

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA
Tesis Licenciatura en Sociología

Desarrollo rural con enfoque territorial:
el caso de Uruguay integra

Sofía Angulo Benítez
Tutor: Alberto Riella

2013

ÍNDICE

Introducción.....	1
1. El desarrollo rural con enfoque territorial	2
2. Aspectos metodológicos	
1. Selección de Proyectos	8
2. Dimensión de análisis e indicadores	9
3. Técnicas de investigación	11
4. Fuentes.....	11
3. El análisis de la perspectiva territorial del Programa Uruguay Integra ...	12
4. Descripción y análisis de los proyectos seleccionados	
1. Cohesión Social y Territorial de la Micro – Región Eje Ruta 7	16
2. Colonia Integra	23
3. Desarrollo Social en Zonas Rurales de Durazno	29
4. Florida Sustentable.....	34
5. Conclusiones	42
6. Anexo.....	47
7. Bibliografía	49

INTRODUCCIÓN

La monografía final se elaboró a partir del Taller de Investigación de Sociología Rural y Desarrollo Territorial de la Licenciatura de Sociología. En este trabajo se pretende comprender la perspectiva territorial de las políticas públicas mediante el Programa Uruguay Integra, desarrollado en el período 2009 – 2011, que tiene como objetivo los territorios rurales de nuestro país. En este sentido se busca describir y caracterizar los proyectos realizados en esas zonas, identificar el modo y la estrategia en la que han intervenido en los territorios y finalmente discutir el enfoque de desarrollo territorial en estas intervenciones.

En el primer capítulo se presenta el marco conceptual. En el segundo se hace referencia a los aspectos metodológicos que han formado parte de esta investigación, aquí se pueden encontrar las técnicas de investigación. En el tercer capítulo se analiza la perspectiva territorial del Programa Uruguay Integra en base a sus documentos. En el capítulo cuarto se caracteriza, se observa la forma en que se implementan en los territorios y se hace referencia a la mirada de los actores locales sobre el modo y la estrategia de intervención de los cuatro proyectos seleccionados: 1. “Cohesión Social y Territorial de la Micro – Región Eje Ruta 7”, 2. “Colonia Integra Centros Rurales de Desarrollo Comunitario y Ciudadano”, 3. “Desarrollo Social en Zonas Rurales de Durazno”, y 4. “Hacia un desarrollo ambientalmente sostenible de la cuenca medio inferior del Río Santa Lucía Chico”. Finalmente, en el quinto capítulo se encuentran las conclusiones a las que se ha abordado.

1 EL DESARROLLO RURAL CON ENFOQUE TERRITORIAL

En las últimas décadas ha tomado relevancia la noción de nueva ruralidad, relacionada con una mirada más amplia de lo rural, trascendiendo la visión sectorial y agraria, y teniendo en cuenta los cambios significativos de los patrones culturales y de vida de los actores que viven en el medio rural (Schejtman,2007).

En este contexto el desarrollo territorial rural surge como una propuesta de una nueva visión del desarrollo rural en América Latina, con el objetivo de mejorar la manera con la que se están observando las realidades sociales así como también mejorar las consiguientes intervenciones en el territorio, a través de cambios en los enfoques de las políticas y acciones públicas (Echeverri,2002). El enfoque territorial del desarrollo es una manera de abordar fenómenos, procesos, situaciones y contextos, por lo tanto sus objetivos son instrumentales y prácticos.

Para comprender los cambios en esta nueva manera de analizar los fenómenos es fundamental la noción de territorio. Por ello a lo largo de esta investigación se considerará al espacio territorial rural *“como un ámbito social que es, al mismo tiempo, substrato condicionante y producto de procesos de acción social conducentes a su construcción y cambio social”* (Entrena,1998:19).

Es un espacio donde sus actores identifican la necesidad de contener y al mismo tiempo delimitar las relaciones que establecen entre ellos y con el resto, dando origen a una unidad donde se materializan las relaciones sociales y económicas. Es una construcción social, *“un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósito compartidos por múltiples agentes públicos y privados”* (Schejtman,2004:5).

Esta dimensión ha sido la más novedosa pues ha reconfigurado la categoría socio-espacial del territorio. Se reconoce al territorio como espacio de vida, dando relevancia a las dimensiones sociales y culturales y como escenario, sujeto y objeto de intervención de las políticas públicas (Cazella,2011).

Siguiendo a Schejtman, entenderé aquí al desarrollo territorial rural como *“un proceso de transformación productiva e institucional de un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza”* (2004:30). Una transformación productiva que tiene que ver con la articulación de la economía del territorio con los mercados más dinámicos y globales, dando lugar a un sistema de producción sustentable y competitivo que brinde beneficios a toda la sociedad rural para su permanencia y su reproducción en su territorio. Asimismo una transformación institucional que tiene como objetivo la interconexión por un lado entre actores locales, y por el otro actores locales con actores externos al territorio, y la reformulación de la normatividad con el fin de mejorar el bienestar social de la población rural.

El enfoque de desarrollo rural considera también fundamental la existencia en el territorio de relaciones entre la sociedad civil y el mercado. Esta relación entre los actores, grupos e instituciones y el mercado se dará en el marco de la lógica propia del territorio, esto es con sus asimetrías, conflictos, limitantes y potencialidades (Vasallo,2005).

A pesar de estar frente a una heterogeneidad territorial se puede distinguir una identidad vinculada al territorio. Pues cada territorio es capaz de poseer las condiciones necesarias para la construcción de identidad territorial que desarrollen, sea debido a factores endógenos (como el microclima, etnia, religión, creencias, costumbres) o a factores exógenos (acuerdos políticos, instalación de una agroindustria, demandas sociales y económicas).

Al tiempo que se amplía el concepto de ruralidad y de desarrollo rural, los actores sociales adoptan un rol más significativo, ya que la participación se considera un medio y un fin en sí mismo para alcanzar logros y avances. Es la articulación de una diversidad de actores locales, y a través de ella se consigue el empoderamiento social y la construcción de una ciudadanía activa.

La construcción del capital social se fomenta mediante la apropiación por parte de los actores locales de sus propios problemas y necesidades así como también de la capacidad de presentar soluciones a los mismos. A su vez estas capacidades locales deben ser acompañadas de un aumento del capital humano, mediante por ejemplo el aumento de años de escolaridad y el acceso a diferentes tipos de educación. Este aspecto, junto con el crecimiento económico se consideran estrechamente vinculados e interactuantes para el enfoque de desarrollo territorial rural (Vasallo,2005).

Estos elementos, el capital social y la construcción de la ciudadanía, están inmersos en el proceso de una construcción democrática, relacionada recíprocamente con el desarrollo territorial. Se entiende que *“la esencia del desarrollo del territorio se localiza en la posibilidad de generar procesos políticos que conduzcan a la construcción de las bases de una democracia participativa y directa”* (Echeverri,2002:160), dado que la única posibilidad de cambiar los distintos tipos de desigualdad es a través de la vía política y democrática.

El desarrollo rural es *“concebido como un proceso de transformación de las sociedades rurales y sus unidades territoriales, centrado en las personas, participativo, con políticas específicas dirigidas a la superación de los desequilibrios sociales, económicos, institucionales, ecológicos y de género, que busca ampliar las oportunidades de desarrollo humano”* (IICA,2000).

Este enfoque de desarrollo, se tendría que llevar a cabo dentro de un entramado complejo de “arquitectura institucional” que funcione como vehículo facilitador de cooperación, otorgando incentivos (sean desde el mercado o desde el gobierno) que produzcan un crecimiento en las capacidades de los hogares y comunidades rurales, generando por ende un aumento en la calidad y cantidad de activos físicos, humanos, naturales, financieros y sociales, que lograrán una mejor

calidad de vida (Schejtman,2004). Al mismo tiempo estaríamos frente a un cambio que favorecería el nivel de bienestar no sólo de la población rural sino de la población en general. Siempre y cuando la estrategia de desarrollo tome al sector rural como eje principal realizando un reordenamiento territorial, fomentando la integración nacional, restableciendo nuevas condiciones de vida para el campo, generando y fortaleciendo la participación de los actores en instancias de democracia participativa con una revalorización diferente del capital social y político que los sujetos llevan consigo (Pérez,2001).

Este enfoque territorial de desarrollo rural representa nuevas formas de reflexionar sobre la ruralidad, de elaborar políticas y de implementar nuevas acciones en el territorio objeto de intervención. Al mismo tiempo sustituye las dicotomías urbano vs. rural, progreso vs. estancamiento, moderno vs. atraso, por la heterogeneidad de los propios territorios y la construcción social que sus actores realizan. De esta manera se intenta superar la visión sectorial, agraria y económica para intentar adoptar una visión que incluya la diversidad no solo territorial sino también social, histórica y económica de cada territorio (Schneider,2009).

Frente a estos aspectos se considera importante exponer los cambios significativos de la sociedad rural uruguaya que tuvieron que ver con los tiempos biológicos y de trabajo que se han modificado, y con la disminución del aislamiento geográfico y cultural. Esto ha generado una mayor diversidad de los territorios, en los que algunos han presentado dinámicas importantes de crecimiento económico y desarrollo social mientras que otros padecen el fenómeno de la desertización social (Riella,2006).

La sociedad rural uruguaya en los últimos años se ha caracterizado por *“una reducción importante del proceso migratorio, una marcada articulación entre las localidades pequeñas y las áreas rurales dispersas, un perfil de población envejecido, una lenta reducción de las brechas en las condiciones de bienestar y de pobreza respecto a las zonas urbanas y una alteración en la distribución territorial de la pobreza”* (Riella,2010:219). Por ello es de suma importancia la formulación y el análisis de las políticas y acciones públicas desde un enfoque de desarrollo territorial.

En el marco de estas transformaciones¹, en 2008 se firmó un convenio entre la Comunidad Europea y la Presidencia de la República, dando surgimiento a Uruguay Integra Programa de Cohesión Social y Territorial. Tiene como objetivos: reforzar el poder de atracción territorial y generar empleos productivos duraderos; desarrollar y reforzar las capacidades institucionales de los Gobiernos Departamentales/Locales para la formulación, ejecución y gestión de políticas de acercamiento al ciudadano para la cohesión social y territorial; y apoyar la formulación de una

¹ La primera experiencia explícita en desarrollo rural territorial puede estar vinculado al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) mediante las Mesas de Desarrollo Rural.

estrategia de descentralización, desarrollo local y participación ciudadana. Se realizaron un conjunto de proyectos en todo el territorio nacional, entre los que se pueden encontrar aquellos que cumplen con las características de tener vínculo directo con lo rural o lo que es lo mismo un alto grado de ruralidad en sus componentes constituyentes.

En este marco, se seleccionó al Programa Uruguay Integra debido a que procuró fortalecer la descentralización y contribuir a la cohesión social y territorial y además tuvo alcance nacional. A través de sus áreas de acción intentaron *“aportar a la transformación democrática del Estado, aproximándolo al ciudadano, logrando la descentralización política con participación ciudadana, y la valoración creciente de los gobiernos departamentales para la ejecución conjunta de políticas públicas con el gobierno nacional y los Ministerios en todo el territorio”* (Documento Uruguay Integra, 2011). Por estos motivos se seleccionaron los siguientes proyectos: Integración Rural, Florida Sustentable, Cohesión Eje Ruta 7 y Colonia Integra, de los departamentos de Durazno, Florida, Cerro Largo y Colonia respectivamente, y que forman parte de Uruguay Integra Programa de Cohesión Social y Territorial. Se entiende a estos proyectos como posibles contenedores de elementos constituyentes de la perspectiva territorial de desarrollo rural, cumpliendo así con el requisito de ser acciones tomadas desde la esfera pública con enfoque territorial y enfocadas al desarrollo rural de nuestro país. De esta manera estaría cumpliendo con el requisito de ser un conjunto de acciones políticas con enfoque territorial y orientado al desarrollo rural de nuestro país.

Con el objetivo de entender el enfoque territorial de desarrollo rural de estos proyectos es fundamental considerar las siguientes dimensiones: productiva, institucional, acción colectiva y ciudadana.

La dimensión productiva se entenderá como la transformación del ámbito productivo que tendrá como objetivo *“articular competitiva y sustentablemente a la economía del territorio con mercados dinámicos, lo que supone cambios en los patrones de empleo y producción de un espacio rural determinado”* (Schejtman, 2004:30).

A partir de su postura, Schejtman y Berdegú (2007) consideran importantes potencializar, en el caso de que existan en el territorio, o fomentar: la eficiencia de los sistemas productivos, los diferentes rubros de producción, la creación de nuevos mecanismos para cosechas, siembras, pastoreo, huertas, pasturas, etc., generar nuevos y distintos flujos de inversión público – privada, mejorar la capacidad de los trabajadores como también sus condiciones laborales, asesorar no solamente al trabajador sino también a las empresas radicadas en el territorio.

Este conjunto de nociones promoverían la transformación productiva y generarían la inserción del territorio en dinámicas de crecimiento económico (Schejtman, 2007). Una transformación productiva que tiene que ver con la articulación de la economía del territorio con los mercados más dinámicos y globales, dando lugar a un sistema de producción sustentable y

competitivo que brinde beneficios a toda la sociedad rural para su permanencia con una mejor calidad de vida, y su reproducción en su propio territorio.

Otra dimensión fundamental, según Schejtman, en el enfoque territorial del desarrollo rural es la dimensión institucional: *“El desarrollo institucional tiene como objetivo estimular la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos relevantes, así como modificar las reglas formales e informales que reproducen la exclusión de los pobres en los procesos y los beneficios de la transformación productiva”* (2004:30).

Se pretende lograr una gobernanza territorial para alcanzar el cambio institucional, pues es esta dinámica institucional la que establece mediante sus reglas formales e informales los procesos de exclusión e inclusión social (Schejtman,2007). Por lo tanto es necesario llevar a cabo nuevas formas de articulación en el territorio entre diferentes actores como lo son el Estado, el mercado y la sociedad civil. Además se busca la creación de organizaciones de base, que pueden ser juntas vecinales, centros comunitarios, comisión de padres, como también la consolidación de las ya existentes en el territorio, como una manera de fortalecer el entramado institucional en el territorio (Delgado,2011).

Esta transformación institucional se realizará a través de una autonomía local que conduzca a una gestión pública local, nociones que implican una descentralización de responsabilidades que han sido durante siglos administradas centralmente. Por tanto en la perspectiva territorial ha de adecuarse la función del Estado, principalmente la reducción de su centralidad pudiéndose transformar en un actor como cualquier otro en el territorio. Pero no alcanza únicamente con la reestructuración del centralismo del Estado, sino que una gestión pública local necesariamente tendrá que contar con recursos humanos capacitados para alcanzar nuevas capacidades de auto – organización y auto – gestión del conjunto de actores que se encuentran en el territorio (Leite,2012).

Otra dimensión que en este trabajo se considera fundamental, teniendo en cuenta el estudio de Buarque (2012), es la dimensión acción colectiva.

En palabras de Schneider, los actores sociales *“pueden ser desde agricultores individuales, grupos o colectivos sociales. Ser actor no es un atributo inherente pero sí una condición social que se conquista por medio de relaciones e interacciones sociales a medida que los individuos o los grupos adquieren o construyen agencia, que consiste en el desarrollo y en la movilización de recursos, capacidad y formulación de estrategias”* (2011:12).

Por lo tanto se entiende fundamental la participación de las diferentes formas de asociaciones, cooperativas, grupos de vecinos, comisiones. Ya que supone integrar tanto a las organizaciones intermedias, las de apoyo como pueden ser las organizaciones no gubernamentales, fundaciones o instituciones, y las organizaciones de base, que pueden ser juntas vecinales, centros comunitarios. Esta participación y movilización de los actores sociales es posible a través de la

creación de espacios de intercambios de diálogo, y deben ser generados a partir de la manifestación de una identidad, entendida ésta como característica común de un grupo social unido sea por los intereses, valores, tradiciones, cultura o posturas políticas.

Los actores sociales de un determinado territorio de esta manera estarían actuando colectivamente, y aunque tuvieran diferentes intereses y defendiendo los propios, han de ser capaces de construir coaliciones que procuren la cooperación entre ellos y con otros actores locales con el objetivo de presentar estrategias de acción que conduzcan al desarrollo rural para el territorio (Buarque,2012).

También es importante la identificación y reconocimiento de conflictos, pues a medida que se amplía la diversidad de actores sociales envueltos en la discusión del territorio, se expanden la cantidad y la profundidad de los conflictos. Y es en este cruce de las distintas opiniones y posiciones donde radica la posibilidad de resolver los conflictos, siendo ésta una etapa del proceso participativo (Ibídem).

Finalmente en este trabajo se utiliza la dimensión ciudadana para hacer referencia a la ampliación de los derechos de los actores sociales que se encuentran en el territorio, a través del acercamiento al mismo de los diferentes servicios considerados esenciales para mejorar la calidad de vida de las personas como también el acceso a la información y mejores condiciones de infraestructura que se encuentren en el territorio (como caminería, plazas, escuelas). Pues se entiende que la ciudadanía no es equiparable únicamente al logro de determinados derechos sociales, políticos y económicos sino que también tiene que ver con procesos de exclusión e inclusión (Moraes,2010).

Un enfoque territorial rural debe contener este conjunto de dimensiones y la realización de cada una de estas en cada proyecto obedecerá en gran parte de la gestión local que se lleve a cabo, y ésta dependerá en alguna medida al grado de homogeneidad de los actores locales, las formas de asociación pertenecientes al territorio y las relaciones entre las distintas formas asociativas del territorio, y al nivel de cobertura y calidad de la infraestructura (Schejtman,2003).

Para generar transformaciones realmente significativas *“se deben priorizar medidas para atender la situación de los territorios rurales más vulnerables socialmente, potenciando las acciones que ya se vienen llevando adelante y desarrollando nuevas modalidades de acción que contemplen las especificidades de cada territorio”* (Riella,2010:222). Con políticas públicas diferenciales que tengan en cuenta al territorio como una construcción social en un espacio determinado y que está en permanente transformación. Dado que es una dialéctica continua entre los actores locales y el territorio en el que se encuentran, donde tanto los actores como el territorio son modificados y modificables por el otro.

Es ésta la manera de mirar al desarrollo, una perspectiva integradora y multidimensional, pues es un proceso social, cultural, económico y medio ambiental que no tiene fin y que está en un continuo hacer – deshacer – rehacer entre los actores locales y el territorio.

El presente trabajo intentará comprender la perspectiva territorial del Programa Uruguay Integra a través de sus intervenciones. Se buscará analizar en qué medida los proyectos abarcan las dimensiones aquí consideradas y de qué manera las acciones se entrelazan en el territorio. Pues los proyectos seleccionados son contenedores de acciones que pueden ser analizadas desde las dimensiones que se consideran fundamentales en la perspectiva de desarrollo territorial rural.

Objetivo General

- Contribuir a comprender las políticas públicas con enfoque territorial en la intervención de las áreas rurales.

Objetivos Específicos

- Describir y caracterizar el enfoque territorial rural del Programa Uruguay Integra.
- Describir y caracterizar los proyectos del Programa Uruguay Integra, en el período 2009 – 2011, en las zonas rurales.
- Determinar en qué medida los proyectos identificados incorporan el enfoque territorial rural en su implementación.

2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

1. Selección de Proyectos

Para lograr *comprender las políticas públicas con enfoque territorial en la intervención de las áreas rurales*, fue necesario seleccionar los Proyectos del Programa Uruguay Integra en función del marco teórico y de los objetivos expuestos.

En un primer momento se hizo una clasificación sobre el conjunto de los Proyectos que forman parte del Programa Uruguay Integra a través de sus objetivos planteados, entre los que tenían características de desarrollo territorial rural y aquellos que no.

En una segunda etapa se los clasificó nuevamente, pero esta vez a través de la distinción según el enfoque territorial o sectorial que tuvieran los objetivos que buscaban dichos Proyectos. De

esta manera se seleccionaron los siguientes Proyectos que siendo rurales tenían un enfoque territorial: “Desarrollo Social en Zonas Rurales de Durazno”, “Colonia Integra” en Colonia, “Florida Sustentable” en Florida y “Cohesión Eje Ruta 7” en Cerro Largo.

2. Dimensión de análisis e indicadores

Se entiende fundamental entender el enfoque territorial de los Proyectos seleccionados desde las siguientes dimensiones: 1. Productiva, 2. Institucional, 3. Acción Colectiva y 4. Ciudadana.

Por un lado se encuentra la dimensión productiva. Se considera importante el fomento de la eficiencia de los sistemas productivos, los diferentes rubros de producción, la creación de nuevos mecanismos para cosechas, siembras, pastoreo, huertas, pasturas, etc., generar nuevos y distintos flujos de inversión público – privada, mejorar la capacidad de los trabajadores como también sus condiciones laborales, asesorar no solamente al trabajador sino también a las empresas radicadas en el territorio. Pues promoverían una transformación productiva en la sociedad rural, provocando que el sistema de producción se convierta en competitivo y sea capaz de insertarse en una articulación con los mercados más dinámicos y globales. De esta manera se generarían beneficios para la permanencia y reproducción de sus individuos con una mejor calidad de vida.

Otra dimensión fundamental en el enfoque territorial del desarrollo rural es la dimensión institucional. Dentro de ésta se entiende pertinente la creación de nuevas formas de articulación entre el Estado, la sociedad y el mercado. Además del fomento y consolidación de organizaciones de base como pueden ser las juntas vecinales, centros comunitarios, comisión de padres. Un elemento también aquí importante es la descentralización de responsabilidades y la existencia de recursos humanos capacitados para alcanzar nuevas capacidades de auto – organización y auto – gestión.

Una tercera dimensión es la acción colectiva, considerándose fundamental la participación de las diferentes formas asociativas, tales como las asociaciones, cooperativas, grupos de vecinos, comisiones, organizaciones, instituciones, capaces de generar espacios de intercambio de diálogo y presenten estrategias de acción que conduzcan al desarrollo rural en el territorio.

Finalmente se encuentra la dimensión ciudadana, por la que se entiende importante la ampliación de los derechos de los actores. Esto se lograría a través del acercamiento al territorio de los diferentes servicios que se consideran esenciales para mejorar la calidad de vida como también facilitando el acceso a la información, y mejorando las condiciones de infraestructura que se encuentren en el territorio como pueden ser escuelas, plazas, caminería, policlínicas.

A continuación se elabora un cuadro con las dimensiones recién presentadas y sus respectivos indicadores:

CUADRO N° 1: Indicadores para comprender el enfoque territorial rural en el caso de los Proyectos seleccionados del Programa Uruguay Integra

DIMENSIONES	INDICADORES
PRODUCTIVA	Eficiencia de los sistemas productivos
	Diferentes rubros de producción
	Generación de nuevos mecanismos para: cosechas, siembras, pasturas, huertas, etc.
	Mejorar capacidad de los trabajadores y condiciones laborales
	Asesoramiento a pequeñas, medianas y grandes empresas
	Espacio de intercambio de diálogo entre productores de diferentes rubros productivos
INSTITUCIONAL	Nuevas formas de articulación entre el Estado, la sociedad civil y el mercado
	Organizaciones de base en el territorio: juntas vecinales, comisiones de padres, centros comunitarios
	Descentralización de responsabilidades de la administración central
	Recursos humanos capacitados
ACCIÓN COLECTIVA	Participación de las diferentes formas de asociaciones, cooperativas, grupos de vecinos, comisiones
	Relación entre organizaciones de base y organizaciones intermedias
	Espacios de intercambio de diálogo
	Identificación y reconocimiento de conflictos
CIUDADANA	Acercamiento al territorio de servicios esenciales
	Acceso a la información
	Condiciones de infraestructura del territorio (escuelas, policlínicas, caminerías, plazas)

A partir de las dimensiones e indicadores mencionados se procurará comprender la perspectiva territorial de los Proyectos realizados en las zonas rurales de los departamentos de Cerro Largo, Colonia, Durazno y Florida.

3. Técnicas de investigación

A partir de la selección de los Proyectos, se pretende observar las diferentes estrategias de implementación que cada Proyecto llevó a cabo en su territorio. Para ello se entiende fundamental abordar la realidad desde dos técnicas de análisis cualitativo: las entrevistas semi – estructuradas y los documentos. La elección del tipo de entrevista semi – estructurada fue porque dispone una serie de preguntas que ofician como guía y al mismo tiempo *“el entrevistador puede decidir libremente sobre el orden de presentación de los diversos temas y el modo de formular las preguntas”* (Corbetta,2007:352). De esta manera el entrevistador propone la manera en que se pregunta sobre qué tema en particular, priorizando sobre algunos temas según le parezca lo más concerniente con respecto a sus objetivos de investigación. En el trabajo de campo fue posible constatar la posibilidad de manipulación que posee esta técnica. Por ejemplo, cuando el entrevistado se desvinculaba de lo que uno estaba procurando, o cuando en determinadas situaciones se debieron adecuar las preguntas según los modismos empleados por el entrevistado, o en otros casos insistir sobre determinado tema, siempre garantizando la recolección de información necesaria que exige toda investigación.

Se realizaron dos tipos de entrevistas semi – estructuradas, una para los coordinadores de los Proyectos seleccionados y otra pauta para los actores referentes de las localidades. El trabajo de campo fue realizado entre los meses de abril y julio de año 2011, y se hicieron 28 entrevistas en los departamentos de Cerro Largo, Colonia, Durazno y Florida. Del total de las entrevistas, 8 fueron realizadas a los coordinadores de los Proyectos (2 coordinadores por cada Proyecto) y las 20 restantes a referentes locales que habían sido beneficiarios directos de los Proyectos.

Otra técnica que se utilizó fue el análisis de documentos, dado que se consideró a los documentos como *“un material informativo sobre un determinado fenómeno social que existe con independencia de la acción del investigador”* (Corbetta,2007:376).

Ambas técnicas de investigación fueron pensadas desde los objetivos de este trabajo y por lo tanto tuvieron que ser transversalizadas por las dimensiones que aquí se consideran fundamentales para lograr una aproximación a la comprensión de los Proyectos del Programa Uruguay Integra que apuntaron al desarrollo rural con enfoque territorial.

4. Fuentes

Se recopilaron documentos referidos al Programa Uruguay Integra, entre los que se encuentran: el documento que le da inicio al Programa Uruguay Integra denominado *“Convenio de Financiación N° DCI-ALA/2007/19-009 entre la Comunidad Europea y la República Oriental del Uruguay”* realizado en el año 2007, y el documento que se publica al finalizar el Programa y se titula *“Informe Final del Programa de Cohesión Social y Territorial Uruguay Integra Aprendizajes*

y desafíos para la cohesión social y territorial”, presentado en junio de 2012 y escrito por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de nuestro país.

En lo que respecta a cada Proyecto en particular se recogieron los informes finales de cada uno, que fueron escritos por cada equipo coordinador del Proyecto y aprobados tanto por la Unión Europea como por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de nuestro país.

Estos documentos pueden ser catalogados como documentos institucionales, ya que son el producto institucional de una determinada sociedad y contienen desde hechos importantes que se producen en una comunidad hasta experiencias de la vida cotidiana de las personas. De esta manera se transforman en material empírico para la investigación social. Sin embargo, al momento de ser analizados es preciso tener en cuenta que no tienen una mirada objetiva de la realidad, ya que reflejan la dimensión institucional de los fenómenos dado que son producidos por las instituciones o por los individuos en el contexto de sus funciones institucionales. Aún así, poseen una riqueza empírica fundamental para comprender determinados procesos y fenómenos de una investigación social.

3 EL ANÁLISIS DE LA PERSPECTIVA TERRITORIAL DEL PROGRAMA URUGUAY INTEGRA

Para descubrir la visión que este Programa tiene acerca del desarrollo territorial es necesario ir descomponiendo los diferentes elementos que hacen a la noción de desarrollo territorial en el Programa Uruguay Integra.

Se vuelve necesario comenzar por mencionar que el objetivo principal del Programa tiene que ver con la promoción del contexto socio – económico para generar desarrollo local en un trabajo conjunto entre los gobiernos departamentales y sus actores locales (Convenio de Financiación, 2007). En el documento inicial del Programa es posible distinguir tres áreas de acción sobre las que intervendrán: “atractividad territorial y generación de empleos”, “fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos departamentales o locales para administrar y gestionar su territorio”, y “el desarrollo de una política nacional de descentralización y de desarrollo local”. Se vuelve pertinente a efectos de lo que aquí se procura, aproximarnos a la comprensión del enfoque territorial del Programa Uruguay Integra, conocer el conjunto de objetivos y actividades que conformaron las tres áreas de acción.

El área de acción “atractividad territorial y generación de empleos” se constituye desde la noción de desarrollo endógeno, pensado como responsabilidad de los actores locales y como proceso complementado por una normativa legislativa. Esta área de acción tiene por objetivos generar incentivos para favorecer el sistema productivo y las cadenas productivas, a través del

surgimiento de una red de capitales locales y externos al territorio en un contexto, intentando fomentar una red de *“encadenamientos y la diversificación productiva, complementando al mismo tiempo el desarrollo local del sector servicios socio – económicos”* (Convenio de Financiación,2007:10). También implica la capacitación del trabajador con respecto a mejoras tanto en las condiciones como en las técnicas laborales, lo que facilita el tránsito y el acceso en el mercado laboral. Siguiendo a Schejtman y Berdegué (2004), esta dimensión productiva forma parte constitutiva del desarrollo territorial rural y tiene que ver con la articulación de la economía del territorio con los mercados más dinámicos y globales, y la generación de sistemas productivos competitivos.

Además se pudo observar que se contaba con un conjunto de mecanismos de financiación de inversiones productivas y sociales locales al que denominaron Fondos Concursables, que se transformaron en instrumento clave y tenían por objetivo financiar Proyectos presentados por las Intendencias, para destinar recursos, físicos o humanos, a aquellos territorios que a criterio de los gobiernos departamentales estaban pocos desarrollados. A partir de la selección de los territorios se fomentaban espacios de participación entre los actores locales con el objetivo no sólo de planificar sino también de gestionar Proyectos que desde el territorio surgían. Aquí es posible visualizar cómo se entrecruzan aspectos productivos (Schejtman,2004), dado que las iniciativas propuestas podrían contener elementos productivos, con aquellos que tienen que ver con la participación de los actores del territorio (Buarque,2012), intentando promover el sentido de pertenencia por parte de los actores locales sobre el territorio en el que se encuentran. De esta manera fomentan la acción colectiva sobre el territorio a través de la presentación de proyectos a los Fondos Concursables, incentivando a los actores locales a identificar y reconocer tanto problemas como necesidades del propio territorio y sus posibles soluciones.

En el Programa se distingue como proceso relevante el endógeno, en el que las instituciones, los actores locales, privados y sociales del territorio desempeñan un rol central no solamente al momento de realizar los Proyectos sino también durante toda su trayectoria. De esta manera se procura un tipo de ciudadanía activa que reconozca el conflicto latente y procure a través del reconocimiento en el territorio la mejor solución y manifestarlo en estos proyectos de los Fondos Concursables. Se distingue aquí la dimensión acción colectiva (Buarque,2012) que en este trabajo se adopta y que se considera fundamental para el enfoque de desarrollo territorial rural.

Otra de las áreas de acción es *“fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos departamentales o locales para administrar y gestionar su territorio”*, que consiste en realizar una gestión pública organizada y en capacitar a los recursos humanos de los gobiernos departamentales. *“Con acciones de capacitación y asistencia técnica local, se pretende reforzar la capacidad de las Intendencias vista como el acercamiento al ciudadano y la formulación y ejecución de proyectos de*

inversión” (Convenio de Financiación,2007:11). Se profundiza en el interés de lograr instalar diferentes capacidades en los gobiernos departamentales para alcanzar una autonomía y así poder llevar a cabo diferentes maneras de articulación entre el gobierno nacional y los gobiernos departamentales. Aparece así la articulación multi – nivel de las instituciones y consecuentemente las nuevas formas de articulación entre las municipalidades y sus ciudadanos, siendo fundamental para el desarrollo territorial rural la existencia de esta transformación institucional (Schejtman,2004). Al mismo tiempo se considera importante la articulación inter institucional en el marco de políticas de estado a nivel nacional convergiendo con aquellas políticas departamentales y al mismo tiempo teniendo en cuenta las necesidades que el propio territorio identifica. Este conjunto de objetivos poseen escasas probabilidades de poder realizarse, ya que dichas ambiciones deberían estar enmarcadas en una política nacional de largo plazo y con mayor alcance territorial, para lograr sostenibilidad y efectivos resultados. Debido al corto período de tiempo en el que se lleva a cabo el presente Programa (del 2009 al 2011) y la ausencia de una serie de garantías normativas y legislativas que tienen que existir para que se pueda llevar a cabo una autonomía departamental, descentralización y articulación multi – nivel de las instituciones, solamente se realizó un único espacio de diálogo en cada Proyecto. Este encuentro se denominó Mesa Interinstitucional, constituida por cada Intendencia departamental, representantes de los Ministerios e instituciones socias de cada Proyecto, y se procuraba la coordinación de las acciones en el territorio. Las “mesas” de esta manera fueron un intento por aproximarse hacia un cambio de institucionalidad en el territorio (Schejtman,2004), ya que procuraron establecer nuevas formas de relación entre el Estado, la sociedad y el mercado.

Finalmente, se encuentra el área de acción “desarrollo de una política nacional de descentralización y de desarrollo local”. Ésta tiene por un lado las limitantes que se señalaron anteriormente referidas al alcance nacional que pretenden realizarse en el marco de un programa de corto plazo. Por otro lado posee las nociones que refieren en grandes rasgos, a la ciudadanía y a la acción colectiva desde su concepción de desarrollo. Esta área de acción se orientaba a intervenir en un *nivel local, promoviendo un desarrollo endógeno y participativo (...), en particular la planificación territorial, los procesos de acercamiento al ciudadano y la conformación de una política pública*” (Convenio de Financiación,2007:8). Aquí se visualiza el papel del actor local como ciudadano, donde se le amplían sus derechos al acercar al territorio diferentes servicios. Esta ampliación y fortalecimiento de la ciudadanía está relacionada con la “*promoción y fortalecimiento de los actores locales para su participación efectiva en los procesos de descentralización*” (Convenio de Financiación,2007:12). Un ejemplo fueron los Fondos Concursables, donde se promovieron espacios en los que se intercambiaron saberes y se generaron relaciones sociales entre los actores locales. La acción colectiva (Buarque,2012) como la expansión de la ciudadanía

(Morales,2010) son aspectos fundamentales al momento de hacer referencia al desarrollo territorial, pues tienen estrecha vinculación con la creación de espacios de intercambios e interrelaciones sociales que fortalecen la construcción de sujetos sociales autónomos para la búsqueda de la territorialidad.

En los documentos analizados también se pueden encontrar las definiciones que adoptan sobre los enfoques de desarrollo. Por desarrollo local entienden un proceso de crecimiento económico que conduce a una mejor calidad de vida (Rodríguez,2012). Ésta es una concepción economicista del desarrollo con predominio de la dimensión productiva, por lo tanto, se entienden fundamentales aspectos relacionados intrínsecamente a lo productivo como lo son por ejemplo el valor del empleo y sus condiciones y el aumento del valor de los rubros de producción del territorio. Sin tener en cuenta dimensiones tales como las institucionales, ciudadana y acción colectiva que forman parte indispensable de un enfoque de desarrollo rural territorial.

Al mismo tiempo se posicionan desde el enfoque de las capacidades de Amartya Sen, quien sostiene que el desarrollo es un proceso de expansión de libertades reales y efectivas. Desde esta perspectiva se re – valoriza al ciudadano como un actor principal, al que se le amplían sus derechos y se le pretende garantizar el ejercicio de sus libertades de forma real y efectiva a través de la expansión de las capacidades. Sin embargo al ser una perspectiva de desarrollo centrada en las personas, necesita de otros enfoques que la complementen y que consigan ver al desarrollo como algo más que la sumatoria de personas. En este Programa se toma el aporte de Sen de esta manera, como un complemento a la mirada del desarrollo y se le agregan como vimos el desarrollo local y la siguiente noción de cohesión territorial.

Desde el Programa Uruguay Integra se sostuvo que: *“La cohesión territorial implica reconocer las diversidades y asimetrías, en un doble sentido, en el derecho de los diferentes territorios y sus poblaciones a un desarrollo que respete esas características inherentes al propio ser local y regional, así como en lo que refiere a que ese desarrollo sea también armonioso y contribuya al bienestar y progreso de todo el conjunto”* (Convenio de Financiación,2007:80). Con esta percepción se procura respetar las formas de ser de los actores locales y de pertenecer a un territorio, pero al mismo tiempo estas formas deben ser congruentes con el sistema productivo global. Esto implica un enfoque vinculado con la dimensión económica - productiva, donde los sistemas productivos respondan tanto a las necesidades de los actores que allí residen como a las posibilidades que el territorio ofrece. Esta forma de mirar al desarrollo no tiene en cuenta las implicancias en el territorio de las instituciones públicas, las distintas formas asociativas y cooperativas entre actores públicos o privados, las movilizaciones de los actores, la expansión de los derechos de la ciudadanía.

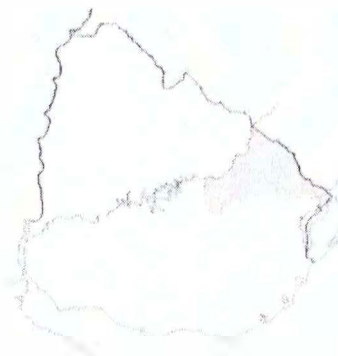
A partir de lo referido, es posible sostener que el Programa Uruguay Integra expresa en sus documentos una perspectiva territorial. Las nociones sobre el desarrollo local, el enfoque de las capacidades y la cohesión territorial demuestran la visión que adoptó el Programa para especificar objetivos y actividades, como también para definir las maneras en que se desarrollarían cada una de ellas. Se vuelve pertinente entonces observar en qué medida este enfoque aplica a cada Proyecto que interviene en las zonas rurales.

4 DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE PROYECTOS SELECCIONADOS

4.1 COHESIÓN SOCIAL Y TERRITORIAL DE LA MICRO REGIÓN EJE RUTA 7

Descripción

El Proyecto *Cohesión Social y Territorial de la Micro – Región Eje Ruta 7* fue realizado desde enero de 2009 a febrero de 2011 en el departamento de Cerro Largo, en el noreste de Uruguay. Tiene departamentos limítrofes a Durazno al oeste, Rivera y Tacuarembó al norte, Treinta y Tres al sur y con la República Federativa do Brasil al este. Se encuentra entre los cuatro departamentos con mayor extensión territorial: 13.648 km². Su población total según datos del censo 2011 del INE es de 84.698 habitantes, perteneciendo al área urbana un 93% (78.762 habitantes) y al área rural únicamente un 7% (5.936 habitantes).



La Micro – Región Eje Ruta 7 incluye las localidades de Bañados de Medina, Frayle Muerto, Cerro de las Cuentas, Tres Islas, Quebracho, Ramón Trigo, Tupambaé, Arévalo, Paso Pereira, y también la localidad de Santa Clara del Olimar ubicada en el departamento de Treinta y Tres. Se perseguían como resultados: “*nuevas fuentes de ingresos y empleos generados a partir de la aplicación de estrategias productivas innovadoras y la mejora de las condiciones de empleabilidad con énfasis en los sectores más desfavorecidos*”; mejorar la capacidad local “*a través de la participación, articulación y desarrollo de la institucionalidad local*”; y por último mejorar la calidad de vida “*a través de la promoción de salud y acceso a los servicios básicos*” (Informe Cerro Largo, 2011:2).

Las instituciones socias que ejercían como colaboradoras fueron: Liga de Trabajo de Frayle Muerto, Secretariado Uruguayo de la Lana (SUL), Fundación Quebracho, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Ministerio de Salud Pública e Instituto del Niño y el Adolescente. Los beneficiarios finales y los grupos destinatarios fueron los productores rurales familiares, teniendo en cuenta a los niños, jóvenes y a las mujeres dentro de estas familias,

los jóvenes y adultos con dificultades para acceder a capacitación para empleo de calidad (Informe Cerro Largo,2011).

La Micro – Región Eje Ruta 7

El Proyecto se planteó como objetivo general el desarrollo de la micro – región con cohesión social y territorial y como objetivo específico el fortalecimiento de las capacidades locales de los pobladores de dicha micro – región. Para alcanzar los objetivos se propusieron trabajar en: *“Nuevas fuentes de ingresos y empleos generados a partir de la aplicación de estrategias productivas innovadoras y la mejora de las condiciones de empleabilidad con énfasis en los sectores más desfavorecidos; Mejorar la capacidad local a través de la participación, articulación y desarrollo de la institucionalidad local; Mejorar la calidad de vida a través de la promoción de salud y acceso a los servicios básicos”* (Informe Cerro Largo,2011:2). Estas propuestas realizadas en función de los objetivos, parecen estar más cerca de lo que puede alcanzar una política de largo alcance territorial, que un Proyecto de dos años. A pesar de ello, es posible sostener que los resultados que buscan pueden estar categorizados dentro de dimensiones, que en este trabajo consideramos dentro de la perspectiva territorial (Schejtman,2004). Una es la dimensión productiva que se puede visualizar a través de la generación de nuevos mecanismos para los diferentes tipos de producción y una adecuada capacitación para mejorar la calidad del empleo como también las condiciones en las que el trabajador rural se encuentra. Otra dimensión que se puede encontrar y que tiene que ver con el enfoque territorial del desarrollo es la institucional, referida a las nuevas formas de articulación entre las instituciones tanto públicas como privadas. Por último, se puede observar la dimensión ciudadana a través de la expansión de los derechos de los pobladores de la micro – región ruta 7 del departamento de Cerro Largo.

Para aproximarse a los objetivos, el Proyecto realizó actividades posibles de relacionarlas con la dimensión productiva del mismo que se denominó “trabajo y desarrollo”. Algunas de las actividades tuvieron que ver con la producción de: cordero pesado, cerdo pampa, apícola, repujado de metal, huertas familiares. Por otro lado se realizaban capacitaciones para el empleo de los pobladores de la zona. Se dictó el curso de Ciclo Agrario de Alternancia de la UTU por primera vez, se promovió la participación en eventos de los jóvenes, se hicieron cursos de informática, curso de atención al cliente, curso de asistente comercial y curso de forestación. Estas actividades, íntimamente relacionadas con la dimensión productiva que aquí se considera fundamental para comprender la perspectiva territorial del desarrollo (Schejtman,2004), intentaron promover los diferentes rubros de producción existentes en el territorio como también fomentar a través de las capacitaciones una mejor condición laboral.

Otra área del Proyecto fue: “fortalecimiento organizacional”. Aquí se pueden encontrar capacitaciones sobre fortalecimiento organizacional en todas las localidades, dirigidas a actores públicos y a la sociedad civil. Se constituyeron 9 mesas locales en las diferentes localidades, con sus respectivas agendas y con reuniones que se realizan de forma mensual conjuntamente con el Consejo de Socios del Proyecto. Las mesas locales funcionaron como espacios de reunión de los vecinos, donde se pretendían identificar las problemáticas y las necesidades que los actores locales identificaban. Éstas fueron para el Proyecto *“la organización medular de toda la comunidad”* (Entrevista 2), se pueden considerar como un espacio de encuentro entre referentes de las comisiones, grupos, instituciones y también vecinos directamente implicados en el territorio, buscando la participación y la acción conjunta. Estas mesas locales tienen además que ver con la creación de una ciudadanía activa y participativa, aspectos de la dimensión acción colectiva (Buarque, 2012) del enfoque de desarrollo territorial de este trabajo. Al mismo tiempo se llevaba a cabo el Consejo de Socios que consistía en reuniones mensuales de los representantes de las instituciones socias y colaboradoras del Proyecto, presididas por el Intendente de Cerro Largo: *“eso permitía que todas las organizaciones estuviéramos al tanto de lo que estaba pasando en el marco del proyecto, era una rendición de cuentas, de tomas de decisiones de cosas que eran emergentes”* (Entrevista 1). Los Consejos de Socios se empezaron a hacer una vez al mes en Melo, la capital de Cerro Largo, pero después se empezó a realizar en las distintas localidades. Esta manera de intervenir en el territorio *“llevó a conocer el propio territorio, a definir cuáles eran las problemáticas e incluso a pensarse como comunidades, de qué alternativas o qué necesidades tenían para solucionar esos problemas”* (Entrevista 1).

Un aspecto a destacar es que las actividades contaron con el apoyo de una comunidad con experiencia e historia en organizaciones, asociaciones, fundaciones y grupos. El Proyecto se caracterizó por tener la presencia de todas las organizaciones que se encontraban ya constituidas en el territorio, y que participaron como socios, como fueron La Liga de Trabajo, Fundación Quebracho, Asociación Civil El Jardín. Esto favoreció sin lugar a dudas no solamente al desempeño del Consejo de Socios sino también al desarrollo mismo del Proyecto.

A pesar del intento por generar un fortalecimiento inter – institucional, los acuerdos que se llevaron a cabo para materializar las distintas actividades en el territorio generaron dificultades: *“a las organizaciones les cuesta verse trabajando con otros o interviniendo con otros, como que cada institución tiene que tener su mesa, cada institución tiene que tener su protagonismo”* (Entrevista 1). Cuando se trata de generar nuevas formas de articulación entre instituciones, sean éstas públicas o privadas, se está ante una compleja realidad donde prevalecen distintas luchas de poder según intereses de los más variados. En el marco de este Proyecto se puede observar la creación del Consejo de Socios y las mesas locales como un acercamiento a la perspectiva territorial del

desarrollo, siendo un intento por conformar coordinaciones inter – institucionales, las que forman parte de la dimensión institucional que aquí se considera pertinente (Schejtman,2004).

Otra área de acción fue “Salud y medioambiente” con la que se buscaba mejorar la calidad de vida a través de la promoción de salud y acceso a los servicios básicos. Se llevaron a cabo programas para la población más vulnerable, siempre había una población objetivo específica pero fundamentalmente se buscaba la incorporación de la mujer. Se realizaron actividades en las que los jóvenes eran la población objetivo, también se hicieron tres jornadas de integración de todas las localidades en las que participaron alrededor de 300 personas. Se hicieron ferias saludables y jornadas de seguimiento de estas ferias, que reforzaron una experiencia dado que ya existían antes de la llegada del proyecto al territorio a través de la Fundación Quebracho y el comité departamental de salud. Se complementaban con la realización de un pesquisamiento visual y un programa de salud bucal (éste por ejemplo realizó el diagnóstico a 751 personas, 948 niños con topicación fluorada y 1930 intervenciones odontológicas), al mismo tiempo que se dictaban charlas sobre, por ejemplo, nutrición y hábitos de vida saludable, promoción y prevención de la salud bucal. Este conjunto de actividades tienen que ver con la ampliación de los derechos de las personas de acceder a servicios básicos, como lo es la salud y a su efectivo cumplimiento. Es posible sostener que se intentó la expansión de los derechos de las personas que viven en la micro – región ruta 7 del departamento de Cerro Largo, siendo éste un indicador de la dimensión ciudadana de la presente investigación (Morales,2010).

Además se hizo la experiencia piloto “Frayle Muerto Ciudad Limpia”. Esta actividad consistió en cuatro clasificadores que se agruparon para trabajar en circuitos limpios en toda la localidad, lograron vender 1372 kilos de material clasificado por mes y se apoyaron los encuentros regionales de clasificadores que hubo en Laguna Merín y en Minas. Esto también tiene que ver con la creación de una ciudadanía activa y participativa, aspectos de la dimensión acción colectiva (Buarque,2012) del enfoque de desarrollo territorial de este trabajo. Se intenta a través de la sensibilización, abordar temas como los referidos a la salud y al medioambiente que deberían generar en los actores locales una percepción diferente de los problemas, mediante la cual las necesidades o conflictos sean apropiados por los actores radicados en dichos territorios.

Finalmente, es posible observar que, las acciones del Proyecto que intervino en las zonas rurales de Cerro Largo pudieron ser analizadas desde las dimensiones que aquí se consideran fundamentales, lo que expresa que el Proyecto ha tenido una perspectiva territorial.

Mesas Locales: un espacio de encuentro

Los actores locales entrevistados del Proyecto *Cohesión Social y Territorial de la Micro – Región Eje Ruta 7* realizado en el departamento de Cerro Largo pertenecían a las localidades de Bañado de Medina, Cerro de las Cuentas, Tupambaé y Frayle Muerto.

En primer lugar, todos los actores entrevistados mencionaron haber participado de las mesas locales que se llevaron a cabo en el marco del Proyecto. Cada uno participó de las mesas locales desde el rol de vecinos de la comunidad y en el caso de la localidad de Tupambaé algunos de sus vecinos participaron desde el grupo Tupambaé Plan. Las mesas locales generaron un espacio de encuentro con los distintos actores locales cada quince días y eran allí donde se planteaban las necesidades y problemáticas que ellos mismos identificaban para luego plantearlas al equipo coordinador del Proyecto y al Consejo de Socios: *“el tema ese de las mesas locales estuvo muy bueno porque justamente todas las inquietudes del pueblo las podíamos canalizar ahí y hacer las propuestas”* (Entrevista 10). Las propuestas se presentaban en orden de importancia según el criterio que los actores locales consideraban más pertinente. Incluso hubo una localidad en la que se seleccionaron las propuestas a través de voto secreto con el objetivo de evitar mayores enfrentamientos o conflictos. Las mesas locales intentaron crear un espacio de diálogo, dando apertura a la comunicación y fomentando una red de vínculos propicia para la búsqueda de soluciones a las necesidades y/o problemáticas planteadas. Los mismos entrevistados sostienen: *“se anotaban los temas del día, los que queríamos hablar y después íbamos punto por punto sobre las inquietudes que teníamos, porque como ellos nos decían, siempre éramos nosotros los que vivíamos en el pueblo y entonces nosotros somos los que sabemos qué necesitamos en el pueblo”* (Entrevista 9); *“desde la mesa se presentaban las problemáticas que se tenían, se iban trabajando temas que le interesaban al pueblo y a la zona, y ahora hay diferentes instituciones en la localidad que nos vemos una vez por mes y nos reunimos para seguir planteando las necesidades del lugar, de la zona y de todos”* (Entrevista 11). Dentro del enfoque de desarrollo territorial rural es posible considerar a las mesas locales como una manera diferente de articulación entre el Estado y la sociedad civil, la que promovería la transformación institucional necesaria para modificar los mecanismos de exclusión e inclusión (Schejtman, 2004). Al mismo tiempo se puede entender como un esfuerzo por promover la acción colectiva de los actores locales, que aquí se entiende fundamental para lograr el desarrollo territorial (Buarque, 2012). Esto es posible distinguiendo el hecho de que los propios vecinos tuvieron que actuar colectivamente para elegir las actividades, respetando visiones e intereses diferentes, con el objetivo de plantear posibles soluciones o respuestas a sus necesidades o problemáticas. Se considera tanto a las mesas locales como a la manera de decidir sobre las actividades que se desarrollarían una manera de fomentar la

participación y la movilización de los actores locales por problemáticas y necesidades que identificaban en sus territorios.

Algunas de las actividades que los entrevistados hacen referencia son: las huertas orgánicas, los talleres de alimentación saludable, la creación de comisión de adolescentes en Bañado de Medina, las charlas sobre el uso del tiempo libre, el móvil de salud, el acceso al servicio de transporte, la instalación de invernáculos, las atenciones en salud, las capacitaciones en el área productiva como la cría de cerdo pampa, cordero pesado, eficiencia de la cría vacuna y apícola.

La llegada del transporte en Bañado de Medina es un ejemplo sobre el acercamiento al territorio de nuevos servicios y forma parte de la dimensión ciudadana (Moraes,2010) que en este trabajo se toma fundamental para entender el enfoque de desarrollo territorial rural. Otra actividad, también relacionada con la expansión de un servicio, fue el denominado Policlínico Móvil: *“se creó un micro de salud para salud bucal y atención a la primera infancia, se hacía asistencia de salud, todo completo, se sacaban los dientes, radiografía, placa, todo (...) eso solucionó una parte de salud que en campaña no existía”* (Entrevista 12). El Policlínico Móvil se trasladaba todas las semanas a las zonas rurales de la micro – región ruta 7 del departamento de Cerro Largo, visitando a personas que nunca habían tenido acceso a un dentista, a un ginecólogo, a un médico, además de lograr realizar un diagnóstico general de salud a todas las personas que se acercaran al Policlínico Móvil. El acceso a la salud es un derecho fundamental de todos los ciudadanos y es de suma importancia que sea efectivo y real su cumplimiento, ya que está directamente relacionado con la calidad de vida que pueden alcanzar las personas (Moraes,2010). Otra de las actividades estuvo relacionada a la parte productiva y al componente trabajo y desarrollo de este Proyecto, y fue la aplicación de nuevas tecnologías al sector productivo: *“la aplicación de esas nuevas tecnologías (eficiencia de cría vacuna y producción de cordero pesado) llegó a gente que no la tenía y que no la iba a tener tampoco, y se implementó ahí en la zona de Frayle Muerto fuertemente el cordero pesado que es un negocio hoy en día rentable”* (Entrevista 12). Se promueve así la eficiencia de los sistemas productivos, que se entiende como fundamental para lograr ingresar a los mercados más dinámicos y competitivos (Schejtman,2007). Además el Proyecto llevó a cabo talleres y capacitaciones sobre apicultura, horticultura, huertas orgánicas, dejando capacidad instalada en el territorio con el objetivo de que sea apropiada por los mismos y generar nuevos empleos. Mejorar la capacidad laboral de los actores locales y la creación de nuevas fuentes laborales están enmarcadas en lo que aquí se entiende por dimensión productiva y que se considera fundamental en el enfoque del desarrollo territorial rural (Schejtman,2007).

Los actores locales entrevistados destacan el fomento de los vínculos entre los vecinos que surgieron y la participación en las actividades: *“el tema del vínculo, el tema de integrarse, de participar, era uno de los debes que nosotros veíamos que costaba mucho”* (Entrevista 10). En

localidades como Tupambaé que ya existía una experiencia de una forma asociativa como es el grupo Tupambaé Plan, el Proyecto promovió el fortalecimiento de las capacidades de interactuar entre los vecinos y lograr gestiones con aquellas instituciones que se encontraban en el territorio: *“El programa lo que nos dio fue herramientas para trabajar mejor en las reuniones, cómo teníamos que hacer las invitaciones, cuándo nos teníamos que reunir, qué cosas se iban a plantear, cómo hacer el orden del día, a qué autoridades convocar, a qué organizaciones”* (Entrevista 11). Uno de los entrevistados sostiene: *“las actividades fueron muy concurridas, muy importantes para todas las zonas, como que la gente despertó en cuanto a la participación, a luchar por sus derechos, a hacer cosas para ellos y para la comunidad. El proyecto fue muy importante, mostró que la gente podía hacer cosas, que podíamos hacer cosas, que nos podíamos movilizar”* (Entrevista 13). Es posible distinguir la participación de los actores locales como un aspecto “enraizado” en la localidad. El hecho de haberse movilizado y participado a través de espacios donde se fomentaba el intercambio de diálogo es fundamental para crear lazos sólidos de convivencia y plantear soluciones a problemáticas y necesidades que como actores pertenecientes a un territorio distinguen como primordial. Y esto forma parte de la dimensión acción colectiva que se entiende fundamental para el desarrollo territorial rural (Buarque, 2012).

A través de lo expuesto es posible sostener que el Proyecto ha tenido una perspectiva territorial, dado que sus acciones en los territorios rurales abarcan las dimensiones de este trabajo. Las visiones de los actores locales enfatizaron en la participación y la movilización de los vecinos y de las organizaciones por buscar soluciones y respuestas a problemáticas y necesidades propias del territorio. Con las actividades realizadas también se puede distinguir la dimensión productiva, que en este trabajo se entiende fundamental para alcanzar el desarrollo territorial rural, a través de métodos eficientes que se incorporaron en la cría de vacunos, como también la creación de nuevos productores de cordero pesado y cerdo pampa, nuevos rubros productivos de la zona como los apícolas y productores de conejos, y su respectiva inserción en la cadena comercial realizando acuerdos con cadena de supermercados. Otro elemento a destacar que también es una dimensión del enfoque de este trabajo es la ampliación de los derechos de los actores locales a través del acercamiento al territorio de servicios como el de la salud. Mientras que la dimensión institucional, importante para el enfoque del desarrollo territorial rural, podría estar vinculada con el intento de conformar una nueva institución territorial a través de las mesas locales y la posibilidad de estar frente a espacios de intercambio de diálogos, no solamente entre los vecinos sino también entre las instituciones que operan en el territorio. Esta formación de las mesas locales ha sido un intento de lo que sería una autonomía local, ya que dos años no alcanzan para generar modificaciones institucionales.

4.2 COLONIA INTEGRA “CENTROS RURALES DE DESARROLLO COMUNITARIO Y CIUDADANO”

Descripción

Otro Proyecto seleccionado del Programa Uruguay Integra fue el realizado en el departamento de Colonia situado al suroeste de nuestro país.

Sus departamentos limítrofes son: Soriano al norte, Flores al noreste y San José al este. Es uno de los departamentos más poblados de Uruguay, con una población estimada de 123.203 habitantes y una superficie territorial de 6106 km². Del total de su población, según datos recabados del censo 2011, un 90,6% pertenecen a las áreas urbanas (111.732 habitantes) y un 9,7 % a las áreas rurales (11.471 habitantes).

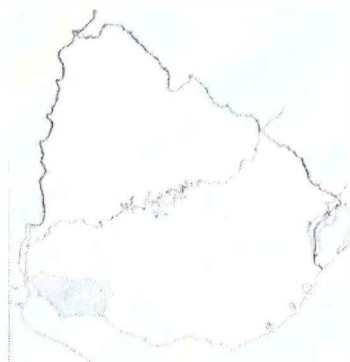
El Proyecto se denominó *Colonia Integra “Centros Rurales de Desarrollo Comunitario y Ciudadano”*, se realizó durante noviembre de 2010 y octubre de 2011, y sus objetivos se centraron en la promoción de políticas públicas y la capacidad de gestión y empoderamiento ciudadano hacia un desarrollo local, y en el acercamiento al territorio rural de un conjunto de servicios que mejoren la calidad de vida de sus pobladores (Informe Colonia,2011).

Las instituciones y organizaciones que participaron en calidad de socios y colaboradores fueron: Consejo de Educación Primaria – ANEP, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Educación y Cultura, Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria, Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay, Agencia de Desarrollo Este, Diputación Provincial de Jaén, Fundación Canaria para la Modernización y el Desarrollo Local, Comisión de Fomento de los Centros, ANTEL, Empresas Privadas de Salud del Departamento de Colonia: Camec, Umer, Orameco, Semco, Jefatura Departamental de Policía, Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Instituto Plan Agropecuario.

Colonia Integra tenía como población beneficiaria al conjunto de alumnos de escuelas rurales y sus respectivas familias, adolescentes, jóvenes y mujeres de las zonas rurales, pequeños productores, referentes locales, personas de las organizaciones de la sociedad civil, de empresas privadas y de organismos públicos especializados en brindar servicios básicos (Informe Colonia,2011).

Colonia Integra

Con motivo de comprender la perspectiva territorial que asumió este Proyecto se analizarán el documento institucional y las entrevistas a sus coordinadores responsables. Para comenzar, el



objetivo general que buscaba era: *“Contribuir al proceso de empoderamiento social, cultural económico y político de los pobladores rurales colonienses, fortaleciendo sus capacidades pro-activas para la construcción de comunidades rurales sostenibles y posibilitando que sean co-protagonistas de los procesos de desarrollo rural que les afectan”* (Informe Colonia,2011:2). Es un objetivo en el que se puede encontrar la presencia de las dimensiones ciudadana (Morales,2010) y acción colectiva (Buarque,2012) que forman parte del enfoque de desarrollo territorial rural. En el proceso de empoderamiento de los ciudadanos está implícita una transformación en las bases de la construcción de la ciudadanía, siendo dos procesos que se retroalimentan y se influyen mutuamente en su construcción.

El primer objetivo específico procuraba: *“Promover políticas públicas intersectoriales, de descentralización y cohesión social en el territorio, favoreciendo la capacidad de gestión y empoderamiento ciudadano que permita el desarrollo local”* (Informe Colonia,2011:1). Este es un objetivo que correspondería estar en el contexto de una política de alcance nacional y de largo plazo, pues para alcanzarla se deberían tomar acciones que sin una coordinación institucional adecuada y una gestión preparada pueden producir efectos contrarios. El equipo coordinador del Proyecto hizo esfuerzos por alcanzar este objetivo. Como primera actividad se llevó a cabo la creación de un equipo inter institucional de articulación, seguimiento y monitoreo del Proyecto junto con sus socios colaboradores. Una segunda actividad consistió en realizar acuerdos multi – nivel: departamentales – nacionales, departamentales – locales. Estas acciones nos ofrecen una mirada sobre la institucionalidad que se pretendía promover en los territorios rurales y en las nuevas formas de articulación existentes entre las distintas instituciones u organismos con pretensiones y alcances diferentes, que forman parte de la dimensión institucional del desarrollo territorial rural (Schejtman,2004). Este tipo de alianzas se deben tomar con precaución, ya que la institucionalidad del territorio es un campo de lucha de poderes donde se entrecruzan intereses económicos, políticos, sociales y culturales. Sin embargo, es posible sostener que son formas incipientes de generar un espacio inter – institucional en el territorio. Una tercera actividad fue la realización de 120 cursos y talleres de capacitación que se dictaron a los funcionarios de la Intendencia de Colonia y a los referentes locales que seleccionó el Proyecto. En estas instancias participaron las instituciones, organizaciones o asociaciones del territorio. Estas capacitaciones están relacionadas, en grandes rasgos, con el aumento del capital en los recursos humanos y son una forma incipiente de la perspectiva territorial en el Proyecto.

Este Proyecto estuvo transversalizado por la metodología participativa y junto con el aspecto lúdico estuvieron presentes durante su desarrollo. Se pretendía generar espacios de saberes horizontales, respetando saberes populares, acercándose el técnico al territorio y reconociendo y respetando las diferentes formas de vida. La metodología participativa trató de *“romper el*

estereotipo de que hay alguien poseedor de una verdad consagrada y otro carente, receptor pasivo" (Informe Colonia,2011:10). Sin embargo, en una entrevista se sostiene que los temas que se daban en las charlas y talleres eran elegidos por los propios técnicos de los Proyectos: *"eran las técnicas contratadas para ir a los lugares de trabajos las que detectaban todas las necesidades y en función de nuestra decisión se delineaba el proyecto"* (Entrevista 3). De esta manera no se fomentaba la creación de espacios de intercambio de diálogo entre los diferentes actores ni se incentivaba la participación de los actores en las cuestiones propias de su territorio. No se está queriendo decir que los procesos se deben dar de abajo hacia arriba, lo que es fundamental para intervenir territorialmente es la retroalimentación entre las demandas de los actores locales y las respuestas pensadas desde las diferentes instituciones, se consigue así aproximar la sociedad al Estado mediante la construcción de la participación activa.

El segundo objetivo específico consistía en: *"Facilitar el acceso a los servicios públicos al ciudadano del medio rural, elaborando una estructura de oportunidades que promuevan la mejora de su calidad de vida"* (Informe Colonia,2011:2). Este objetivo se puede vincular con la dimensión de ciudadanía que forma parte de la perspectiva territorial del desarrollo y tiene que ver con la ampliación de derechos y el acercamiento al territorio de servicios (Buarque,2012). Entre las actividades propuestas, se llevó a cabo la instalación de tres computadoras con acceso libre y gratuito a internet por cada Centro de Desarrollo Comunitario y Ciudadano, actividad relacionada con la ampliación de derechos² y el acercamiento al territorio rural del acceso a internet. Estos Centros fueron ubicados en cada una de las 18 escuelas rurales que se seleccionaron del departamento de Colonia, ya que se sostenía que dicha institución educativa *"es un espacio público por excelencia de trabajo y encuentro"*. En los Centros se intentaron promover las "Agendas de desarrollo local participativo", que consistían en reunir las inquietudes y necesidades de los vecinos de la comunidad. Sin embargo transformar los objetivos en acciones en el territorio requiere de un complejo proceso, por lo que se encontraron con dificultades a la hora de poner en práctica estos Centros en el espacio de las escuelas: *"si bien a través del análisis de participación surgió la Escuela Rural como lugar de excelencia para el trabajo conjunto de la comunidad, en los hechos no podemos afirmar que así haya sido en todos los casos"* (Informe Colonia,2011:31). Y sostienen: *"La gente veía la escuela rural como el espacio democrático por excelencia para encontrarse (...) de repente quedábamos muy pegados a la escuela rural cuando eso no era una actividad para la*

² "La Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha declarado el acceso a Internet como derecho humano altamente protegido. La ONU exige a los países miembros facilitar un servicio accesible y asequible para todos y estima como una prioridad asegurar a la ciudadanía el acceso a Internet (...) no sólo permite a los individuos ejercer su derecho de opinión y expresión, sino que también forma parte de sus derechos humanos y promueve el acceso de la sociedad en su conjunto" en

http://www.helphone.com/index.php?option=com_content&view=article&id=515:accesoainternetderechohumano&catid=102:blog&Itemid=579
(acceso: 20/11/2012)

escuela rural sino que era para la comunidad” (Entrevista 4). A pesar de las dificultades que presentaron, se considera un intento de institucionalidad en el territorio (Schejtman,2004), pues se entiende importante la creación de nuevas formas de articulación entre el Estado, la sociedad y el mercado para alcanzar el desarrollo territorial rural.

Otra de las actividades fueron talleres en el área social y productiva. Por ejemplo en el área social trataron temas como: sexualidad, violencia doméstica, rol de la mujer, envejecimiento activo, la comunicación y los vínculos, ocio y tiempo libre. Mientras que en el área productiva los talleres fueron por ejemplo sobre quesos artesanales, fruticultura, olivos, huertas orgánicas y talleres para pequeños productores lecheros y ganaderos. Éstos por un lado tuvieron una impronta de carácter más vinculado a la construcción de ciudadanía a través del ofrecimiento de nuevos o actualizados conocimientos e información sobre temáticas vinculadas al quehacer cotidiano. Por otro lado, los talleres del área productiva, se caracterizaron por tener temáticas relacionadas con el espacio geográfico de Colonia. Fueron actividades relacionadas con las dimensiones productiva (Schejtman,2004) y ciudadana (Morales,2010) que se consideran parte del enfoque territorial rural.; pues se hicieron talleres productivos que intentaban tener en cuenta las características del espacio geográfico y se buscó expandir la ciudadanía a través del acercamiento de información al territorio.

Otro conjunto de actividades estuvo relacionado con el área de la salud: atención primaria en salud y atención odontológica en cada Centro. Consistían en jornadas mensuales con control médico y talleres y jornadas recreativas. De manera que, por ejemplo, las madres estuvieran en consulta médica o talleres y los niños pudieran estar con un técnico en recreación. Se trata de una extensión de los derechos de la salud y un intento por fortalecer la ciudadanía, ya que se considera importante el servicio de salud para mejorar la calidad de vida de los actores (Morales,2010).

Las jornadas recreativas y deportivas formaron parte también del conjunto de actividades, donde predominó la expresión plástica, confección de instrumentos musicales y muñecos, telares, deportes, música y danza; ya que se entendía fundamental el aspecto lúdico y recreativo en el desarrollo integral de las personas. Otras actividades como las mediatecas móviles consistían en la transformación de un ómnibus en biblioteca, ludotecas y videoteca, se trasladaba de un centro a otro semanalmente. Este fomento de la cultura en general y de la promoción de la lectura es importante porque tiene que ver con el acceso a la información y se convierten en un apoyo para la educación formal. De esta manera las mediatecas móviles también pueden observarse como elementos que amplían los derechos de la ciudadanía. Tanto el ofrecimiento de servicios de salud como las actividades recreativas y culturales se pueden entender como una manera incipiente de promocionar y ejercer efectivamente la ciudadanía. Esta es una dimensión que forma parte del enfoque territorial del desarrollo rural y entre sus supuestos sostiene que la ciudadanía no es equiparable únicamente al

logro de determinados derechos sociales, políticos y económicos sino que también tiene que ver con procesos de exclusión e inclusión social (Morales,2010).

El Proyecto Colonia Integra expresa en sus documentos una perspectiva territorial y por lo tanto sus acciones y estrategias han podido ser analizadas desde las dimensiones que aquí se consideran fundamentales.

El punto de vista de los beneficiarios de Colonia Integra

Los actores locales entrevistados fueron los beneficiarios del Proyecto y pertenecientes a las localidades de La Laguna, Artilleros, Riachuelo y Víboras y Vacas. A través de la información recabada es posible distinguir un escenario diferente al planteado en los documentos del Proyecto y en las entrevistas realizadas a sus coordinadores. Pues a pesar de la creación de los Centros, los entrevistados sostienen que su participación en el Proyecto fue únicamente a través de las diferentes charlas y actividades recreativas que ofrecieron.

Las charlas y actividades fueron de primeros auxilios, sobre violencia doméstica, cómo tratar a los adolescentes, taller de frutales, huerta orgánica, cursos de cocina, de computación. Estas actividades se desarrollaron en cada localidad y fueron propuestas desde el Proyecto: *“eran actividades que las tenía Colonia Integra y nosotros teníamos la opción de qué más queríamos”* (Entrevista 17), pero sin considerar las necesidades o problemáticas de cada localidad en particular. Como sostiene otro entrevistado: *“lo que venían a proponer como que ya lo teníamos todo claro más o menos, por ejemplo el tema de los frutales y todas esas cosas como que la gente ya sabe de eso”* (Entrevista 16). Este tipo de intervención “desde arriba” en el territorio no promueve la participación, pues no ser parte del proceso por el cual se deciden las actividades a realizarse en el territorio puede generar una tendencia a tener una postura indiferente al momento de participar. Fue lo que sucedió en el Proyecto, hubo escasa participación de los actores locales en las actividades debido a que los actores no se apropiaron de las mismas. Por este motivo es importante generar espacios donde el propio territorio se manifieste a través de las demandas de sus actores, para lograr intervenciones que incorporen las necesidades y oportunidades de desarrollo del territorio.

Por otra parte, a pesar de la variedad de las actividades, éstas se realizaron en horarios y días que no eran accesibles a personas activas económicamente, ni aquellas que realizan tareas domésticas: *“las charlas fueron entre semana”* (Entrevista 15). Esto llevó a que en Riachuelo el taller de frutales se realizara en la casa de una vecina, única beneficiaria: *“el muchacho venía a dar el taller a casa porque a nadie más le interesó, y venía cada quince días, se hizo todo en mi casa, solo yo participé, (...) lo que pasa es que llevaba cuatro horas y se hacían entre semana y en horarios de trabajo”* (Entrevista 16). Las actividades en días de semana y en horarios que no eran funcionales a la vida cotidiana de los actores locales se transformaron en obstáculo para la

participación y el incentivo de participar en red, en grupos de vecinos, de comisión, en cooperativas. A su vez, entre una actividad y la otra pasaban semanas, lo que no generaba la posibilidad de construir o fortalecer vínculos entre los vecinos. Otro factor que pudo haber provocado la ausencia de involucramiento en las actividades pudo haber sido la falta de información: *“no hubo algo ni alguien que nos dijeran vamos a hacer esto cada quince días, cada veinte o cada un mes o todos los sábados o todos los domingos”* (Entrevista 14).

Esta forma de llevar adelante un Proyecto que procura *“promover políticas públicas intersectoriales, de descentralización y cohesión social, favoreciendo la capacidad de gestión y el empoderamiento ciudadano”* (Informe Colonia, 2011:2) puede generar efectos no buscados, ya que no tener en cuenta las dinámicas territoriales ni los actores de la zona conduce a sostener la existencia de una visión sectorial de lo rural, en la que se toma al medio rural como residual de la sociedad y le brindan acciones compensatorias y asistencialistas. Es una visión a la que hay que superar y lograr re – construir el territorio desde las necesidades y oportunidades que en él se encuentran, en la que participen también los propios actores en el proceso de seleccionar un problema y discutir sus posibles soluciones, con el objetivo de generar una mirada más integral y territorial.

A pesar de estas consideraciones que los actores locales nombraron sobre las charlas, mencionaron como aspecto positivo la instalación de computadoras con acceso a internet en los Centros y los cursos que se ofrecieron para utilizarlas: *“dieron clases de computación que fueron bastante los vecinos, ... iba gente que no tenía nada que ver con la escuela y se acercó a la escuela por eso, en ese sentido sí me parece que sirvió un poco como para integrar un poco más a la gente de la zona”* (Entrevista 15). Se puede entender como la expansión de un derecho como es el acceso a la información y el acercamiento al territorio de un servicio como es el acceso a internet, pudiendo enmarcarlo por tanto en la dimensión ciudadana que se adopta en el presente trabajo (Moraes, 2010). El involucramiento de los actores en los cursos de computación e internet es una manera de percibir las demandas propias del territorio, las necesidades que surgen desde y para el territorio, lo que anteriormente se mencionó como un aspecto clave del enfoque territorial del desarrollo en las zonas rurales.

A partir de las entrevistas es posible constatar que los actores beneficiarios del Proyecto no lograron apropiarse de las actividades ofrecidas ni generaron un proceso de enraizamiento con las mismas, ya que no se tuvo en cuenta la participación de los actores locales en el proceso del Proyecto ni se consideró el territorio como espacio de construcción social, siendo estos aspectos importantes para la aplicación de políticas públicas de desarrollo rural con enfoque territorial. En el proceso de elaboración de las políticas públicas con enfoque territorial se vuelve pertinente conocer

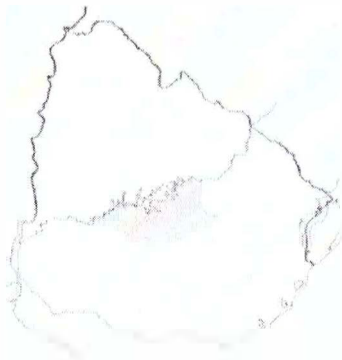
el territorio objeto de intervención, para lograr acciones y estrategias que alcancen a la población objetivo.

4.3 DESARROLLO SOCIAL EN ZONAS RURALES DE DURAZNO

Descripción

El tercer Proyecto seleccionado fue el ejecutado en el departamento que se ubica al centro del territorio uruguayo, el departamento de Durazno. Sus fronteras limítrofes las comparte al norte con Tacuarembó, al este Cerro Largo, al sureste Treinta y Tres, al sur Florida, al suroeste Flores y al noroeste Río Negro. Según los datos poblacionales recogidos por el censo 2011 del INE tiene una población total de 57.088 habitantes, 91,3% (52.137 habitantes) se concentran en las áreas urbanas y 8,7% (4.951 habitantes) en las áreas rurales.

Desarrollo Social en Zonas Rurales de Durazno se desarrolló durante agosto de 2009 y diciembre de 2011, y como objetivo principal buscaba contribuir a minimizar la emigración rural, a través de *“mejorar la calidad de vida del poblador rural, mediante una descentralización que promueva el Desarrollo Local y la Equidad territorial”*(Informe Durazno,2012:8).



Los socios y colaboradores en este Proyecto fueron: Intendencia Departamental de Durazno, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Sociedad Rural de Durazno, ASSE, Ministerio de Desarrollo Social, ANEP, UTU, Agencia de Desarrollo Económico Durazno, Sociedad de Productores Forestales, Cooperativa El Fogón, Sociedad Rural de Cerro Chato, Plan Agropecuario, Liga del Trabajo del Carmen, Sociedad de Fomento de Sarandí del Yí, y el Equipo de Desarrollo Local de Sarandí del Yí. Los beneficiarios finales eran la familia rural principalmente aquella que se encuentra en situación de vulnerabilidad, la infancia, los jóvenes sin inserción educativa y laboral, las mujeres y los adultos mayores. Estando ubicados en las zonas rurales del departamento de Durazno, específicamente en las zonas de las escuelas rurales, como también aquellas organizaciones tanto públicas como privadas que se encuentran en el territorio (Informe Durazno,2012).

El Desarrollo Social en las Zonas Rurales

El Proyecto se propuso como objetivo: *“Contribuir a minimizar la emigración rural”* (Informe Durazno,2012:8). En el Proyecto se entiende la emigración desde un enfoque de las capacidades, por lo tanto pretenden que la minimización de este fenómeno sea resultado de una elección de los propios pobladores rurales de seguir radicados en sus respectivas localidades. A

partir de este enfoque se busca que cuando suceda una emigración, ésta sea un proceso con información y al menos con calificación adaptada a la demanda del mercado. Mientras que el objetivo específico consiste en: *“Mejorar la calidad de vida del poblador rural, mediante una descentralización que promueva el Desarrollo Local y la Equidad territorial”* (Informe Durazno, 2012). Este objetivo por sus pretensiones debería estar enmarcado en un contexto de política nacional, pues “una descentralización que promueva el desarrollo local y equidad territorial” no puede ser llevada a cabo en un lapso de dos años, que fue la duración del Proyecto, y por un proyecto con cobertura en las zonas rurales del departamento de Durazno.

Una de las primeras acciones fue la creación de 9 “Centros de Desarrollo Social” con el objetivo de generar espacios donde los diferentes actores de las localidades pudieran expresarse, a este encuentro se le denominó “mesas de apoyo”. La creación de estos espacios fue a partir de *“pensar desde el territorio”, “había que ubicarse in situ ahí en la región, en la zona, pensar desde el lugar”* (Entrevista 6). Los Centros y las mesas de apoyo se reunían cada quince días. Esto fue un acercamiento a la dimensión institucional que aquí se considera fundamental para el enfoque de desarrollo territorial rural (Schejtman, 2004). Pues los Centros fueron una forma alternativa de articular las inquietudes y demandas de la sociedad civil con las diferentes entidades gubernamentales departamentales y nacionales. En el marco de estas “mesas” se llevaron a cabo cursos y jornadas sobre temáticas como los derechos, las tareas hacia la comunidad, alfabetización digital, entre otros. La mayoría eran resultado de la demanda de los actores ubicados en cada localidad: *“se le preguntaba a los vecinos qué era lo que querían ellos, sobre qué querían capacitarse y en virtud de lo que cada uno decía más o menos, muchos casos eran similares los temas, se conseguía”* (Entrevista 6). En cada Centro se encontraba un referente local que era elegido por los vecinos de la zona y funcionaba como vehículo entre los coordinadores del Proyecto y los vecinos, era una especie de locutor de las actividades que se iban a hacer (el día, la hora y el lugar) y las demandas que surgían de los vecinos. A pesar de ser un ámbito donde se buscaron los encuentros entre los actores locales y propuestas de proyectos, talleres, cursos, etc., se produjo un sesgo en la participación hacia las personas que ya tenían una determinada historia o condiciones económicas – culturales que favorecían dicha participación. Por lo tanto, además de influir las capacidades individuales y las propias trayectorias del actor en su participación, el territorio y sus características también de una manera u otra ejercían influencia en esta participación. Este sesgo en la participación se puede entender como un obstáculo para el logro de reales demandas realizadas por los vecinos. Pues se desconoce si las demandas que se realizaron en cada Centro se correspondían a las necesidades que los vecinos tuvieran; existe la posibilidad de que aquellos cursos, talleres y capacitaciones que se realizaron en las localidades y eran producto de un supuesto consenso fueran incongruentes con la realidad.

Se realizaron otras actividades como las jornadas saludables que consistían en prevención de salud bucal, actividad relacionada con el acercamiento al territorio de un servicio básico de salud, en este caso específico es el de salud bucal donde se atendieron unos 700 niños aproximadamente. Uno de los servicios considerados esenciales para lograr una mejor calidad de vida y así ampliar los derechos ejecutados de forma real, es posible enmarcarlo dentro de la dimensión ciudadana (Morales,2010) que hace al enfoque de desarrollo territorial rural de este trabajo. Además facilitaron el acceso a los servicios de la salud atendiendo alrededor de 1000 personas que no estaban en el sistema de salud, se realizaron pesquisas oftalmológicas buscando corregir defectos en la vista, un curso de primeros auxilios y se distribuyeron guías de primeros auxilios rurales. Otro tipo de talleres fueron aquellos relacionados con la prevención de zoonosis y el manejo seguro de agroquímicos, que se pueden entender como la pretensión de mejorar las condiciones del espacio donde trabaja y vive el poblador rural. Dentro de la dimensión productiva se considera fundamental, entre otras cosas, mejorar las capacidades y las condiciones laborales de los trabajadores rurales (Schejtman,2004). Otras de las actividades que se realizaron fueron las relacionadas a lo recreativo, cultural y deportivo como las actividades de integración entre diferentes zonas, campamentos de niños, talleres de teatro, montando cine para pasar películas. Éstas son formas de aproximarse a la creación de espacios donde se puedan intercambiar puntos de vista sobre diferentes temáticas, se busca que los actores sean partícipes de su realidad, identificando conflictos y problemas como también sus posibles soluciones. Pues es fundamental, dentro de la acción colectiva, la construcción de una ciudadanía activa para el desarrollo territorial rural (Buarque,2012). Otras actividades realizadas estuvieron relacionadas al ámbito productivo: producción de cordero pesado, curso y fomento de la producción apícola, horticultura y fruticultura, capacitaciones de telar, tejidos y pintura en tela (Informe Durazno,2012). Este intento de promover diferentes rubros de producción según las características territoriales es una forma de acercarse a la transformación productiva que el enfoque de desarrollo territorial rural propone (Schejtman,2004). En este Proyecto hubo una aproximación hacia el mejoramiento de la información de las actividades productivas que se realizaban, a través de las capacitaciones por ejemplo, como también se promocionaron los diferentes rubros que se podían desarrollar en esas zonas.

A partir de lo expuesto, es posible sostener que el Proyecto realizado en los territorios rurales de Durazno ha tenido una perspectiva territorial con la que ha desarrollado sus acciones y estrategias en dichas zonas.

Centros de Desarrollo Social: la opinión de los referentes locales

Se realizaron entrevistas a los actores locales que eran “referentes locales” ya que habían sido elegidos con el propósito de hacer de intermediario entre las necesidades de la localidad y las

acciones del Proyecto, y pertenecían a las localidades de Cuchilla Ramírez, Las Palmas, Feliciano, Colonia Rossell y Rius y Cuadras. Estos actores oficiaban de referentes locales y se reunían junto con los vecinos de la zona para plantear las necesidades que ellos identificaban y las posibles soluciones, para luego presentárselas al Proyecto. Estos encuentros, llámense “mesas de apoyo” y/o “Centros de Desarrollo Social”, son plausibles de ser entendidos como una manera de acercarse a la institucionalidad del territorio a través de la participación de los actores locales, fomentando nuevas formas asociativas entre los vecinos. En este caso las mesas de apoyo serían como un grupo conformado por actores heterogéneos pero con la particularidad de que pertenecen a un mismo territorio y comparten un sentido de pertenencia. En este trabajo este aspecto es posible enmarcarlo dentro de la dimensión institucional (Delgado,2011) del enfoque que aquí se adopta.

Actualmente, luego de haber pasado más de un año de la culminación del Proyecto, los vecinos que constituyen las mesas de apoyo se siguen reuniendo para tratar diversos asuntos. En la localidad Las Palmas no existe ninguna organización ni asociación ni cooperativa, *“y ahora lo que quedó fue la mesa de apoyo, que nos reunimos cada quince días para ver las dudas, las inquietudes y ahí armarlas”* (Entrevista 19). Se puede tomar como un enraizamiento por parte de los actores que continúen reuniéndose. Este seguimiento de los encuentros es apoyado por la Intendencia de Durazno. Aquí se está ante una nueva manera de articular las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, y es parte esencial de la dimensión institucional (Schejtman,2004) que en este trabajo se considera al hacer referencia al enfoque de desarrollo territorial rural.

Entre las actividades, charlas, cursos y talleres que se realizaron, los temas a que se refirieron fueron: cría y recría de vacunos, invernáculos, producción de cordero pesado, cursos de telar en lana cruda, cursos sobre apicultura, horticultura, y manualidades. Un aspecto a destacar es que a partir del curso realizado sobre la producción del cordero pesado, en todas las localidades a las que los entrevistados pertenecían (Cuchilla Ramírez, Las Palmas, Feliciano, Colonia Rossell y Rius y Cuadras) se crearon grupos de productores dedicados a esta producción. Asimismo en Colonia Rossell y Rius además se conformó el grupo de los productores que hoy se dedican a la apicultura, en Cuchilla Ramírez se formó el grupo de productores hortícolas, en Feliciano se fortaleció el grupo que ya existía de las artesanas en lana cruda y en Cuadras se creó el movimiento de juventud agraria. Es posible sostener que estas actividades por un lado estuvieron relacionadas a la dimensión productiva (Schejtman,2007) que en este trabajo se adopta, ya que se intentó fomentar diversos rubros de producción plausibles de ser desarrollados en el territorio como la apicultura, la horticultura, el cordero pesado, la cría vacuna. También se intentaron mejorar las capacidades laborales de los actores locales de la zona a través del ofrecimiento de charlas informativas sobre zoonosis, cuidados con el manejo de agro tóxicos, primeros auxilios.

Asimismo, se pudieron constatar actividades relacionadas a: lo deportivo, campamentos con los niños de las escuelas rurales de la zona, talleres de representaciones teatrales para adultos y niños, clases de danzas. A través de las opiniones expuestas por los actores locales es posible sostener que valoraron el fomento de una mayor integración a nivel local a partir de estas actividades desarrolladas: *“se ha integrado un poco más la gente”* (Entrevista 20). Estas actividades procuraron fomentar un mayor diálogo y maneras de expresiones a través de formas lúdicas tanto en los niños y adolescentes como en las personas adultas. Se podría considerar un intento a la aproximación de la participación de los actores sociales y a la creación de espacios de diálogo entre ellos. En el marco del enfoque que este trabajo adopta se puede considerar este aspecto dentro de la dimensión acción colectiva (Buarque,2012), ya que intenta formas diferentes de participación y movilización de los actores locales. Dentro de las actividades dictadas estuvieron las clases de teatro: *“hicieron clases de teatro para niños, hicieron una obra ellos mismos, y armaron otra obra los padres que fue presentada a fin de año y estuvo muy bueno. Para acá es rarísimo porque la familia después de trabajar venía, se juntaban, ensayaban y eso estuvo buenísimo, participaron todos, hombres y mujeres, niños y adultos”* (Entrevista 22). Este tipo de actividades pueden ser relacionadas con la dimensión ciudadana (Moraes,2010) dado que se promueve el derecho a tener un espacio recreativo y lúdico. Al mismo tiempo es posible distinguirlas como un intento por fomentar la acción colectiva de determinado grupo de vecinos de una localidad a través de este tipo de representaciones teatrales que incentivan diferentes expresiones, diálogos, encuentros. Siendo así ésta actividad también podría estar vinculada con la dimensión acción colectiva que se utiliza en este trabajo para comprender el enfoque de desarrollo territorial rural (Buarque,2012).

Otro conjunto de actividades tuvieron que ver con: computación e internet, cursos de primeros auxilios, charlas sobre distintos temas de la salud, se llevó a cabo un programa odontológico dirigido especialmente a los niños y niñas de las localidades. En una de las entrevistas se recoge lo siguiente: *“aprendimos desde las computadoras, que no sabíamos nada, hasta tratar con la gente y hacer actividades con los niños”* (Entrevista 20). Estas actividades, así como las charlas sobre salud están relacionadas con la dimensión ciudadana de este trabajo, y se entiende por ella el acercamiento al territorio de servicios tales como salud y acceso a internet, y la información (Moraes,2010).

Después de analizar el punto de vista de los actores locales se considera un aspecto a destacar la “sostenibilidad” que han tenido las “mesas de apoyo”, se han quedado arraigadas en los actores y se han apoderado del proceso iniciado en el Proyecto: *“quedó el Centro que es algo muy valioso para la zona, (...) dejó a la gente muy entusiasmada con todo, que se puede seguir adelante*

con esto, porque acá era una zona muy desintegrada” (Entrevista 18), “lo que no se ve es la gente unida, la gente se unió, la gente se junta y propone, y eso antes no existía” (Entrevista 22).

Finalmente, el Proyecto puede ser analizado bajo la perspectiva territorial, dado que sus acciones y estrategias, desde el punto de vista de sus actores locales, han podido ser comprendidas a partir de las dimensiones que aquí se consideran fundamentales para el enfoque territorial.

5.2 HACIA UN DESARROLLO AMBIENTALMENTE SOSTENIBLE DE LA CUENCA MEDIO INFERIOR DEL RÍO SANTA LUCÍA CHICO

Descripción

Florida limita al norte con Durazno, al noreste con Treinta y Tres, al este con Lavalleja, al noroeste con Flores, al sur con Canelones y al suroeste con San José. Tiene una superficie de 10.417 km² y una población según datos del censo 2011 del INE de 67.048 habitantes, de los cuales un 86,4 % viven en zonas urbanas (57.947 habitantes) y un 13,6% en las zonas rurales (9.101 habitantes). Este Proyecto se denominó *Hacia un desarrollo ambientalmente sostenible de la cuenca medio inferior del Río Santa Lucía Chico* y se llevó a cabo durante agosto de 2009 y diciembre de 2011.

Como objetivos procuraba “*contribuir al desarrollo socioeconómico, ambiental y de salud del departamento de Florida (específicamente la Cuenca medio inferior del Río Santa Lucía Chico) como forma de mejorar la calidad de vida de la población en forma sostenible*” (Informe Florida,2012:14).

En este Proyecto sus socios y colaboradores fueron: Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, OSE, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, PNUD – ART, Sociedad de Productores de Leche de Florida, CONAPROLE, INIA. Los beneficiarios finales y grupos destinatarios se concentraron alrededor de la cuenca del Río Santa Lucía Chico que tiene aproximadamente unos 51.090 habitantes que se encuentran distribuidos tanto en áreas consideradas rurales (21,3%) como en áreas consideradas urbanas (78,7%) (Informe Florida,2012).



Florida Sustentable

Este Proyecto surge como una necesidad percibida en el territorio: “*En los últimos años, Florida asiste a una degradación sostenida de sus recursos ambientales estando la calidad del agua que consumen más de dos millones de uruguayos en riesgo de perder la calidad alcanzada durante décadas y de producir efectos que determinen alteraciones en la salud de toda la*

población, implicando cada vez mayores inversiones por parte del Estado para asegurar la calidad en el consumo” (Informe Florida,2012:8); y es desde esta situación que se distingue la pertinencia del Proyecto. Se propuso como objetivo general: *“contribuir al desarrollo socioeconómico, ambiental y de salud del departamento de Florida (específicamente la Cuenca medio inferior del Río Santa Lucía Chico) como forma de mejorar la calidad de vida de la población en forma sostenible”* (Informe Florida,2012:14). Es posible distinguir la complejidad del objetivo desde las dimensiones que utiliza (desarrollo socio – económico, ambiental y salud), con la que pretende mejorar la calidad de vida de los habitantes de la zona. Desde la perspectiva del desarrollo rural se podría sostener que reúne dimensiones tales como desarrollo socio – económico, medio ambiente y salud, que tanto organismos internacionales, como el IICA (1999) definen como necesarias, y autores como Schejtman y Berdegue (2003) hacen énfasis en lo que tiene que ver con la transformación productiva del territorio. Sin embargo, para un Proyecto con dos años de duración, la dimensión ambiental quizás pueda generar efectos contrarios a los esperados, dado que es una temática que necesita de varios recursos disponibles: económicos, humanos y tiempo, y necesariamente tiene que ser pensada y realizada teniendo en cuenta la sostenibilidad del medio ambiente.

Este Proyecto plantea un conjunto de acciones: espacio inter – actoral, campaña de sensibilización, conocimiento y plan de acciones y fondo de iniciativas locales. El primer conjunto de actividades tiene que ver con el “Espacio inter – actoral” que estará formado por socios y colaboradores, y liderado por la Intendencia de Florida y por el equipo coordinador del Proyecto, con el fin de llevar a cabo el Proyecto. La articulación inter – institucional se trata de un complejo juego de poderes y de intereses, y cuando se está ante un período electoral el papel y la naturaleza que adquieren los diferentes actores que integran las instituciones se ven modificados. Este fue el caso de Florida Sustentable que se llevó a cabo entre 2009 y 2011, teniendo que atravesar en 2009 elecciones nacionales y en 2010 elecciones departamentales. A pesar de ello, este espacio fue un intento de crear nuevas formas de articulación entre las distintas entidades que tienen algún tipo de rol en el territorio y se considera fundamental dentro del enfoque de desarrollo territorial rural (Schejtman,2004).

El otro eje de acción fue la “Campaña de sensibilización”, que consistió en *“acciones que contribuyeran al convencimiento de la población acerca de los beneficios reales que produce una gestión sustentable y sostenible de los recursos naturales, incidiendo de alguna forma en la agenda pública en el corto y mediano plazo”* (Informe Florida,2012:36). Las actividades que se llevaron a cabo fueron: “Somos Medio Ambiente: Pintó Pintar” en la que la población objetivo eran los jóvenes y consistía en una intervención urbana pintando muros de tres oficinas de la Intendencia de Florida; “Concurso de Fotografía y Blog: DOBLE CLICK” en la que participaron niños y jóvenes

de todo el departamento de Florida y tenían que incorporar tanto a la fotografía como a la producción de blogs, temas referidos al medio ambiente; “Ruta de los Murales” combinó la temática medioambiental con la artística revalorizando las capacidades locales; “Campaña DESEMBOLSATE” logrando erradicar unas 27.000 bolsas de nylon a través de la participación directa de los niños. *“Fueron proyectos que dinamizaron de una forma muy interesante a un público que hasta ese momento estaba bastante ajeno al proyecto”* (Entrevista 7). Estas actividades están vinculadas a la dimensión acción colectiva (Buarque,2012) que en este trabajo se adopta, dado que se fomentó la movilización de los actores, en este caso fundamentalmente jóvenes, con el objetivo de que se apropiaran del lugar al que pertenecen a través de compartir un sentido de pertenencia, y proponer estrategias para alcanzar objetivos compartidos. Además de tratarse de espacios de diálogo entre diferentes sectores etarios sobre la realidad medioambiental del territorio al que pertenecen, generando participación y movilización desde y para el territorio.

Otro conjunto de actividades se ubicó dentro del eje de acción “Conocimiento para la acción” y se desarrolló desde la siguiente premisa: *“Generar conocimiento es un componente esencial del proyecto porque permite abordar una temática tan sensible de una manera responsable, científica, sin alarmismos”* (Informe Florida,2012:28). Se realizó una instancia donde se identificaron las opiniones locales y de los referentes nacionales sobre la situación ambiental de la Cuenca, y se materializaron en una publicación titulada “Estudio Exploratorio sobre la situación ambiental de la Cuenca Media Inferior del Santa Lucía Chico”. También se realizaron seminarios internacionales donde participaron tanto actores locales como actores representantes de diversas instituciones: locales, nacionales, públicas o privadas y se socializó la sistematización que se había recogido sobre la situación medioambiental de la Cuenca. Se logró innovar en materia metodológica con la matriz de riesgo ambiental en tambos de la Cuenca, la que compara el riesgo geográfico dependiendo del problema y de las características intrínsecas del manejo del predio e infraestructura que hace y tiene el productor. La creación de la matriz está basada en dos variables: riesgo geográfico y riesgo predial permitiendo realizar una caracterización de los establecimientos. Esta innovación metodológica puede entenderse como parte de la dimensión productiva de la territorialidad del desarrollo (Schejtman,2004), pues además de surgir del intercambio de conocimiento, se convierte en un mecanismo de búsqueda para encontrar sistemas productivos eficientes. Mientras que lo que refiere a la generación de conocimiento y su difusión es importante para la movilización de los actores locales y la promoción de su participación con el objetivo de lograr resolver sus problemáticas y necesidades territoriales. Este aspecto se considera importante desde el enfoque de desarrollo territorial y lo que aquí se entiende por dimensión acción colectiva (Buarque,2012).

Finalmente, el otro eje de acción eran los Fondos de Iniciativas Locales que consistían en subvencionar aquellas iniciativas provenientes de los actores locales y referidas a temáticas medioambientales, de la salud y productivas. Se realizaron encuentros en los que relevaron las demandas de los pobladores y luego se hicieron tres talleres sobre la formulación y ejecución de proyectos. Se realizaron dos llamados y se aprobaron 26 acciones diferentes en todo el departamento de Florida, 16 provenían de áreas rurales. *“En todos los casos, la gestión de las iniciativas estaba a cargo de los vecinos organizados con sus respectivas organizaciones que legitimaron los proyectos y que apoyaron la presentación”* (Informe Florida,2012:54). Estos proyectos del Fondo de Iniciativas Locales tenían que ver con las demandas que los actores locales identificaban en el territorio.

A pesar de la heterogeneidad es posible clasificar a los proyectos de las zonas rurales principalmente en temáticas culturales – identitarias, productivo, de salud y social. Todo proyecto aprobado por el Fondo de Iniciativas Locales tenía como contrapartida la obligación de brindar a la comunidad actividades relacionadas con el objetivo de su propio proyecto, se promovía así el intercambio de diálogo entre los vecinos y en algunos casos se lograba la apropiación del proyecto por parte del resto de los vecinos. La mayoría escogió como contrapartida las charlas y talleres sobre temáticas que estaban vinculadas a su proyecto y guardaban interés en la comunidad, por ejemplo sobre tercera edad y deporte, primeros auxilios, hierbas nativas, violencia doméstica, cuidado del medioambiente. Esta es una manera de fomentar la participación y la gestión del territorio en los actores locales; se puede destacar además la movilización y la participación de los vecinos en diferentes formas de asociaciones, sean como cooperativas, grupos de vecinos, comisiones de hospitales, comisiones de escuelas. Al mismo tiempo generaron espacios de intercambio de opiniones sobre las posibles soluciones de problemas que ellos mismos identificaron en el territorio. De un lado fomentaba la acción colectiva (Buarque,2012) de los actores de la zona de influencia de la Cuenca y del otro lado se vinculaba a la dimensión productiva (Schejtman,2004) a través de los objetivos que presentaron algunos proyectos.

Finalmente es posible sostener que el Proyecto que intervino en las zonas rurales de Florida, ha tenido, según lo expuesto, una perspectiva territorial y sus estrategias y acciones han podido ser analizadas desde las dimensiones que aquí se trabaja.

Los Fondos de Iniciativas Locales en 25 de Mayo y Cardal

Se realizaron entrevistas a los actores locales beneficiarios del Proyecto y provenían de las localidades de Cardal y 25 de Mayo o Isla Mala. Como se mencionó anteriormente, este Proyecto planteó cuatro ejes de acción (espacio interactoral, campaña de sensibilización, conocimiento para la acción y fondo de iniciativas locales) para alcanzar su objetivo. Pero el eje de acción que tuvo

más participación de los actores de la Cuenca fue el Fondo de Iniciativas Locales, por tal motivo fue que los entrevistados son integrantes de algún grupo que presentó, gestionó y realizó un proyecto en Cardal y 25 de Mayo o Isla Mala.

Uno de los proyectos que se realizaron en 25 de Mayo fue el de Secadero de Hierbas y Frutos Nativos, compuesto por nueve mujeres que se juntaron con el objetivo producir hierbas aromáticas y medicinales de forma orgánica para su posterior secado y comercialización, y lograr realizar un monte frutal nativo cuyos frutos serán destinados en el corto plazo a la venta como productos frescos, y también productos elaborados. Estas plantaciones se realizaron en el predio de cada una de las integrantes del grupo, ya que todas tenían al menos una pequeña cantidad de tierra en su jardín que podía ser utilizada. Como contrapartida de estas iniciativas financiadas por Florida Sustentable, el grupo de mujeres decidió donar árboles frutales a las escuelas y plantarlos con los niños, los padres y las maestras, además de ofrecer charlas abiertas sobre los árboles nativos de la zona y la importancia de la alimentación saludable para mejorar la calidad de vida. En la entrevista sostienen: *“lo que dejó el proyecto fue el conocimiento de una nueva tarea, (...) en la comunidad despertó curiosidad porque también era algo nuevo para todos”* (Entrevista 23). Luego de terminado el proyecto, este grupo de mujeres continuó con su emprendimiento y se reúnen al menos una vez al mes, ya han conseguido el permiso de bromatología para vender sus productos como también un logo propio para comenzar a comercializar sus hierbas. Este emprendimiento está relacionado con dimensión productiva (Schejtman, 2007) que en este trabajo se adopta, pues fomentó nuevas formas de producción diversificando los rubros productivos del territorio y además generó capacidades nuevas en este grupo de mujeres, sobre lo referido a hierbas y árboles nativos de la zona.

Otro de los proyectos en 25 de Mayo fue presentado por la Comisión de la Policlínica que tenía como principal objetivo acondicionar el área física en la policlínica de ASSE destinada a un área de estabilización de paciente crítico. Se logró instalar un equipo de estabilización que está formado por un cardiodesfibrilador, bombas de infusión, electrocardiógrafo, respirador, saturómetros de pulso, aspiradores, camillas articuladas, cardiodesfibrilador automático; siendo necesaria una remodelación del edificio. Como contrapartida se brindaron charlas sobre cuidados en la salud, derechos del trabajador rural, manejo seguro de agroquímicos.

El siguiente proyecto fue también presentado en 25 de Mayo y se denominó Caminemos con Seguridad, consistía en: *“crear una senda peatonal para las personas donde teníamos tres objetivos: uno darle seguridad a las personas, que no caminen por la ruta, parquizar porque era una zona de acceso al pueblo bastante descuidada, y el otro era fomentar la actividad física”* (Entrevista 24). Esta senda sería paralela a la Ruta Nacional N°12, intentando prevenir accidentes ya que las caminatas a los márgenes de esta ruta es una actividad diaria que muchos vecinos

realizan. Este proyecto aún estaba en obras cuando se realizó la recolección de datos en mayo de 2012, sin embargo por los objetivos que se han planteado es posible sostener que tendría un vínculo con el aspecto recreativo y deportivo de las personas de esta zona. Debido a esto, se podría considerar es una forma de ampliar los derechos de la ciudadanía a través del acceso a actividades deportivas y recreativas seguras; se considera entonces como parte de la dimensión ciudadana (Moraes,2010) que en este trabajo es fundamental para entender el enfoque de desarrollo territorial.

El proyecto Saneamiento Natural Alternativo fue también realizado en 25 de Mayo y llevado adelante por la Cooperativa FUCVAM 25 de Mayo. Se trató del primer saneamiento alternativo a nivel nacional, *“con un sistema natural para tratamiento de efluentes que se basa en la creación de ecosistemas que aceleran los procesos de degradación de la materia orgánica y que permiten el reciclado y re- uso de los nutrientes”* (Informe Florida,2012:67). La elección de esta propuesta fue fundamentalmente por el hecho de que las obras del saneamiento para esta Cooperativa FUCVAM habían sido iniciadas a través de un presupuesto participativo departamental, por lo tanto las obras estaban en una etapa ya avanzada pero sin haber sido terminada por completo. Esta nueva experiencia requirió de un riguroso seguimiento por parte de un equipo inter institucional formado por representantes de la Intendencia de Florida, de OSE y DINAMA. De esta manera se generó un entramado institucional complejo donde se interrelacionaban las instituciones que tenían algún tipo de función pertinente en la intervención de dicho territorio. Logrando también que una institución como es OSE se acercara por primera vez a 25 de Mayo. Como contrapartida, la Cooperativa FUCVAM realizó un Parque ecológico con la plantación de 36 árboles frutales que cuando comiencen a producir sus frutos, se van a donar por cinco años a la Escuela y al comedor de 25 de Mayo: *“los árboles tienen todos los nombres de la persona que lo plantó, para que aquel diga este árbol lo planté yo el día de mañana cuando esté grande. (...) era una forma de integrarlos también, de que se sientan parte del proyecto”* (Entrevista 25). A partir de esto es posible vincular este proyecto con el componente medioambiental que formaba parte de Florida Sustentable. En el marco de este trabajo es posible considerar una vinculación con la dimensión ciudadana (Moraes,2010) ya que se extendió el acceso a un servicio vital como es el saneamiento para lograr mejorar la calidad de vida de las 28 familias que viven en la Cooperativa FUCVAM. También se puede visualizar una cierta relación con la dimensión acción colectiva que en este trabajo se adopta (Buarque,2012), entendiendo la movilización de las 28 familias como un intento por generar participación e involucramiento en aquellos asuntos que son estrictamente referidos al territorio del que forman parte los actores locales.

Otra localidad que participó fue Cardal, uno de los proyectos financiados fue Club Sureño Baby Fútbol, una propuesta que se originó desde la Comisión de padres del club y estuvo vinculada

al ámbito recreativo de los niños y adolescentes de la zona de Cardal. Como objetivo buscó adecuar la cancha que tenían, con vestuario, baños, iluminación y un salón apropiado para un merendero, para que los niños y adolescentes que concurren al único club deportivo de la zona puedan desarrollar sus actividades en mejores condiciones. *“Sureño es un cuadro de baby fútbol que tiene 26 años en la zona pero no tenía lugar para jugar, jugaban en la cancha de 19 de Abril que es el cuadro del pueblo, después en otro terreno donde se terminó haciendo el liceo, entonces al final por intermedio de AFE logramos que nos dieran un terreno que no tenía nada, no tenía agua, no tenía luz, no tenía nada”* (Entrevista 26). A partir del proyecto la comisión de padres se comenzó a reunir semanalmente para poder gestionar de forma conjunta la obra del club. Como contrapartida ofrecieron charlas sobre deporte y salud para los niños en las escuelas y para los adultos mayores. Este proyecto puede ser considerado dentro de la dimensión ciudadana que se adopta en este trabajo, ya que está vinculado estrictamente al mejoramiento de la calidad de vida de los 100 niños y adolescentes de la zona de influencia de Cardal y que concurren al Club. Una calidad de vida que es plausible de ser mejorada a través del acceso a actividades deportivas, siendo un derecho el acceso a actividades recreativas, lúdicas y deportivas considerándolas como fundamentales para el desarrollo psíquico y motriz del niño y adolescente. De esta manera se lo puede relacionar con la ampliación de los derechos de la ciudadanía (Moraes,2010).

Otro proyecto presentado en Cardal fue Manos de Cardal, constituido por un grupo de 20 mujeres tejedoras y que tenían como objetivo mejorar su capacidad de gestión: *“queríamos llegar al mercado sin el intermediario, porque qué pasa, hay un intermediario que a su vez tiene otro intermediario, entonces claro cuando los precios te llegan a vos son bajos”* (Entrevista 28). Para ello se les entregaron herramientas para poder mejorar el marketing de sus productos, revalorizándolos en el mercado: *“nos entregaron una fotocopiadora, una impresora, nos enseñaron a hacer tarjetitas, folletos, nos abrieron la página web para tener contactos”* (Entrevista 28). A pesar de que no se logró un cambio sustantivo en la comercialización de los tejidos realizados por Manos de Cardal, se rescata: *“nos dejaron mucha enseñanza, es rica la experiencia y bueno, no hemos tenido suerte en un contacto, (...) en este pueblo no hay nada y por eso luchamos, porque es lo que las mujeres tienen para un trabajito que lo hacen en la casa, lo hacen a la hora que ellas pueden o quieren y suma”* (Entrevista 28). Este proyecto es posible relacionarlo con la dimensión productiva de este trabajo, la que expresa como fundamental la diversificación de los rubros de producción del territorio así como también el aumento de las capacidades laborales (Schejtman,2007).

Otro de los proyectos presentados también en Cardal fue denominado “Parque Centenario: Un espacio saludable”. Este proyecto, a diferencia del resto, tiene la particularidad de no haberse llevado a cabo durante los dos años que estuvo Florida Sustentable. La propuesta surgió de un

grupo de tres personas, ediles locales, quienes buscaban a través de la creación del Parque un espacio de recreación y encuentro de los vecinos. El terreno había pertenecido a un viejo depósito de vialidad y hace unos años se le había colocado una piedra fundamental con el nombre Parque Centenario. Florida Sustentable por el monto de la obra decidió administrar los fondos de este proyecto y otorgarle a la Intendencia la responsabilidad de brindar mano de obra para la realización del parque. Pero *“la administración de la obra después pasó en manos de la Intendencia que fue la que manejó los fondos”* (Entrevista 27). Desde el documento final de Florida Sustentable se sostiene que hubo un obstáculo para su realización: *“Transitamos dos procesos de licitaciones públicas que dieron como resultado un gran desconcierto dado que los montos elevados de los oferentes inviabilizaron la propuesta”* (Informe Florida, 2012:65). Sin embargo este grupo de vecinos no se explican las dificultades que tuvieron que atravesar para que actualmente el Parque Centenario siga estando en los papeles y no en los hechos, y sostienen: *“va más allá de los colores, lo que sí es que se politiza todo”* (Entrevista 27). Aquí se abre una puerta hacia el juego de intereses y poderes que es posible encontrar en programas impulsados por administraciones centrales, gobiernos municipales e incluso en pequeñas alcaldías; y esto guarda estrecha relación con la búsqueda de nuevas maneras de interacción entre las instituciones que se encuentran en un territorio, con la emergencia de una reingeniería institucional.

Finalmente, es posible sostener que Florida Sustentable ha tenido una perspectiva territorial y que su intervención ha podido ser analizada desde las dimensiones que aquí se consideran fundamentales para comprender el enfoque territorial. El heterogéneo conjunto de proyectos respondió a las diferencias no solamente entre los territorios (territorio entendido como construcción social) sino también entre los actores locales. A través del análisis de las entrevistas, es posible entender las propuestas y la manera de incentivar la gestión autónoma de los proyectos como un acercamiento a las nuevas formas asociativas de los actores locales de un mismo territorio que entienden pertinentes determinadas soluciones a problemas que han identificado de forma colectiva. Esta presentación de forma colectiva de proyectos promueve la acción colectiva de los actores locales, y un pensar colectivamente sobre el territorio donde se encuentran. Al mismo tiempo se ensayan nuevas experiencias relativas a la articulación entre el Estado y la sociedad civil, en la que ambos en este caso desempeñaron roles diferentes a los tradicionales e intentaron asumir una postura de diálogo entre los diferentes actores del territorio.

5. CONCLUSIONES

Este trabajo de investigación se ha propuesto indagar sobre aquellos Proyectos del Programa Uruguay Integra que contenían algún indicio de enfoque territorial en su abordaje de desarrollo rural. A través de la descripción y análisis de los Proyectos realizados durante 2009 y 2011 en Cerro Largo, Colonia, Durazno y Florida, es posible constatar que poseen, en diferentes grados, nociones de desarrollo territorial rural.

El análisis de documentos institucionales proporcionó la posibilidad de distinguir que los Proyectos seleccionados del Programa Uruguay Integra utilizaron conceptos o categorías que bien podían incluirse dentro del enfoque de desarrollo territorial rural que en este trabajo se adoptó. Mientras que las entrevistas semi – estructuradas que se realizaron, tanto a los referentes de los Proyectos como a los actores locales vinculados a los Proyectos, demostraron heterogeneidad en la elección y puesta en práctica de las actividades.

Luego de haber presentado el análisis de cada Proyecto seleccionado, es posible realizar el siguiente cuadro en el que se expone una mirada comparada sobre las acciones que cada Proyecto realizó según las dimensiones aquí consideradas: Productiva, Institucional, Acción Colectiva y Ciudadana, y que se entienden fundamentales para abordar la territorialización de tales Proyectos.

CUADRO N° 2: Mirada Comparada de los Proyectos seleccionados según dimensiones

	Cohesión Eje Ruta 7	Colonia Integra	Desarrollo Social en Zonas Rurales de Durazno	Florida Sustentable
Dimensión Productiva	++	+ / -	++	+ / -
Dimensión Institucional	++	--	+ / -	++
Dimensión Acción Colectiva	++	--	++	++
Dimensión Ciudadana	++	++	++	++

Referencias: ++ Proceso de Enraizamiento +/- Intento de proceso de enraizamiento
-- Ausencia de acciones orientadas a las dimensiones

Se especificará a cada Proyecto a través de un continuo que encuentra en un extremo a la ausencia de acciones en el territorio orientadas a las dimensiones y en el extremo opuesto se ubica el proceso de enraizamiento, que se entenderá como el conjunto de acciones implementadas en el territorio que han comenzado un proceso de apropiación por parte de los actores locales, teniendo posibles efectos en la territorialización de las acciones. Entre estos extremos se ubican aquellas acciones que hicieron un intento por comenzar un proceso de enraizamiento de las actividades

implementadas en el territorio, sin alcanzar la apropiación de éstas por parte de los actores locales. De esta manera es posible sostener las siguientes consideraciones que se desprenden del análisis del cuadro presentado.

En primer lugar, en lo que respecta a la dimensión productiva, a grandes rasgos los indicadores demuestran que tanto en Cerro Largo, Colonia, Durazno como en Florida, existió al menos un intento por lograr una transformación productiva. Esto se visualiza ya que la mayoría de los indicadores muestran un intento por realizar determinadas actividades como el desarrollo de nuevos mecanismos para las cosechas, siembras, así como la creación de espacios de intercambio de diálogo entre diferentes productores, con el fin de que se produzca en el territorio una transformación productiva.

En lo que refiere a cada Proyecto, se observan diferencias en las actividades realizadas que podrían estar respondiendo a las dinámicas territoriales propias de los territorios en los que cada Proyecto intervino, ya que cada territorio posee distintos y singulares procesos sociales y económicos.

De la dimensión institucional del presente trabajo, es posible sostener que en Cerro Largo, Durazno y Florida, los Proyectos hicieron esfuerzos por lograr avances en los indicadores que se refieren a las nuevas formas de articulación entre el Estado, el mercado y la sociedad a través de la creación de las “mesas locales” en Cerro Largo, los “centros de desarrollo comunitario” en Durazno y los proyectos presentados a través del Fondo de Iniciativas Locales en Florida. Estos nuevos espacios de intercambio de diálogo están estrechamente vinculados con la dimensión acción colectiva, ya que en dichos espacios procuran fomentar diferentes estrategias de acción que conduzcan al desarrollo territorial rural.

En la dimensión acción colectiva es posible sostener la presencia de avances en Cerro Largo, Durazno y Florida. Se llevaron a cabo actividades que lograron aproximarse a los indicadores que refieren a la participación de las diferentes formas de asociación, a la relación entre las diferentes organizaciones y la creación de espacios de intercambio de diálogo mencionados anteriormente. Esta nueva alternativa de relacionarse el Estado con la sociedad, fue una manera también de relación entre las organizaciones de base e intermedias que se encuentran en el territorio, pudiendo crear de esta manera espacios de intercambio de diálogo en las charlas, talleres y capacitaciones que se ofrecieron.

Esta forma de actuar colectivamente en el territorio fomentó la identificación de necesidades y problemas propios del territorio, así como también la posibilidad de encontrar soluciones a los mismos. Los espacios de diálogo entre los actores locales favorecieron el surgimiento de propuestas para realizar en el territorio y la búsqueda de consenso en las soluciones a los problemas y necesidades detectadas. Un espacio en el que emergían demandas sociales y ciudadanas. De esta

manera se creó un diálogo entre los actores locales y los responsables de los Proyectos, pues ambos asumieron un rol clave al momento de buscar soluciones para el territorio.

Finalmente, desde la dimensión ciudadana es posible observar que en todos los Proyectos hubo un acercamiento al territorio de servicios que se consideran esenciales para mejorar la calidad de vida. Por otro lado, el indicador que hace referencia a las condiciones de infraestructura fue diferente según el Proyecto. Sin embargo, es posible sostener que en general existieron cambios en los indicadores de la dimensión ciudadana, logrando al menos una expansión de los derechos de todos los ciudadanos radicados en las localidades donde estos Proyectos estuvieron presentes.

El Proyecto Colonia Integra tuvo la peculiaridad de que no logró enraizarse en el territorio, los actores beneficiarios no se apropiaron de las actividades del Proyecto, convirtiéndose la escasa participación en un denominador común en cada instancia de intervención en el territorio. Una de las observaciones que se puede hacer es que las dinámicas territoriales no se tuvieron en cuenta al momento de elegir qué acciones se realizarían en el territorio objeto de intervención, no se consideraron las necesidades, las demandas y las oportunidades presentes en el territorio. Siendo éstas capaces de delinear las acciones más favorables para su propio desarrollo.

Esta forma de proceder, sin generar un proceso de construcción recíproco entre los actores y los responsables del Proyecto y sus socios colaboradores, provoca una tendencia a la baja participación. La participación social juega un papel importante al momento de generar un proceso de enraizamiento entre el Proyecto y los beneficiarios. A partir de la participación en las acciones que se dan en el propio territorio, los actores van involucrándose, apropiándose y transformando las lógicas territoriales y la construcción del territorio. La participación es una manera de establecer relaciones con el resto, dialogar y confrontar sobre las necesidades y oportunidades del territorio, convirtiéndose en partícipe del proceso de creación y transformación de su territorio.

A nivel global, una de las apreciaciones es la presencia de objetivos de gran envergadura. Desde el comienzo del Programa Uruguay Integra, se proponía aumentar las relaciones entre los gobiernos departamentales y sus actores locales para mejorar el contexto socio – económico y generar desarrollo local a través de una “atractividad territorial y generación de empleos”, “fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos departamentales o locales para administrar y gestionar su territorio”, y “el desarrollo de una política nacional de descentralización y de desarrollo local”. Concomitantemente surgieron los Proyectos con sus objetivos. Florida Sustentable persiguió un objetivo de desarrollo desde dimensiones productiva, social y medioambiental. Caso similar fue el Proyecto Colonia Integra y su objetivo de empoderar al poblador rural en el sentido social, cultural y económico. El Proyecto realizado en Durazno, por su lado, procuró minimizar la emigración rural. Mientras que el llevado a cabo en Cerro Largo se preocupaba por el desarrollo de

la micro – región con cohesión social y territorial. Sin embargo semejantes pretensiones no pueden ser alcanzadas en el plazo de dos años.

En el marco de los dos años que se desarrollaron los Proyectos, se establecieron objetivos sumamente ambiciosos que debieron encontrarse bajo el accionar de políticas macro, de largo alcance territorial y a largo plazo. Pues mejorar la capacidad de los gobiernos departamentales, desarrollar una política nacional de descentralización y de desarrollo local, minimizar la emigración rural, procurar el desarrollo medioambiental, y la cohesión social y territorial, son objetivos que deben estar complementados con una política nacional y bajo la gestión de recursos humanos capacitados, además de estar enmarcados en una institucionalidad fortalecida.

Asimismo es necesaria la existencia de voluntad política y administrativa para crear espacios jerárquicos multi – nivel, y la generación de espacios inter – institucionales de intercambios de diálogos y toma de decisiones en el propio territorio. En estos Proyectos se logró distinguir únicamente algún tipo de intento hacia nuevas formas de institucionalidad en el territorio, como fueron las “mesas de apoyo”, los “centros de desarrollo” y los Proyectos presentados a los Fondos de Iniciativas Locales.

El Programa Uruguay Integra tuvo como influencia al LEADER (según el propio documento que da inicio a este programa). De esta manera influye tanto en la perspectiva del territorio como también en la manera de intervenir sobre el mismo, transformándose en el enfoque territorial institucionalizado que adopta el Programa Uruguay Integra. Es un aspecto a destacar, ya que a través de ello es posible sostener la exportación íntegra de la noción de cohesión territorial y social para alcanzar los objetivos y realizar las distintas actividades a lo largo y ancho del territorio uruguayo.

Esto también puede ser considerado teniendo en cuenta el contexto en el que se desarrollan las políticas públicas en Uruguay. Pues este contexto tendrá influencia sobre la envergadura que adoptará el Programa, es decir, en las diferentes estrategias de acción y objetivos que se plantearán. Al mismo tiempo, este escenario en el que se readequa la noción extraída del LEADER al contexto de las políticas públicas en nuestro país, está relacionado a espacios donde múltiples actores públicos y privados expresan sus intereses generando conflictos y negociaciones en torno a los objetivos del Programa, definición de los territorios objeto de intervención, recursos económicos destinados y recursos humanos que resultan en la definición y puesta en práctica del Programa. Los contextos sociales, políticos y económicos de cada territorio tendrán su particular influencia en la elaboración, diseño e implementación de las políticas públicas.

Por otro lado el incorporar nociones que tienen que ver con otros territorios debe tomarse con precaución al momento de diseñar los Proyectos y de intervenir en los territorios. Pues todo territorio es una construcción social, sobre la que se cimientan los actores sociales, y a través de sus

relaciones, prácticas sociales, económicas, políticas, institucionales y culturales, constituyen a la sociedad. Esto transforma al territorio en un espacio singular en el que los actores son configuradores y configurados de y por ese territorio. De esta manera el territorio y los actores se encuentran en un continuo hacer – deshacer – rehacer que es necesario comprender para poder decidir sobre las acciones o políticas públicas que se irán a adoptar y lograr un desarrollo territorial rural. Esta definición de territorio conduce a sostener la diferencia entre los territorios europeos sobre el que se basa el modelo LEADER y los territorios uruguayos; es la propia construcción social la que hace la diferencia entre los territorios, y es la que se debe conocer y analizar para poder decidir y ejecutar políticas.

Por otro lado, el mayor desafío de las políticas públicas con enfoque territorial y orientadas a las zonas rurales está en la construcción de nuevos mecanismos institucionales que formen parte de un mayor proceso de reingeniería institucional y logren establecer un sólido enraizamiento Estado – sociedad. La estructura del Estado, la naturaleza y grado en que éste se implica en la sociedad y la forma en que ésta se estructura al nivel de las comunidades rurales, son factores fundamentales para explicar el éxito o el fracaso de los procesos de desarrollo en zonas rurales. Para ello es necesario impulsar acciones para fortalecer las capacidades organizativas, técnicas y políticas de la sociedad, las comunidades y las personas para que asuman colectivamente el papel protagónico que les corresponden en el proceso de construcción de un desarrollo territorial.

Es posible afirmar que hacen falta mayores implementaciones del enfoque de desarrollo territorial, de este modelo de desarrollo alternativo que intenta orientar las acciones gubernamentales. Un desarrollo que se constituye desde y para el territorio, y que considera a los sujetos que allí se encuentran como actores relevantes para alcanzarlo. Esta es una visión de desarrollo que toma al sujeto en un contexto de limitantes y habilitadoras estructuras socio – económicas. Este contexto es el territorio, y no está dado, sino que es una construcción social.

Será necesario quizás, conocer con mayor profundidad los territorios que tienen algún grado de ruralidad en nuestro país, sus actores y sus relaciones, su institucionalidad y la dinámica del sistema productivo – económico, con el objetivo de comprender la construcción social de cada territorio. Es el conocimiento de esta construcción social la única manera de lograr transformaciones. También será imprescindible contar con recursos humanos capaces de elaborar herramientas efectivas para lograr materializar este enfoque teórico de desarrollo territorial en estrategias de acción e intervención en el territorio.