un ámbito igual al que, en líneas generales tiene la IMP con el CES-ADD (reconociendo que ese ámbito necesita aún su consolidación). Es decir, un espacio dedicado a la generación de políticas de desarrollo rural, que tenga legitimidad para convocar a los actores principales del país y que pueda ejecutar, co-ejecutar o gestionar la ejecución a cargo de terceros. El programa Uruguay Rural juega un papel en este sentido. Pero es un proyecto transitorio y el MGAP requiere de un espacio permanente relacionado al DR, sobre todo en lo que hace a la definición de políticas y a la coordinación a los más amplios niveles. Además, debiera constituir un espacio de mayor jerarquía que el Programa Uruguay Rural y por cierto, incluyente del mismo. Este espacio debe estar por “encima” de cualquier Programa, para que sus políticas sean transversales a toda la institucionalidad.
- v. El espacio propuesto en el MGAP, puede jugar mucho a favor de mejorar la coordinación que actualmente se identifica como un aspecto limitante. Todos los actores que compondrían este sistema vinculado al desarrollo rural están, en la actualidad, ubicados en una perspectiva de trabajo aislado y a veces superpuesto. El espacio propuesto debe tener capacidad de convocatoria para lo cual debe generar legitimidad. Un componente de su accionar

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*



debe estar vinculado a la coordinación, conformando una amplia Mesa Nacional que convoque a los actores de diferente tipo implicados. Otro componente debe vincularse a la reflexión y generación de políticas de Desarrollo Rural. Y un tercer componente estaría representado por las actividades de ejecución, para las cuales debería existir una mínima capacidad operativa propia del MGAP. Aquí aparece el lugar donde el MGAP debería contar con una mínima institucionalidad relacionada con la Extensión Rural, como instrumento del Desarrollo Rural. Esta capacidad ejecutiva mínima y propia del MGAP, favorece a la coordinación de actividades que se persigue. Este espacio implica construir la arquitectura institucional que requiere el DRET. Y el desafío es mayor por las dificultades que experimenta el capital social en el país, entendido en su perspectiva más amplia, organizativa y cultural.

vi. La capacitación en DRET debe continuar. A pesar de los esfuerzos realizados se observa al DRET más como una construcción teórica que como un abordaje real existente. La acción del IICA y FIDA-MERCOSUR en este sentido, es clave. La UdelaR también tiene un papel clave ya que la formación, al menos de los Ingenieros Agrónomos, continúa siendo productivista y poco integradora de las múltiples dimensiones del desarrollo. Los agrónomos tienen dificultades para articular las acciones relativas a la formación del capital humano, para apoyar los procesos de construcción de capital social económico y para diseñar y formular planes de negocio. La reciente Maestría en Desarrollo Rural Sustentable que se imparte en la Facultad de Agronomía, puede contribuir a aliviar estas debilidades. Otras profesiones más “sociales” no tienen formación en las especificidades propias del sector rural. Sus contenidos son urbanos.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

vii. El IICA (Programa de Desarrollo Rural) y FIDA-MERCOSUR deberían sistematizar las experiencias clásicas e innovadoras que se realizan actualmente en el país. La síntesis entre diferentes “laboratorios vivos”, que se complementan en sus abordajes, más el apoyo técnico-conceptual de las Instituciones mencionadas, posibilitaría, sin duda, que el país avanzara en la cristalización del DRET. Esto significa la puesta en marcha de procesos DRET. Las experiencias a profundizar en su análisis son: a) Proyecto IMT/BID; b) la IMP con el Proyecto Banco Apícola; c) la IMM con el Proyecto Servicio de Maquinaria Agrícola); d) Programa Integral de Extensión de la Estación Experimental “Dr. Mario A. Cassinoni”, Facultad de Agronomía, en Paysandú; e) La experiencia de Desarrollo Local de Caraguatá.

viii. Si bien es a largo plazo, la dimensión cultural asociativa debe enseñarse desde la escuela. Esto significa revalorizar el papel de los referentes locales en los procesos de desarrollo, de las escuelas rurales y de los maestros. La escuela rural, con toda su estructura y fuerte vinculación con el medio, así como su capacidad potencial de integración y articulación institucional y/o de redes sociales informales, puede y debiera tener un papel relevante en los procesos de DRET. En Uruguay debiera pensarse una fuerte articulación entre el MGAP, Primaria y otros organismos del sistema agrario, tales como el IPA (Instituto Plan Agropecuario) y el INC (Instituto Nacional de Colonización), como la médula o articulación sustantiva de los programas de DRET desde la perspectiva nacional. Esta visión nacional debiera articularse con los esfuerzos departamentales.

ix. Articulando y potenciando la visión nacional y departamental, con un enfoque territorial descentralizado apoyado en los esfuerzos de desarrollo local,

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

podría constituirse un enfoque revitalizador y de potente impacto en el medio rural. El enfoque DRET, imaginado y proyectado desde la articulación de los diversos instrumentos y recursos del Estado, en conjunción con las redes sociales existentes, podría constituirse en un camino innovador, eficiente y de alto impacto en el corto y en el largo plazo. Ello no implica, necesariamente, la asignación de una mayor cantidad de recursos, sino la utilización más eficiente de los mismos, en una visión integral del problema y las soluciones.

x. El papel de las políticas públicas es también significativo. Los proyectos por definición son transitorios y se necesitan políticas estables de apoyo a la agricultura familiar, a los asalariados y otros sectores carenciados o con NBI insatisfechas, como ya se ha explicado anteriormente. La articulación de los proyectos y programas, con políticas estables orientadas al apoyo social y especialmente productivo de los sectores con menores recursos, basadas en la identificación de oportunidades económicas rentables, puede constituir, en el mediano y largo plazo, la necesaria articulación entre las soluciones inmediatas o de emergencia social, con el crecimiento y sostenibilidad de la producción e ingresos de los sectores de menores recursos.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*



# **10. LITERATURA CITADA**



## 10. LITERATURA CITADA

- Acosta, B. 2001. Una visión del Programa de Desarrollo Regional desde las organizaciones comunitarias y sociales. In: PDR/EPPAL. Desarrollo local y participación ciudadana. Montevideo.
- Antía, F. 2001. La economía uruguaya en 1985-2000: políticas económicas, resultados y desafíos. Montevideo, UdelaR. FCEA. Instituto de Economía. (Documento de Trabajo, D.T. 4/01).
- Audinet, J.P.; Haralambous, S. 2005. Inversiones rurales y políticas propias para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio. In: Período de Sesiones /del/ Consejo de Gobernadores /del/ FIDA (28, 2005, lugar?). Documentos para el debate de expertos. Lugar?, Casa editora?. p.28-29.
- Bamberg, M. 2000. The evaluation of internal development programs: a view from the front. *American Journal of Evaluation* 21(1):95-102.
- Banco Mundial. 2002. Llegando a los pobres de las zonas rurales. Estrategia de desarrollo rural para América Latina y el Caribe. BM. Región de ALC. Depto. de Desarrollo Ambiental y Socialmente Sostenible. Sector Rural. Washington.
- Bervejillo, ? et al. 1997?. Directrices de O.T., tareas y desafíos; documento síntesis 1996-97. Montevideo, DINOT.
- Brown, S.R. 2003. Empowerment as subjective operant. In: Workshop on Measuring Empowerment: Cross Disciplinary Perspectives. (2003, Washington DC). /Conference/. Washington DC, Banco Mundial.
- Campillo, F. 1994. El enfoque de género en el desarrollo rural: elementos para la discusión en el marco del PROCODER. In: Campos, C. comp. Desarrollo rural con equidad de género. Londrina, BR, PROCODER/ IICA/IAPAR.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

- Capurro, M.; Bazzani, S. 2001. Políticas públicas para la mujer rural en Uruguay; informe de consultoría. Montevideo.
- Caputi, P. 2000. Análisis del desarrollo de la actividad ganadera en Uruguay y sus perspectivas futuras. Montevideo, MGAP/BID. (Operación UR – 1270 FPP).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina, CL.). 1999. Panorama social de América Latina 1998. Santiago, CL.
- Comisión Nacional de Seguimiento, UY. 2004. (en línea). Montevideo. Consultado 3 dic. 2004. Disponible en [http://www.chasque.net/frontpage/comision/org\\_integrates.htm](http://www.chasque.net/frontpage/comision/org_integrates.htm).
- Corboz, A. s.f. El territorio como palimpsesto. Revista Diógenes CLAEH (Centro Latinoamericano de Economía Humana, UY). 1963. Situación económica y social del Uruguay rural. Montevideo. - - - - - ; CAF (Cooperativas Agrarias Federadas, UY). 1992. Identificación y caracterización de pequeños productores agropecuarios en condiciones de pobreza. Montevideo. (Mimeografiado).
- Dans, G. 2001. Desarrollo local y participación ciudadana. Algunas reflexiones sobre nuestra experiencia de acción social. In: PDR/EPPAL. Desarrollo local y participación ciudadana. Montevideo.
- De Janvry, A.; Sadoulet, E. 2003. El búsqueda del éxito de las políticas de desarrollo rural; implementación de una visión integral. In: Ramos, A. comp. Desarrollo rural sostenible con enfoque territorial: políticas y estrategias para Uruguay. Montevideo, IICA. p.195.
- Denis, M. 2002. La experiencia del Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil. In: Lincha, I. ed. Gerencia social en América Latina. Washington DC., BID. p.161-169.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*



- DIEA (Dirección de Estadísticas Agropecuarias, UY). 2000.  
Censo General Agropecuario 2000. Montevideo, MGAP.  
(Disponible en CD en el Sistema de Información).
- , 2004 Regiones de especialización productiva.  
Montevideo, MGAP. 49p.
- Echeverri, R. 2003. Lo nuevo del enfoque territorial para el desarrollo rural.  
In: Ramos, A. comp.. Desarrollo rural sostenible con  
enfoque territorial: políticas y estrategias para Uruguay.  
Montevideo, IICA.
- Echeverría, R. 2003. El enfoque territorial: una condición necesaria para el  
desarrollo rural. In: Ramos, A. comp.  
Desarrollo rural sostenible con enfoque territorial:  
políticas y estrategias para Uruguay. Montevideo, IICA.p.175.
- Equipos Mori, UY. 2001. Evaluación de resultados e impactos del Proyecto  
MEVIR/UE. Montevideo.  
(Mimeografiado).
- Fairweather, J.R. 2001. Factor stability, number of significant loadings and  
interpretation: evidence form three studies and suggested  
guidelines. *Journal of?*  
*Operant Subjectivity* 25(1):37-58.
- Ferrari, J.M. 2003. La agricultura de secano en Uruguay.  
Montevideo, MGAP.DIEA.
- FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, UY);  
Equipos Consultores, UY. 1992. Perfil de caracterización  
de la pobreza rural. Encuesta socio-económica a productores  
y asalariados agropecuarios.  
Montevideo. (Mimeografiado).
- Figari, M. et al. 1998. El productor de la Colonia 19 de Abril ante la adopción  
de tecnología: un estudio de caso. *Cangué dic.*1998:11-17.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los  
departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

- Fossatti, M. 2003. Promoción y participación de mujeres rurales en Uruguay. Un ámbito de acción colectiva para las mujeres rurales. Informe final. Montevideo, UdelaR. Facultad de Ciencias Sociales.
- Gutman, G.; Gorenstein, S. 2003. Territorio y sistemas agroalimentarios. Enfoques conceptuales y dinámicas recientes en Argentina. *Desarrollo Económico* 42(168): 569.
- Hernández, A. 2003. La lechería comercial en Uruguay. Montevideo, MGAP.DIEA.
- IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, CR). Dirección de Desarrollo Rural Sostenible. Red de Gestión de Conocimientos. Observatorio de Desarrollo Sostenible. 2003. Sistematización de experiencias en desarrollo rural. San José, CR.
- Ilundain, M. et al. 2004. Estimación del impacto del reingreso de la fiebre aftosa en el Uruguay 2001-2003): efectos sobre la economía en su conjunto. In: Anuario OPYPA 2004. Montevideo, MGAP. p.357-365.
- Impacto de una metodología de asesoramiento técnico alternativo en sistemas de producción lechera familiar. 2002. *Agrociencia* 6(2).
- IMM (Intendencia Municipal de Montevideo, UY). Unidad de Montevideo Rural. 2000. Montevideo rural: balance 1995-1999 y propuestas 2000-2005. Montevideo.
- Kramer, B.; Gravina, V. 2004. Theoretical rotation as a tool for identifying points of leverage in people's perspectives for program improvement. *Journal of Operant Subjectivity* 27(3):125-144.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

- Loza, H. s.f. Estudio: marco institucional y financiero de actividades productivas de mujeres. Montevideo, MGAP. (Documento Especialista en Actividades Productivas, v.2).
- Macagno, L. 2001. Evaluación de medio término. Montevideo.
- Martín, D. 2003. La actividad forestal a través del Censo Agropecuario. Montevideo, MGAP.DIEA.
- Mattos, C. de. 1988. Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional. Santiago, CL., ILPES. (Mimeografiado).
- MGAP (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, UY). 2004. Proyecto Uruguay Rural. (en línea). Montevideo, UY. Consultado? Disponible en [http://www.mgap.gub.uy/ProyectoURural/ProyectoUruguayRural\\_Institucional.htm](http://www.mgap.gub.uy/ProyectoURural/ProyectoUruguayRural_Institucional.htm).
- Niremberg, O.; Brawerman, J.; Ruiz, V. 2000. Evaluar para la transformación: innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales. Buenos Aires, Paidós. 224p.
- OPYPA (Oficina de Programación y Política Agropecuaria, UY). 2000. En encuesta sobre el empleo, los ingresos y las condiciones de vida de los hogares rurales. (en línea). Montevideo, UY. Consultado? Disponible en [http://www.mgap.gub.uy/opypa/PUBLICACIONES/estudio\\_empleo/estudio\\_default.htm](http://www.mgap.gub.uy/opypa/PUBLICACIONES/estudio_empleo/estudio_default.htm).
- 2001. Encuesta sobre empleo, los ingresos y las condiciones de vida de los hogares rurales. Montevideo, MGAP.
- Otero, M. 2003. El enfoque territorial como herramienta para el desarrollo rural: un acercamiento a la realidad del Uruguay. In: Ramos, A. comp. Desarrollo rural sostenible con enfoque territorial: políticas y estrategias para Uruguay. Montevideo, IICA. p.11.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

- Oven, R. von; Sainz, G.; Carriquiry, E. 2002. Informe de misión de evaluación de impacto. Montevideo. (Mimeografiado).
- PENTA (Programa de Exportaciones no Tradicionales Agropecuarias, UY). s.f. Programa PENTA, período 1999-2000. Montevideo. (Mimeografiado).
- Pereira, G. 2003. La ganadería en Uruguay: contribución a su conocimiento. Montevideo, MGAP. DIEA.
- Pérez, E. 2001. Hacia una nueva visión de lo rural. In: Giarraca, N. ed. ¿Una nueva ruralidad en América Latina?. Buenos Aires, CLACSO. (Colección Grupos de Trabajo).
- Picerno, A. 1999. La industria de transformación de productos agropecuarios. Montevideo, MGAP. OPYPA.
- PREDEG. (Programa de Reconversión y Desarrollo de la Granja, UY). 2004. Algunos resultados y lecciones aprendidas: aportes para el futuro de la granja. In: /Reunión por/ el Aniversario del INIA (40, Las Brujas, Canelones). /Ponencias/. Las Brujas, Can., UY. (Mimeografiado).
- PRENADER. (Programa de Manejo de Recursos Naturales y Desarrollo del Riego, UY). s.f. Informe. Montevideo. (Mimeografiado).
- PRONAPPA (Programa Nacional de Apoyo a la Pequeña Producción Agropecuaria, UY); FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agropecuario, UY). s.f. Unidad de seguimiento; informe de avance acumulado, período 1/1/94-30/6/99. Montevideo. (Mimeografiado).
- Proyecto Ganadero, UY. Unidad Coordinadora. 2002. Informe de cierre del proyecto. Montevideo. (Mimeografiado).
- Quijandria, B.; Monares, A.; Ugarte de Peña Montenegro, R. 2000. Hacia una región sin pobres rurales. Santiago, CL., Lom Ediciones. p.19.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

- Riedl, ; Vogt, 2003. Associativismo e desenvolvimento: considerações sobre a existencia de capital social. In: Souza Correa, S.M. de, organizador. Capital social e desenvolvimento regional. Santa Cruz do Sul, BR., EDUNISC.
- Rodríguez, A; Sepúlveda, S. 2005. Brindando respuestas a la gente del agro. El enfoque territorial y la práctica del desarrollo rural en América Latina. COMUNICA On line. ISSN 1814-1939. IICA. Dirección de Desarrollo Rural Sostenible. Consultado?. Disponible en [http://www.iica.Int/prensa/Comunica/2005/n1-esp/default.asp#BK\\_4](http://www.iica.Int/prensa/Comunica/2005/n1-esp/default.asp#BK_4)
- Rossi, V.; González, R. 1998. El productor de la Colonia 19 de Abril ante la adopción de tecnología: un estudio de caso. Cangüe nº13:19-25.
- et al. 2000. La Colonia 19 de Abril: una experiencia de extensión universitaria desde la EEMAC. Montevideo, UdelaR. Facultad de Agronomía. 72p.
- Russ-Eft, D.; Preskill, H. 2001. Evaluation in organizations. A systematic approach to enhancing learning, performance and change. Cambridge, Mass., Perseus Publishing.
- Scarlato, G. 2002. Montevideo rural: evolución reciente de la producción agropecuaria. Montevideo, IMM.UMR.
- Schejtman, A.; Berdegué, J.A. 2003. Desarrollo territorial rural. Santiago, CL.,RIMISP. (Borrador de Trabajo. Documento elaborado para la División América Latina y el Caribe del FIDA y el Departamento de Desarrollo Sustentable del BID). 54p.
- Sisto, M. 1996. La política del sector agropecuario frente a la mujer productora de alimentos en el Cono Sur: síntesis, análisis comparativo, conclusiones y recomendaciones. In: Kleysen, B. ed. Productoras agropecuarias en América del Sur: programa de análisis de la política del sector agropecuario frente a

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

- la mujer productora de alimentos en la Región Andina, el Cono Sur y el Caribe. San José, CR. p.305-376.
- Tommasino, H. 2003. El cultivo de arroz en Uruguay. Montevideo, MGAP. DIEA.
- Universidad de la República, UY. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. s.f. Informe de coyuntura. Montevideo. ----- CSEAM/SCEAM. 2004. Extensión universitaria 2000-2003. Montevideo. 300p.
- Uriarte, C.E. 2002. Recursos locales, regionales y los derechos humanos. In: Seminario sobre Definición y Alcance del Proceso Descentralizador. (2002, La Paloma, Rocha). Ponencias y exposiciones. Montevideo.
- Vasallo, M. 1999. Interpretaciones y reflexiones sobre la ganadería uruguaya; una perspectiva de largo plazo. Montevideo, UdelaR. Facultad de Agronomía. (Documentos Técnicos n°47). ----- 2001. Desarrollo rural. Teorías, enfoques y problemas nacionales. Montevideo, UdelaR. Facultad de Agronomía. Depto. de Ciencias Sociales.
- Veiga, D. 1991. Desarrollo regional en el Uruguay. Montevideo, CIESU. ----- 2003. Transformaciones socioeconómicas y desigualdades regionales en Uruguay. In: Acuña, C.; Riella, A. comps. Territorio, sociedad y región: perspectivas desde el desarrollo regional y local. Montevideo, UdelaR. Facultad de Ciencias Sociales.
- Viana, I. 2004. ¿Un país a-territorial? Crónicas? Suplemento 2030.
- Vitelli, R. 2003. La situación de las mujeres rurales en Uruguay (documento consultoría). Montevideo, FAO.
- Yin, R.K. 1989. Case study research: design and methods. Newbury Park, Ca., Sage Publications.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

**ANEXOS**





## 11. ANEXO 1 – GUIAS PARA LAS SISTEMATIZACIONES

### Cuadro 1: Guía para la sistematización a nivel de Intendencias

a) Fecha de establecimiento y denominación de la estructura institucional establecida (arreglo organizativo dedicado a DR, D. Agrario, Asistencia. Técnica).

b) Focalización: ¿Dónde se desarrolla el trabajo?: ubicación geográfica y breve caracterización de las zonas de operación, grupos sociales.

c) ¿Quiénes son los actores principales? (describirlos brevemente)

El equipo que trabaja

Los destinatarios

d) ¿Qué se hace?:

- Objetivos
- Principales estrategias de intervención (fases o pasos que sigue el trabajo, ejes o líneas de acción, métodos y técnicas) participación y estímulo a las mismas.
- Principales resultados alcanzados. Impactos.
- Principales limitaciones y problemas
- Perspectivas de futuro
- Financiamiento y sostenibilidad del proceso DR

### Cuadro 2: Guía para la sistematización a nivel de Proyectos

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

a) Fecha de inicio y término del Proyecto (si corresponde)

b) ¿Dónde se desarrolló o se desarrolla el mismo? (ubicación geográfica y breve caracterización de la zona de operación)

c) ¿Quiénes son los actores principales? (describirlos brevemente)

El equipo que trabaja o trabajó en la implementación

Los destinatarios

d) ¿Qué se hace?:

Objetivos

Principales estrategias de intervención (fases o pasos que sigue el trabajo, ejes o líneas de acción, métodos y técnicas)

Sistema de seguimiento y evaluación utilizado

e) Principales resultados alcanzados.

## **12. ANEXO 2. ENTREVISTAS REALIZADAS Y BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA EN LA SISTEMATIZACIÓN DE LAS EXPERIENCIAS**

### **Programa Integral de Extensión – Colonia 19 De Abril**

Para la realización de este informe se visitó la zona entre el 29 de noviembre y el 2 de diciembre, llevando a cabo una serie de entrevistas a integrantes del equipo técnico responsable del proyecto y a productores y familias beneficiarias del mismo.

Se contó además con el aporte de publicaciones y material inédito aportado por el equipo técnico.

#### **Entrevistas**

Ing.Agr. Virginia Rossi. ( Extensión EEMAC)

Ing.Agr Enrique Favre. ( Lechería EEMAC)

Ing. Agr Marcelo Nogue. ( Gestión EEMAC)

Socióloga Rosario González. ( Centro Universitario de Paysandú)

Sra Irma Janabel y Sr Arancilio Bitancourt ( Productores integrantes de la comisión de colaboradores)

Sr Julio Maria Blanc y Sra Mabel Cabrera ( Productores Integrantes del GAF)

#### **Bibliografía**

Figari, M. et al. 1998. Producción familiar y desarrollo: un abordaje territorial. Cangüe n°14:11-17.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

- ; Rossi, V.; Nougué, M. 2002. Impacto de una metodología de asesoramiento técnico alternativo en sistemas de producción familiar lechera. *Agrociencia* 6(2):61-74.
- , et al. 2003. El predio de referencia de Colonia 19 de Abril : un enfoque alternativo para el asesoramiento a productores familiares. *Canguie* n°24:31-40.
- Heguedüs, P. de et al. 1998. El productor de la Colonia 19 de Abril ante la adopción de tecnología: un estudio de caso. *Canguie* n°13:19-25.
- Impacto de una experiencia sin antecedentes. 2001. *El Telégrafo*, Paysandú, UY, mar. 2. Suplemento Quinto Día.

### **Proyecto Banco Apícola Municipal**

Para la realización de este informe se visitó la zona entre el 29 de noviembre y el 2 de diciembre, llevando a cabo una serie de entrevistas a integrantes del personal del Banco Apícola Municipal y a apicultores del departamento de Paysandú.

Se contó, además, con el aporte de publicaciones y material inédito aportado por los funcionarios del Banco.

### **Entrevistas**

Sr. Carlos Kautz- Gerente del Banco Apícola Municipal de Paysandú.

Técnico Apícola Eduardo Rivero- Técnico del Banco Apícola.

Técnico Agropecuario Elbio Riva – Productor apícola.

Sr. Julio Pintos- Apicultor Directivo de la Cooperativa CALAPIS.

Sr. José E Xaubet- Director del Centro Informático de Apoyo al Desarrollo Local.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

## **Bibliografía**

APIBAN n°2, ene. 1985.

CALAPIS may. 1995.

Intendencia Municipal de Paysandú, UY. Oficina de Desarrollo. Programa informático: estudio apícola satelital de flora. Paysandú, IMP. OD.

### **Grupo CREATIVOS - Por un Desarrollo sustentable en el Turismo histórico cultural, termal, ecológico y rural de Guichón y su zona de influencia**

Para la realización de este informe se visitó la zona entre el 29 de noviembre y el 2 de diciembre, llevando a cabo una serie de entrevistas a integrantes del grupo CREATIVOS y a informantes calificados de la zona, así como algunos de los jóvenes involucrados en los proyectos.

Se contó además con documentos aportados por los integrantes del grupo.

## **Entrevistas**

Prof. Danny Silveira , Grupo CREATIVOS.

Dr. Atilio Esquivel , Grupo CREATIVOS.

Ing. Agr. Marcelo Cravea, Director de la Escuela Agraria de Guichón y delegado al Consejo Económico y Social de Paysandú.

Ing. Agr. Alcira Cremona, Profesora de UTU y técnico independiente en la zona.

Sr. Andrés de Castro, integrante de la Coordinadora de Guichón

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

## **“Quiebrayugos” del Programa MEVIR-UE**

Para relevar la información se realizaron varias entrevistas a diferentes agentes participantes del proyecto. Estos son el Ingeniero Agrónomo Heraclio Pérez, la Asistente Social Socorro Núñez, integrantes del equipo técnico que trabajo en la zona; el Sr. C. Paula, beneficiario del proyecto y el Ing. Agr. Hugo Loza coordinador del proyecto MEVIR-UE para la zona Tacuarembó Rivera.

### **Intendencia Municipal de Montevideo**

#### **Entrevistas**

Alfonso Carriquiry – Presidente de la UMR

Ings. Agrs. Alberto Gómez, Guillermo Scarlato, Enrique Stracconi, Carlos Russi – Técnicos de la UMR

Carlos Croce – Gerente de JUMECAL

Marcelo Bellenda – productor de Paso de la Arena, ex – Presidente de la SFR de Paso de la Arena y actual directivo.

Ing. Agr. Ignacio Arboleya – CCU

Ing. Agr. Héctor González – CNFR

#### **Bibliografía**

Gómez, A.; Scarlato, G. 1995. El área rural del Departamento de Montevideo. Montevideo, IMM.UPDMR.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

- Intendencia Municipal de Montevideo, UY. Unidad de Montevideo Rural. 2000. Montevideo Rural: balance 1995-1999 y propuestas 2000-2005. Montevideo.
- , -----, 2003. Áreas de acción de Montevideo Rural. Montevideo.
- Santandreu, A.; Lapetina, J.; Besinda, R. La agricultura urbana en la ciudad de Montevideo. Proyecto Agricultura Urbana y Alimentación de las Ciudades de América Latina y el Caribe; informe final. Montevideo, PGU/ALC/PNUD.
- Scarlatto, G. 2002. Montevideo rural: evolución reciente de la producción agropecuaria. Montevideo, IMM.UMR.
- , 2004. Montevideo rural: el campo a la orilla de la ciudad. Montevideo, IMM.UMR.
- Sellanes, J.; Gómez, A. Análisis de la gestión de la Comisión Especial Permanente de Montevideo Rural. Montevideo, IMM.UMR.
- Universidad de la República, UY. Facultad de Agronomía./UMR. 2002. Producción sustentable de hortalizas en Montevideo. Montevideo.

## **Proyecto PPAOC**

### **Entrevistas**

Ing. Agr. Beatriz Bellenda, Ing. Agr. Margarita García, del Equipo Central del PPAOC

Ing. Agr. José Pedro Dieste, técnico contratado por el PPAOC

Luján Mello, beneficiaria del programa, ingresa al mismo en abril 2004

Graciela Hernández, beneficiaria del programa, Coordinadora Huerta Cooperativa Amanecer, ingresa al programa desde el comienzo del mismo

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

## Bibliografía

Universidad de la República, UY. Comisión Sectorial de Extensión y Actividades en el Medio. Comité de Emergencia. 2003. Solicitud de apoyo económico para actividades de extensión a demanda en el marco del Plan de Emergencia 2003, etapas 1 y 2. Montevideo. -----, -----, Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio. 2004. Informe de actividades y evaluación 2003. Montevideo.

## Proyecto Vivienda Rural Para Asalariados Rurales – Cooperativa de Producción

### Entrevistas

Ing. Agr. Fernando Ronca, técnico de la UMR responsable de la experiencia  
 Maestro Luis Ibarra, Asistente Social de la Cooperativa COVISRU  
 Giselle Luzardo, integrante de la Cooperativa COVISRU  
 Juan C. Fernández, integrante de la Cooperativa COVISRU  
 Alejandro Cóppola, integrante de la Cooperativa COVISRU

## Bibliografía

Intendencia Municipal de Montevideo, UY. Unidad de Montevideo Rural. 2000. Montevideo Rural: balance 1995-1999 y propuestas 2000-2005. Montevideo. -----, -----, 2003. Áreas de acción de Montevideo Rural. Montevideo.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*



- Scarlato, G. 2002. Montevideo rural: evolución reciente de la producción agropecuaria. Montevideo, IMM.UMR.
- . 2004. Montevideo rural: el campo a la orilla de la ciudad. Montevideo, IMM.UMR.
- Sellanes, J.; Gómez, A. fecha?. Análisis de la gestión de la Comisión Especial Permanente de Montevideo Rural. Montevideo, IMM. UMR.

## **Servicio de Maquinaria Agrícola de la UMR - IMM**

### **Entrevistas**

- Ing. Agr. Carlos Russi – UMR – Responsable del SMA
- Ing. Agr. Juan Olivet – Administrador – coordinador de la Cooperativa “Servicio de Maquinaria Agrícola”
- Ing. Agr. Carlos Croce – Gerente de JUMECAL
- Marcelo Bellenda – productor de Paso de la Arena, ex – Presidente de la SFR de Paso de la Arena y actual directivo.
- Ing. Agr. Ignacio Arboleya – CCU
- Ing. Agr. Héctor González - CNFR
- Mauricio Borca – Productor rural de Montevideo, usuario del servicio
- Consultas a usuarios de diferentes zonas de Montevideo

### **Bibliografía**

- Centro Cooperativista Uruguayo, UY. Borrador de propuesta: mejora y consolidación del funcionamiento del Servicio de Maquinaria

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

- Agrícola de la Intendencia Municipal de Montevideo.  
Montevideo.
- Convenio Intendencia Municipal de Montevideo, UY/Centro Cooperativista Uruguayo. Informe final del estudio de factibilidad. Montevideo.
- Intendencia Municipal de Montevideo, UY. Unidad de Montevideo Rural. 2000. Montevideo Rural: balance 1995-1999 y propuestas 2000-2005. Montevideo.
- ,-----, 2003a. Áreas de acción de Montevideo Rural. Montevideo.
- ,-----, 2003b. Informe encuesta Servicio de Maquinaria Agrícola. Montevideo.
- Scarlato, G. 2002. Montevideo rural: evolución reciente de la producción agropecuaria. Montevideo, IMM.UMR.
- , 2004. Montevideo rural: el campo a la orilla de la ciudad. Montevideo, IMM.UMR.
- Sellanes, J.: Gómez, A. Análisis de la gestión de la Comisión Especial Permanente de Montevideo Rural. Montevideo, IMM. UMR

### **13 . ANEXO 3 – LISTADO DE AFIRMACIONES METODOLOGÍA Q**

1. Las distancias entre localidades y entre pobladores y/o productores, consecuencia de la baja densidad poblacional, hace muy poco eficiente el tiempo técnico empleado y caro su funcionamiento.
2. A pesar de las distancias, existe potencial en las zonas para la interacción entre sus habitantes promoviendo el desarrollo de redes.
3. Hay pocas organizaciones, están debilitadas y generalmente se pelean entre sí.
4. Las organizaciones son pocas pero igualmente facilitan el acceso y canalización de servicios a las zonas.
5. Los conflictos por oposición de intereses en lo interno de cada localidad y de sus representantes o integrantes con otros, son un obstáculo serio para el avance en el desarrollo local.
6. Es necesario abrir espacios de participación para los jóvenes, para que puedan tomar decisiones y formarse como líderes.
7. Hay que rescatar la importancia de la escuela y del maestro como referentes para el desarrollo de las localidades.
8. Cuando la mujer se integra, se ve más dinámica en la zona.
9. Para alcanzar los objetivos de los proyectos hay que utilizar muchas herramientas, como ser crédito, promoción comercial, fondos no reembolsables.
10. La capacitación forma a las personas, las fortalece. Es el componente esencial de un proyecto.
11. La gente tiene miedo que se terminen los proyectos y se vayan de la zona.
12. Cuando los proyectos terminan, los resultados todavía no se ven, son a largo plazo.

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

13. El trabajo interdisciplinario no es fácil, lleva tiempo armar equipos y que todos contribuyan.
14. Los técnicos tienen que encarar el trabajo con humildad, sin imponer, respetando los tiempos. Hay que tener ganas.
15. Hay que atraer inversiones a las regiones y procurar que se den mayores oportunidades para generar ingresos.
16. Las regiones se desarrollan a partir de sus potencialidades naturales.
17. Hay una fuerte dependencia con las Intendencias y éstas no entienden las problemáticas locales. Falta más diálogo.
18. Las Intendencias son referentes y pueden contribuir a desarrollar políticas que alivien los problemas.
19. La Intendencia es la primera puerta a golpear para solucionar los problemas. Esto puede conducir a acciones paliativas que “consumen” un importante volumen de los recursos disponibles y traban la posibilidad de diseño y ejecución de políticas de desarrollo integral.
20. La concepción de desarrollo en las intendencias, ha pasado de la perspectiva por rubro o sector de actividad, a una visión en términos de desarrollo local, integrando fuertemente el espacio urbano-rural.
21. La intencionalidad de cubrir todo el departamento con recursos limitados (sobre todo humanos y técnicos) vuelve poco factible el modelo de desarrollo rural que, en todo caso, se sustituye por desarrollo agrario o promoción agropecuaria.
22. Hay que concentrarse en las demandas que plantea la sociedad civil organizada.
23. El escaso nivel de autonomía de las Intendencias o dependencias descentralizadas de los organismos nacionales, así como su alto nivel de

---

\*\*\* Sistematización de Experiencias de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó. URUGUAY \*\*\*

fragmentación sectorial (trabajo, vivienda, salud, educación) aparecen como un elemento que conspira fuertemente con los procesos de desarrollo local.

24. El nivel de fragmentación de la estructura municipal aparece como un fuerte obstáculo al desarrollo integral. Los cambios en los organigramas no terminan aún de ajustar mecanismos de coordinación horizontal eficaces a la hora de la toma de decisiones y de las acciones cotidianas de trabajo.

25. El manejo político de los proyectos es un peligro latente.

26. En los momentos de crisis es clave el papel de las Intendencias generando propuestas.

27. El desarrollo de la cultura del asistencialismo puede constituirse en una seria limitante al desarrollo integral.

28. Las Intendencias tienen que dar respuesta a los problemas que se les plantea. Hacen lo que pueden.

29. Cuando hay crisis los proyectos deben tener flexibilidad para adecuarse a los momentos críticos.

30. Hay un avance en la formulación de políticas municipales, pero se traducen en pocos proyectos relativamente dispersos y desarticulados entre sí.

31. Los proyectos no facilitan la participación de las personas, no se sabe bien donde están y adonde van.

32. Hay que plantear objetivos alcanzables que faciliten la participación y mejoren la autoestima.





**Diagramación:**  
**Mercosoft Consultores**

[www.mercosoft.com](http://www.mercosoft.com)





La presente publicación se enmarca en una alianza entre IICA y el Programa Regional del FIDA para el MERCOSUR para promover conjuntamente un estudio sobre experiencias de desarrollo rural como forma de difundir el enfoque DRET en Uruguay.

A partir de este estudio, se evaluaron los alcances y avances en materia de desarrollo rural a nivel municipal en los tres departamentos, analizando sus estrategias e instrumentos desde un enfoque territorial. Se procuró determinar, además, las sinergias o contradicciones de los programas y proyectos municipales, con las políticas nacionales a nivel macroeconómico, sectorial y de desarrollo territorial.

La Intendencia Municipal de Tacuarembó ha venido trabajando en materia de desarrollo rural y territorial desde mediados de la década de los setenta. Con un enfoque descentralizador, ha aplicado instrumentos concretos y fondos públicos, acumulando así una rica experiencia en el manejo del financiamiento y los recursos técnicos en apoyo, básicamente, a la pequeña producción.

La Intendencia Municipal de Montevideo se ha planteado, como política de ordenamiento territorial, preservar las áreas rurales de la Capital dentro del área metropolitana y crear condiciones para el desarrollo social y productivo, amortiguando la presión urbana sobre el territorio y el medio ambiente. La presencia de áreas productivas intensivas en mano de obra, capital y procesos de acondicionamiento, servicios públicos y privados, infraestructura, organizaciones de productores con tradición gremial y comercial, centros de enseñanza, una conexión natural con los departamentos vecinos y un mercado consumidor privilegiado, conforma una realidad sumamente rica de donde se puede extraer experiencia de desarrollo territorial y de instrumentos ordenadores aplicados al área rural metropolitana.

La Intendencia Municipal de Paysandú canalizó el movimiento reivindicativo "Paysandú entre Todos", de mediados de la década de los noventa, hacia una acción público-privada que permitió construir el primer Plan Estratégico Departamental. Este Plan, implementado con un enfoque sistémico del desarrollo y de los diversos territorios del departamento, auspició la consolidación de la Agencia de Desarrollo Departamental de Paysandú, como instrumento del Consejo Económico y Social (interfase público-privada) para canalizar oportunidades de inversión, proyectos productivos y de desarrollo social.

El estudio fue realizado por un grupo de docentes del Departamento de Ciencias Sociales de la Facultad de Agronomía, liderados por Miguel Vasallo y Pedro de Hegedus. Entre las conclusiones se destacó la importancia de jerarquizar la construcción del capital social económico, así como la necesidad de construir la competitividad territorial a través de un cambio cultural de los actores locales.



Oficina del IICA en Uruguay: <http://www.iica.org.uy>

Programa Regional del FIDA para el MERCOSUR: <http://www.fidamerica.cil/mercosur>