

El medio rural: una alternativa para el desarrollo del departamento de Canelones.
La Microrregión agropecuaria-agroindustrial.

Arq. W. Mainardi

Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano - 2014

Ing. Agr. Carlos Perez Arrarte (Tutor)
Dra. Arq. Mercedes Medina (Cotutora)

“el día que falte el paisano, se van a ir dando cuenta.....”

u n productor.

Indice

- **Introducción** 5

Capítulo 1

- **Ordenamiento, territorio y desarrollo rural.** 9
 - Ordenamiento territorial rural 10
 - Objetivos del desarrollo rural 11
 - Desarrollo rural en América Latina 12
 - Desarrollo rural en el Uruguay 13

Capítulo 2

- **Evolución del Desarrollo Rural y el nuevo contexto de desarrollo del DRETS.** 16
 - Fundamentos del Enfoque Territorial. 18
 - Reconstrucción del Concepto de lo Rural. 19
 - Acerca del concepto de sostenibilidad. 20
 - Algunos apuntes de la Economía Rural 20
 - El nuevo relacionamiento. 21
 - Asignatura pendiente. 22

Que es lo que hace necesario un nuevo enfoque del desarrollo rural. 22

La perspectiva local en el desarrollo rural. 23

El nuevo papel que juega la gestión pública. 24

La nueva política regional. 24

El fomento del desarrollo rural. 25

Porqué los intentos anteriores de desarrollo rural integrado no han sido más efectivos? 25

Capítulo 3

- **El Territorio Nacional y la Región Metropolitana.** 28
- **El territorio Metropolitano.** 29
 - Geografía y ambiente. 33
 - El paisaje. 34

Conurbano Metropolitano y Región Metropolitana (1996-2004).	35
Población y transformación territorial.	36
Aspectos territoriales de uso y ocupación del suelo.	37
Sociedad y tendencias en el área Metropolitana.	41

Capítulo 4

• El nuevo modelo de Gestión Departamental.	47
Vértice Institucional.	48
Vértice Económico Productivo.	49
Vértice Social.	50
Vértice Territorial.	51
Territorio: Escalas, Tierra de oportunidades, Tierra de conflictos.	52
Recursos para la concreción de acciones territoriales.	53
Participación y Ciudadanía.	56

Capítulo 5

• La reinterpretación territorial Departamental, el modelo de microrregionalización.	58
Desarrollo Sostenible Microrregional.	59
El modelo de planificación departamental.	60
Territorialización de la gestión.	61
Criterios para delimitar la Microrregión.	62
Sustentos de la estrategia microrregional.	63

Capítulo 6

• La microrregión 3 Agropecuaria – Agroindustrial en el contexto Departamental.	65
El desarrollo de sociedad Civil.	67
Aspectos agropecuarios del NEC.	68

• Plan de Desarrollo del Noreste de Canelones.

Sistematización de una experiencia de desarrollo Rural Sostenible con Enfoque Territorial en Uruguay.	71
--	----

Estrategia e implementación del Plan de NEC.	73
Pautas programáticas.	76
Modelo de Gestión.	77
De la elección de propuestas,	79
Un ejemplo de modelo asociativo.	79
Reflexiones sobre la experiencia del Noreste Canario.	83
Algunos aspectos a destacar: La Institucionalidad Local.	83
Comercialización .	83
Educación.	85
Comunicación.	85
Financiación.	86
• Conclusiones Generales.	87
• Listado de siglas	100
• Fuentes Consultadas: Bibliografía.	100
Entrevistas.	103
Páginas visitadas.	104
Leyes consultadas.	104
Normas Municipales.	105
Instrumentos de OT	105
• Anexos:	
Anexo 1; Sistema urbano metropolitano.	106
Anexo 2; Grandes equipamientos metropolitanos.	106
Anexo 3; Esquema de Región Metropolitana con centros poblados.	107
Anexo 4; Análisis por sector del territorio Metropolitano.	107
Anexo 5; Curvas de nivel.	114
Anexo 6; Cursos de Agua.	115
Anexo 7; Localización de Escuelas.	116
Anexo 8; Elementos del cambio del Desarrollo Rural.	117
Anexo 9; Sociedad de Fomento Rural de Tala.	117
• Colaboraciones.	124

Introducción

Pensar el territorio desde el campo, se transforma en la idea que guía el desarrollo de esta investigación. Un espacio que aún sigue demostrando la atracción hacia lo urbano por cambios a las formas y desestímulos a la producción, principales causas de modificación de las dinámicas demográficas, y en consecuencia determinantes de su abandono.

La primera idea **para el desarrollo del tema**, está dirigida a **indagar en el medio**, entendido como un espacio de posibilidades, y dentro de una visión holística y sistemática que marca la relación de la sociedad con la naturaleza.

Forman parte del trabajo, **la revisión de los procesos productivos en el tiempo, las nuevas propuestas de desarrollo rural** (que incluyen la dimensión territorial) y la vinculación a las nuevas formas de gestión política.

El territorio elegido, es el Departamento de Canelones, un territorio diverso que se ha ido gestando a demanda de las necesidades de la capital nacional, la producción y el paisaje, dentro de un proceso espontáneo, que en parte postergó sus posibilidades de desarrollo.

Históricamente y analizando los procesos de gestión departamental hasta el 2005, no se identifican políticas dirigidas al ordenamiento del territorio, menos aún para los territorios rurales. La mayoría de las acciones departamentales estuvieron dirigidas a los territorios urbanizados.

El cambio en los procesos de gestión se establece en el **2005**, cuando asume un nuevo gobierno a la gestión departamental, que lleva implícito en su programa de gobierno el inicio de un plan de ordenamiento territorial, dirigido a un territorio concreto, la primer porción de costa hacia el Oeste, denominada Ciudad de la Costa, (**el Costa Plan**).

La investigación considera además, **los lineamientos de la gestión política departamental**, asociada a un modelo de gestión estratégica, el Plan Estratégico Canario, que considera el valor de las actuaciones sobre el territorio de una manera ordenada y conciliada y respetando sus diversidades.

Estos primeros pasos, sumados a la aparición de **la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (18308)**, generaliza una política que proyecta el territorio a un proceso de ordenamiento territorial complejo, en dónde comienzan a marcar presencia los territorio rurales.

Con este enfoque, la administración promueve la reinterpretación territorial con consideraciones referidas a la historia, la cultura, las tradiciones, los recursos naturales, los recursos humanos, las formas de organización, las redes de infraestructura y equipamiento y la tecnología (entre otros), con el interés de mejor responder a un territorio diverso.

Con estos patrones, surge **la figura de la microrregión**, entendida como unidad de planificación y gestión, un espacio territorial intermedio entre la macro región sub nacional y las áreas locales homogéneas (que pueden abarcar uno o más departamentos) y por la cual se reconocen sistemas funcionalmente integrados dentro del territorio, que a través de sus componentes adquieren una personalidad propia y reconocible por sus habitantes.

El proceso culmina con la división del Departamento en siete microrregiones, sobre las cuales la investigación incide sobre **la microrregión 3, considerada con aptitud agropecuaria agroindustrial**.

Esta microrregión, se localiza en el Noreste del Departamento, sobre un territorio muy proyectado al desarrollo de las actividades primarias, que si bien aún muestra signos de depresión productiva y desocupación, atiende a la referencia de un tiempo próspero en dónde se conjugaba la producción primaria con el procesamiento industrial (particularmente referido a la empresa RAUSA).

Con estas consideraciones, **la investigación indaga sobre las posibilidades de desarrollo del medio rural como reacción a un proceso de inactividad y deterioro sostenido en el tiempo, analizando la pieza territorial elegida como parte de un proceso de integración al sistema territorial departamental y al ámbito metropolitano**.

Su desarrollo **se estructura en base a capítulos** que profundizan aspectos conceptuales, describen el territorio elegido y su vinculación con los demás territorios, y analiza las nuevas formas de gestión departamental, y en particular una experiencia concreta de desarrollo rural aplicada a una porción del territorio departamental.

De esta manera, el **primer capítulo** introduce en **el concepto de Desarrollo y del Ordenamiento Territorial Rural**, como mecanismo generador del proceso de cambio social y crecimiento económico sostenible, cuya finalidad atiende al progreso permanente de la comunidad rural y de cada integrante que la forma.

Dada la importancia que supone la posibilidad de desarrollar el medio rural, la investigación indaga en **las estrategias adoptadas en materia de Desarrollo**

Rural y su evolución hasta nuestros días, con énfasis en una modalidad de desarrollo integral, que toma partido de los territorios y de las sociedades rurales, y que utiliza el concepto de concentración de población sobre espacios con recursos naturales de los que dependen, recuperando para la planeación y la política pública, el concepto de región y territorio como estrategia integral del desarrollo, aspectos que se desarrollan en el **segundo capítulo**.

El **tercer capítulo** describe en aproximación, **el territorio Nacional y Metropolitano, hace énfasis en la Región Metropolitana**, entendida como la unidad regional más importante del Territorio Nacional, dónde se nuclea la mayor parte de la población del país y se registran con mayor intensidad los vínculos por intercambios entre las instituciones, la sociedad, la cultura, la economía, y en dónde se visualizan áreas rurales que alternan con el sistema de centros urbanos.

No es posible el análisis del caso, sin la referencia concreta a **la nueva forma de gestión política**, información que se incluye en el **cuarto capítulo** y por la cual se facilitan los procesos del Desarrollo. Una nueva formalidad que marca la diferencia respecto a las formas de gestión política de los anteriores gobiernos departamentales, que promueve el desarrollo del territorio como base de recursos y asentamiento de las sociedades, utiliza una metodología que indaga en el conocimiento previo, la participación y las aproximaciones sucesivas.

El **capítulo quinto** incorpora **el concepto de microrregión**, la pieza territorial entendida como unidad de análisis, planificación y operación para el desarrollo, a la cual el gobierno departamental arriba luego de reinterpretar su territorio y por la cual lo divide en 7 microrregiones. El presente trabajo profundiza el estudio particular en la microrregión 3, con vocación Agropecuaria Agroindustrial, sobre la cual la administración pone en práctica el **Plan de Desarrollo del Noreste de Canelones (NEC)**, contenido en el **capítulo seis** y sobre el cual se centra la investigación.

El Plan del NEC, es el principal ejemplo que establece la administración departamental para el desarrollo de las áreas rurales. Un modelo para un territorio que en el siglo pasado alcanzó niveles de producción muy altos y que planteó la referencia a un modelo integrador, en dónde la producción primaria y su procesamiento por la industria, la destacó como una zona próspera no solo para el departamento sino para el país.

Se trata de una experiencia que hace énfasis en la mejora de la calidad de vida de los pobladores rurales, asociada a la formalidad de producción con base en la familia, incidiendo en la competitividad de los productos y la inserción en las cadenas productivas. Una experiencia que plantea la evolución del concepto

del desarrollo rural, integrando los ejes del desarrollo sostenible, la generación de un espacio de coordinación y cooperación intersectorial e interinstitucional, y los vínculos entre sectores y actores del territorio considerado.

El abordaje de estos temas, en particular el estudio de caso, permite analizar el medio rural e **identificarlo como una posibilidad concreta de desarrollo**, no solo dirigido al departamento de Canelones, sino a la región, que analizado desde una estrategia integradora, podría sentar las bases para el desarrollo de otros territorios rurales comprometidos o amenazados por el fenómeno urbano, respaldado con políticas departamentales que incidan en el sector productivo, conciliando acciones con el territorio dentro de una acción de desarrollo compartida.

Capítulo 1

- **Ordenamiento, Territorio y Desarrollo Rural.**

“...el desarrollo, se concentra y sustenta en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles crecientes de autodependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos Globales con los comportamientos locales, de lo Personal con lo Social, de la planificación con la autonomía y de la Sociedad Civil con el Estado”

Max Neef, Elizalde y Hopenhayn (1986)

El éxito de los resultados al vincular el territorio con el hombre a través de propuestas a “escala humana”, mantiene vigentes los significados del desarrollo y los hace partícipes de la contemporaneidad.

La efectividad de las propuestas de desarrollo, establecen el nexo con el Ordenamiento Territorial, entendido como política de Estado, que asociado a la planificación del territorio (concebido en forma integral y concertada), pretende configurar, en un largo o mediano plazo, modelos de organización espacial y funcional, asociados a objetivos precisos.

En este capítulo se discute el vínculo entre el Ordenamiento Territorial y el Territorio Rural, centrándose o destacando aspectos del Desarrollo Rural en América Latina (en general) y de Uruguay (en particular).

Introducir al territorio en un proceso de ordenación, hace necesario la construcción de un pensamiento vinculado a la teoría y a la experiencia, a lo global y a lo local, que no solo ayude a conformar una visión de futuro sino que se constituya en el marco de referencia para la actuación.

Con el Ordenamiento, se busca generar las bases conceptuales para el diseño de estrategias, que se constituyan en políticas adecuadas y de transformación del territorio, a través de pautas contenidas en los instrumentos de Ordenamiento Territorial en todas sus dimensiones.

Para la construcción de instrumentos, una estrategia posible estaría focalizada en el manejo objetivo del concepto de Ordenamiento, basado en el conocimiento abstracto (como primer enfoque), articulado con la Planificación Estratégica (como construcción, política, técnica y social), Micro-regional y Local (con base en la promoción y coordinación de políticas), y todo esto dirigido a propuestas de desarrollo territorial integrado.

El desarrollo territorial integrado es producto de la articulación consciente del Desarrollo Económico, el Bienestar Social, la Sostenibilidad Ambiental y la Reducción de Desequilibrios Territoriales¹.

Así se construye un respaldo a la idea de **reinterpretar el territorio, para que se cumplan nuevos roles entre el campo y la ciudad**, estableciendo un sistema de articulaciones sinérgicas, armónicas y sustentables, vinculadas a los diálogos de flujos.

El Uruguay no estuvo ajeno a los procesos de desarrollo y a pesar de integrar el grupo de países subdesarrollados, ha ido indagando en la mutación del concepto y en el abordaje disciplinar, estrechamente ligado a las lógicas de los procesos políticos nacionales e internacionales y a la distribución territorial por competencias.

Ordenamiento Territorial rural.

El desarrollo rural es un proceso de cambio social y crecimiento económico sostenible, que tiene por finalidad el progreso permanente de la comunidad rural y de cada integrante que la forma. Un proceso que lleva implícito la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de sus habitantes, el aumento de sus ingresos, y el adecuado vínculo con el ambiente.

Se trata de un proceso endógeno, que requiere de la participación activa de la población y que es apoyado por la acción subsidiaria de las administraciones y de otros agentes externos.

Su origen, se atribuye a Francia en la década del 60, basado en los conceptos de capacidad de aprendizaje y de organización. Pero la referencia más remota se asocia al programa de promoción del Valle de Tennessee (Estados Unidos) de la década del 30, iniciado por las autoridades del Valle, que en un período de 10 años alcanza un alto índice de desarrollo, no tanto por los resultados, sino por el protagonismo de la población, al tomar gran parte de las acciones.

Estas experiencias sirvieron de base para que muchos gobiernos formularan propuestas para sus territorios. Procesos que comenzaron con la formación de grupos de promoción, cuya misión fundamental consistió en apoyar y promover las iniciativas de la población para el desarrollo. Estos procesos, no solo ponderaron la actitud responsable de la población para concebir propuestas,

¹ "Innovación, redes, recursos patrimoniales y desarrollo territorial", revista Eure, 2005, vol. 31, n.34,issn 0250-7161.

sino que facilitaron los mecanismos necesarios para su materialización.

Objetivos del desarrollo rural.

Conceptualmente, el desarrollo rural abarca muchos significados.

En parte trata de potenciar la condición humana, mejorando los niveles de formación cultural y las técnicas de aplicación al medio, promoviendo la adecuada organización para la mejora de la producción y de los rendimientos, dentro del mismo territorio, al cual se le destinan menores esfuerzos.

Pero a su vez pretende la reestructuración del sistema económico, atendiendo a las capacidades de los territorios y de las personas al movilizarse en procura de integrar la mayor cantidad de actores, organizados y promoviendo acciones en forma coordinada con las administraciones, para asegurar su futuro.

En sus cometidos está: la capacitación del productor, la diversificación de los recursos económicos, el fomento de la investigación, la creación de empleo y el respeto al medio como marco adecuado para la sostenibilidad ambiental.

Se trata de un proceso: **integrado, participativo, endógeno y subsidiario**². Es decir que siempre se han de conjugar los planteamientos que provengan del territorio o de los sectores, exigiendo un respeto a las iniciativas de las personas y fundamentalmente de los grupos, apoyado en los recursos que brinda el medio y en las ayudas que provengan de las administraciones y de los agentes privados.

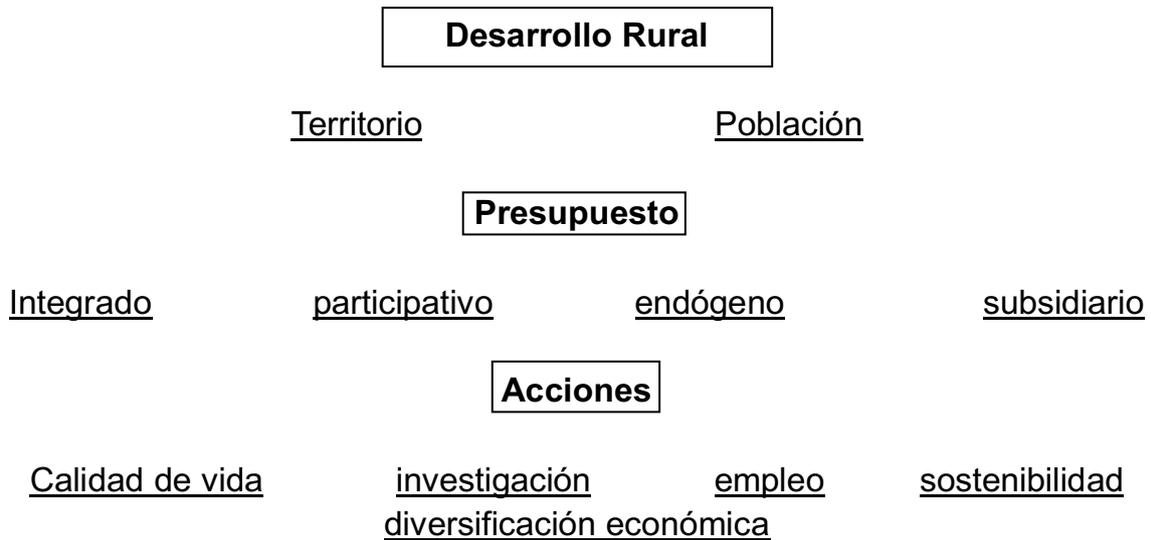
Resulta de gran importancia la participación de las instituciones en los programas de desarrollo rural, porque son ellas las que deben considerar todas las rutas posibles de salida de la pobreza. Así estos programas requieren de una compleja estructura que promueva la creación de instituciones capaces de mediar con el Estado, el mercado y la sociedad civil. Instituciones que atiendan el comienzo del proceso, y que una vez encauzado, pasen a ser una compañía que no reste importancia a sus protagonistas.

² DESARROLLO Y ORDENACION RURAL

Tema 2. Concepto de desarrollo rural y fundamentos desde la teoría (Luis Angel Collado Cueto)

CURSO 2007-2008.

Escuela Superior de Ciencias y Tecnología. Universidad, Rey Juan Carlos MADRID



Ideograma de desarrollo rural (Sancho Comins, 2002)

La mejora de la **Calidad de vida** promueve la revalorización de la sociedad rural y del medio. La **Investigación**, mejora la tecnología y la búsqueda de nuevos productos. La **diversificación** de actividades, complementa las posibilidades de ingreso con **empleos** más bien dirigidos a los jóvenes y a las mujeres. Y la **sostenibilidad**, fomenta el uso responsable de los recursos como actitud de respeto para las generaciones futuras.

Todas estas acciones, a su vez, se ubican dentro de un proceso de educación para el desarrollo rural y la solidaridad, bajo una modalidad de educación, denominada “educación social”. Un mecanismo de ayuda al poblador rural que le sirve para crecer como persona y para ser socialmente activo, es decir con capacidad suficiente para participar organizadamente en lo que se considera el bien común.

Desarrollo Rural en América Latina

Existen diferencias en cuanto a las formas de desarrollo de los Países desarrollados y los Países en vías de desarrollo.

Para los países desarrollados, con instancias superadas de desarrollo, se trata de seguir avanzando en el proceso, consolidando algunas pautas que permitan seguir reforzando a los sectores agrícolas y silvícolas, y a su vez mejorar su competitividad. Todas las propuestas, además de mejorar las formas de producción en el medio, sirven para dotar de empleo a la población, satisfacer las demandas urbanas, actuar sobre el territorio en forma ordenada y responsable del medio

ambiente, y dentro de un diálogo armónico que establezca sinergia entre el medio rural y el medio urbano.

Para los países en vías de desarrollo, dentro de los cuales encontramos a los de América Latina, los intereses son otros. En estos países, en los cuales la miseria rural se asocia a la devastación de los recursos naturales, las estrategias están dirigidas a terminar con el círculo de la pobreza y la degradación social y ambiental. Las técnicas buscan superar las deficiencias en la agricultura y promover la mejora del capital humano y social con educación.

Gran parte de las soluciones a los problemas que deben enfrentar los países de América Latina, están vinculados a la falta de ayuda internacional y de los gobiernos americanos hacia el medio. Su ausencia, hace que las posibilidades de desarrollo dependan de las capacidades de estos territorios y de sus habitantes.

Sobre esta base, el modelo en América Latina se funda en conceptos de desarrollo humano, capital social y crecimiento económico con equidad, a partir de un enfoque subordinado a lo territorial y con marcada importancia en la cohesión social.

El desarrollo rural en el Uruguay.

A partir de mediados del siglo XX y luego de un período de estancamiento, el sector agropecuario inicia en el Uruguay un proceso de transformaciones que difícilmente sean reversibles.

Lo cierto es que al agro se lo ubica en una etapa expansiva y ascendente de la producción y de la productividad, como consecuencia de una mayor demanda de alimentos y materias primas. Inclusive existe aumento en los precios de los productos agrícolas, en especial los proteicos.

El aumento de los precios, implica la expansión del sector agrícola en el Uruguay, con productos como la soja y en menor medida otros como granos y oleaginosas.

En el sector ganadero no hubo crecimiento del stock, pero sí mejoras en las ganancias por la disminución de la edad de faena, mejora de la calidad de los productos, entre otros.

A partir de 1987, aparece una nueva modalidad de producción rural en el Uruguay, la forestación, que en los últimos 20 años ha venido creciendo en el país en forma sostenida, con fuertes subsidios a la implantación de cultivos.

Se trata de un fenómeno que ha calado hondo en el territorio, al punto que ya son 950.000 las hectáreas ocupadas con forestación, y la tendencia va en crecimiento considerando las áreas declaradas de prioridad forestal que alcanza 4 millones de hectáreas, es decir el 23 % del total del área

agropecuaria del país³.

Con el aumento de precios del petróleo, surge una nueva exigencia para el agro, la búsqueda de cultivos que permitan obtener combustibles alternativos. El Uruguay ya había comenzado el proceso de cultivo de la caña de azúcar para la producción de alcohol, pero no descarta una expansión con otros cultivos (como el maíz y las oleaginosas) de consolidarse la tendencia.

Estos procesos y la evolución del mercado internacional de *commodities* han incidido en el valor de la tierra, que ha sufrido un incremento sostenido desde fines del siglo pasado hasta nuestros días y simultáneamente se constituyeron en un disparador para la compra de tierra por parte de extranjeros, y no solo de países vecinos, sino del resto del mundo.

Este fenómeno ha promovido algunas consecuencias que son muy visibles a los ojos de los que han estado en la producción rural desde hace muchos años. Se visualiza la concentración de la tierra en manos de extranjeros, pero por otro se advierte en la consecuencia, el desplazamiento del medio a la que se reconocía como burguesía rural, reeditando lo que sucediera en las décadas del 70 y del 80 cuando los pobladores rurales abandonaron el campo por desestímulos a la producción.

Se complementa la preferencia con los respaldos a la producción por los avances tecnológicos. Y fundamentalmente con los que tienden a favorecer el incremento de las escalas de producción, muy vinculadas a la concentración de la tierra.

Estos avances mantienen una estructura de paquete tecnológico, un conjunto de técnicas que los productores deben comprar para obtener los resultados esperados.

La ventaja en lo tecnológico repercute en la fuerza de trabajo ya que la demanda se reduce, promoviendo un proceso de precarización de la mano de obra asalariada.

Se podría decir que la tecnología va en contra del capital humano, y si lo pensamos en términos de vínculos con el medio, el avance en las comunicaciones genera nuevas formas de relación entre el campo y la ciudad; fundamentalmente de los establecimientos que se aproximan a los centros urbanos. Allí casi toda la mano de obra asalariada, vive en las ciudades y se traslada al campo para trabajar, un proceso que desdibuja la frontera imaginaria que separa lo urbano de lo rural.

En conclusión, el Ordenamiento Territorial debe buscar la promoción del Desarrollo de los Territorios Rurales (entre otros), dentro de un proceso endógeno que atiende a las posibilidades que brinda el medio y a los

³ dato del 2010, emitido por el "Gabinete productivo, Presidencia de la República", www.gp.gub.uy.

planteamientos que vienen de las personas que sobre él se asientan. Un proceso que se enriquece con la participación y con ciertas ayudas que vienen de las Administraciones y de los Agentes Privados.

De los países en vías de desarrollo de América Latina, Uruguay ha venido tratando de revertir los procesos que han determinado la devastación de sus recursos, aplicando estrategias para terminar con la pobreza y la degradación social y ambiental. A mediados del siglo pasado, ya se vieron mejoras para el medio rural, cuándo comienza un proceso de transformación o etapa expansiva de la producción, por mayor demanda de alimentos. Inclusive ante un aumento sustantivo de precios del petróleo, se buscaron respuestas en el medio rural para la plantación de cultivos que faciliten la producción de combustibles alternativos.

Por otra parte, si analizamos los comportamientos pos crisis de Uruguay, notamos una evolución de lo que pasó en el 82 respecto del 2002. Si en el primer período el cúmulo de deudas generadas admitió licuaciones parciales, la crisis del 2002 no admitió estas ventajas por lo cual muchos propietarios tuvieron que desprenderse de sus tierras para el pago de deudas, aprovechando las ventajas que ofrecía el mercado por los altos precios. Precios altos para el Uruguay pero no para la región que registra valores mucho más altos y por lo cual muchas tierras pasaron a manos de extranjeros. Se agregan a estos cambios, los avances en la tecnología, que favorecen el incremento de las escalas de producción, con repercusiones en la mano de obra asalariada.

Se trata entonces de procesos, que si bien generan alianzas con el medio urbano, han ido incidiendo en las formas de producción tradicional, muy evidentes en algunos territorios del país, dónde la formalidad del trabajo tiene base en las familias.



Capítulo 2

- **Evolución del Desarrollo Rural y el nuevo contexto de desarrollo del DRETS.**

“un proyecto de territorio o un correcto ordenamiento territorial requiere de una gran capacidad de interlocución entre las políticas públicas en los ámbitos nacionales y sectoriales y las estrategias de desarrollo a nivel local y regional. Hay que superar el concepto de desarrollo rural como asistencia social y abrir paso al desarrollo rural como verdadera estrategia de desarrollo territorial, con capacidad de responder por las articulaciones macro y sectoriales en espacios territoriales”.

Rafael Echeverri (2003)

Tomando como base los escasos logros obtenidos en materia de desarrollo rural en el tiempo, el presente capítulo indaga en la evolución del concepto y avanza hacia el nuevo modelo de desarrollo. El fundamento, toma base en los “territorios”, concebidos como unidades de integración de múltiples factores (recursos, sociedades, tradiciones, ambiente, instituciones, economía, entre otros), y nos desafían para la reformulación eficiente de los territorios rurales.

Como decíamos, las estrategias en materia de Desarrollo rural en la última mitad del siglo pasado y hasta nuestros días, arrojan resultados pobres, a pesar de aplicar distintas propuestas, inclusive programas de desarrollo, que no logran dar respuestas efectivas a los problemas de fondo. Problemas que se incrementan con la intensificación de los procesos productivos, que favorecen la migración de la población rural hacia los centros urbanos, como salida para lograr un medio de vida más digno.

A pesar de los escasos logros de las estrategias aplicadas, se pueden sacar conclusiones que nos permiten acercarnos hacia el nuevo perfil en materia del Desarrollo Rural³:

- el espacio rural ya no es más propiedad exclusiva del sector agropecuario, sino que ha sido superado por la dinámica de los procesos transformadores,

³ Manuel Otero “El enfoque territorial como herramienta para el Desarrollo Rural: un acercamiento a la realidad del Uruguay”, capítulo 1 publicado en el libro “Desarrollo Rural Sostenible con Enfoque Territorial: Políticas y Estrategias para Uruguay”, Alvaro Ramos (compilador), 2003.

dónde las actividades no agropecuarias han aventajado en importancia a las agropecuarias.

- la nueva consideración de “territorio rural” responde a un espacio dinámico dónde no sólo se establecen los procesos productivos, sino todos aquellos que hacen a la cultura, la sociedad y la política. También es la base para el encuentro de agentes, mercados y políticas públicas de intervención.

- el paradigma productivista no ha dado solución a los problemas de marginación y atraso.

- el reiterado desestimulo de las actividades productivas determinó el abandono del campo y por ende el crecimiento de las áreas urbanas.

- el papel de los gobiernos departamentales es clave para explicar el éxito o el fracaso de cualquier estrategia superadora del medio rural.

- el fortalecimiento de la articulación entre las instituciones puede lograr sinergia entre las políticas sectoriales impulsando una alianza entre lo público y lo privado.

- la intensificación de la producción agrícola debe promover estrategias, que desde la demanda agreguen valor a las cadenas agro productivas.

- se deben hacer compatibles, las diferentes escalas del desarrollo (macro, sectorial, territorial), con un proyecto de país.

- las estrategias de abajo hacia arriba requieren por parte del Estado, hacer efectivas las políticas de descentralización (política, administrativa y financiera).

Los anteriores enfoques del Desarrollo Rural privilegiaban la dimensión lineal del capital, principalmente el Capital Físico, representado en su mayoría por el stock de recursos naturales, que se constituía en el factor principal para la determinación del Capital Económico.

Con el nuevo enfoque, el Capital Físico reconoce la importancia del manejo sostenible de los recursos naturales, la infraestructura básica de acceso a los servicios básicos, la vivienda, la educación, la salud, entre otros.

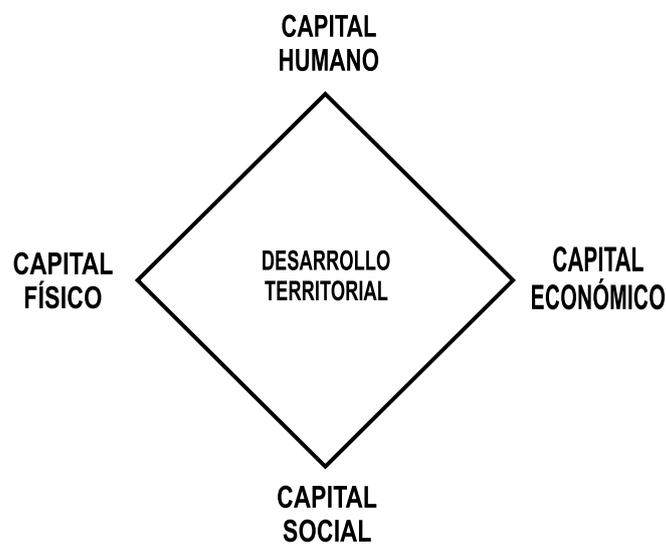
El Capital Económico, que incorpora a las actividades productivas agropecuarias y no agropecuarias, le da importancia a los aspectos que hacen al desarrollo de la economía local, haciendo necesario el poder contar con sistemas comerciales y financieros rurales suficientemente desarrollados.

Se resalta además el Capital Humano, es decir los individuos dotados de valores y conocimientos, y el Capital social que se alcanza cuando se cuenta con actores sociales organizados, representados y dispuestos a ser

protagonistas de su transformación.

El atender a los territorios en base a las cuatro dimensiones del desarrollo, establece el reto para la reconversión del Medio Rural.

ESQUEMA DEL DIAMANTE DRET



“El diamante del capital”⁴

Fundamentos del enfoque territorial.

Con este concepto, **el territorio está concebido como unidad espacial**, con un tejido social particular, asentada sobre una base de recursos naturales, articulada por formas de producción, consumo e intercambio, y armonizada por las instituciones y las formas de organización que operan en ella.

La visión de **concebir al territorio como producto social e histórico**, **permite entender y gestionar el desarrollo** de manera más eficiente,

⁴ “El diamante del capital”, Manuel Otero “El enfoque territorial como herramienta para el Desarrollo Rural: un acercamiento a la realidad del Uruguay”, capítulo 1 publicado en el libro “Desarrollo Rural Sostenible con Enfoque Territorial: Políticas y Estrategias para Uruguay”, Alvaro Ramos (compilador), 2003.

explicando mejor las relaciones entre los distintos sectores, **integrar los ejes fundamentales del desarrollo sostenible** (la organización económica, la relación con lo natural, la sociedad y la política y la articulación de las culturas con el territorio) y **potenciar la integración del conocimiento acumulado**.

El concepto de Desarrollo rural sostenible tiene como principal objetivo, el logro armónico de las metas, en el marco de una visión territorial de país. El punto de partida está en definir un proyecto de país lo suficientemente próspero como para cubrir las necesidades de la mayoría de la población rural, con: equidad, competitividad productiva, manejo sostenible del ambiente, estabilidad política y gobernabilidad democrática.

Esta forma de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial coloca al territorio como el elemento de integración (agentes, mercados y políticas públicas), buscando la integración de los territorios rurales entre sí y con el resto de la economía nacional, para la adopción de nuevas funciones y demandas.

El DRET es una propuesta que se centra en las personas, la interacción entre los sistemas humano y ambiental, permitiendo la sostenibilidad del bienestar y contemplando la integración de los sistemas productivos y el aprovechamiento competitivo de los recursos que favorecen a la mayor inclusión de los grupos sociales relegados.

Este enfoque, busca además la integración de otras dos dimensiones del desarrollo: la dimensión política y la económica, como respuesta al excesivo énfasis dado a la economía y a la producción y que no han dado éxito para el desarrollo del medio rural.

Reconstrucción del concepto de lo rural.

La unidad de observación y análisis del enfoque territorial se estructura integrando tiempo y espacio en una dimensión histórica. Ese contexto atiende a lo que se desprende de la sociedad: su estructura económica, las instituciones basadas en la tradición y la cultura, las redes sociales, el intercambio de flujos de producción, bienes y servicios y las estructuras de poder sobre la cual se fundamentan los procesos de formación social.

Antiguamente, el concepto de lo rural planteaba una referencia equívoca respecto a lo urbano, basada en el concepto de concentración de población sobre espacios con recursos naturales de los que se dependía. Hoy se recupera para la planeación y la política pública el concepto de región y territorio como estrategia integral del desarrollo, a partir de la alianza que se establece entre la base natural y la base social – cultural.

Acerca del concepto de Sostenibilidad.

La urgencia en atender los aspectos de la sostenibilidad ambiental como fenómeno global, ha establecido nuevas formas en el relacionamiento de las regiones con los países.

Las convenciones ambientales rescatando conceptos acerca de la biodiversidad, el cambio climático y la desertificación, han proporcionado nuevos insumos para el relacionamiento entre las instituciones, motivando nuevos espacios en los que se reivindican los derechos e intereses de los territorios rurales en el mundo.

Los intereses políticos comunes surgidos del intercambio global, han venido generado el nexo ente los países ricos con las comunidades pobres. El intercambio de bienes y servicios global, establece la relación entre los países pobres (basada en la oferta de sus recursos naturales) con los países ricos (dotados de recursos financieros).

La riqueza natural de los territorios rurales está planteando nuevas posibilidades al establecer el valor de los servicios que los ecosistemas y sus recursos prestan a la sociedad, en todos los niveles: local, regional, nacional y particularmente global.

Algunos apuntes sobre la Economía Rural.

La economía del medio rural, generalmente asociada a superar problemas de orden sectorial, para producir más y superar los problemas de la pobreza y del desarrollo del medio, hoy se modifica para atender las estructuras complementarias, aprovechando los capitales disponibles en el territorio (Capital Natural, Capital Humano y Capital Social).

Dentro de esta óptica y enfocados en **la perspectiva de las transformaciones del territorio**, corresponde atender a:

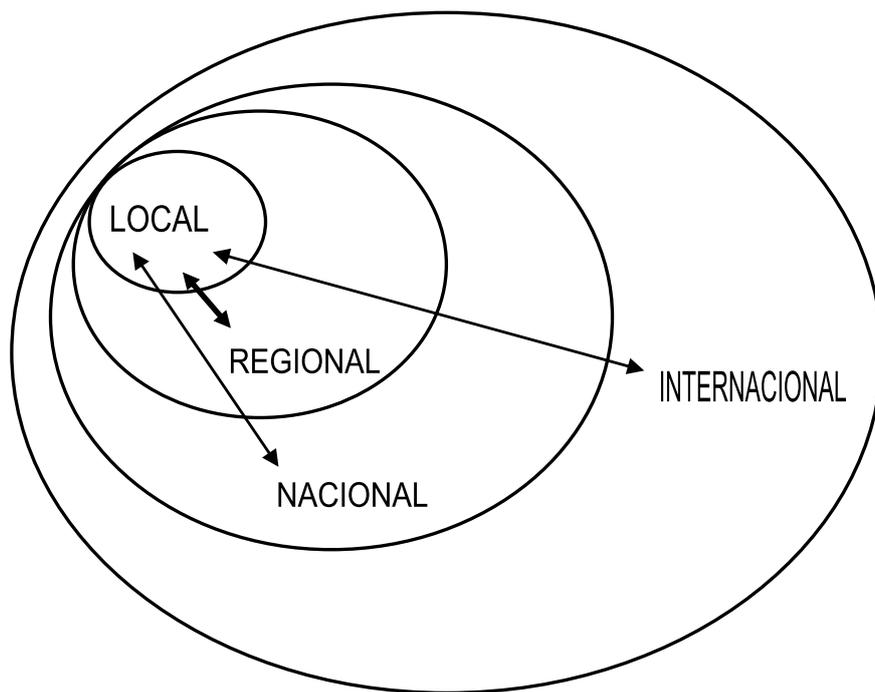
- a) la disponibilidad de los recursos naturales (servicios ambientales, minería, agricultura y turismo).
- b) las actividades económicas de transformación, agroindustrial o industrial.
- c) los servicios de comercio y transporte.
- d) la dinámica de las empresas, pero fundamentalmente por la población que se asienta, absolutamente dependientes del mercado local, que generan el establecimiento de nuevas actividades productivas, particularmente industriales.
- e) los servicios personales, la educación y la salud.
- f) los servicios gubernamentales y financieros.

De esta manera los territorios, concebidos como unidades económico-espaciales, plantean distintos tipos de intercambios. Algunos son solo de orden

local, otros generan vínculos por fuera del territorio o con otras localidades, con diálogos de distinto tipo (locales, regionales, nacionales e internacionales).

Estos diálogos, determinan las posibilidades de crecimiento económico y la generación de riqueza, que no solo establecen mayores flujos, sino que inciden en la modificación de las dinámicas socio-culturales de los territorios y en su transformación.

Reconocer la realidad productiva y económica actual, impone un llamado de atención hacia el reconocimiento de los mercados locales y nacionales como pilares de las estrategias de crecimiento y desarrollo.



El nuevo relacionamiento.

Las últimas reformas dirigidas al desarrollo rural, han tendido a la participación como mecanismo democratizador para la toma de decisiones y el potenciamiento de las capacidades de las comunidades.

Hoy la visión, más integral y territorial, conduce a un mejor relacionamiento entre lo público y lo privado, consistente en la cooperación local. La misma se basa en el reconocimiento de grupos sociales existentes en el territorio y se conduce a la autogestión y a la autoinstitución como expresión de la voluntad colectiva de establecer reglas de juego, compromisos y formas organizativas propias y por esta vía, la posibilidad de empoderamiento.

El reconocimiento de la heterogeneidad y diversidad de los territorios rurales

hizo que en las últimas dos décadas se avanzara hacia procesos de desconcentración y descentralización institucional, como base para lograr la mayor eficiencia de la gestión de los territorios.

Se trata de crear un nuevo orden territorial que establece cambios en las decisiones de los aspectos y dimensiones del desarrollo y del poder de las comunidades y de las instituciones.

Con estas consideraciones, las instituciones públicas están transitando por un proceso de transformación política que se corresponde con un nuevo ordenamiento territorial.

Entonces: “un proyecto de territorio o un correcto ordenamiento territorial requiere de una gran capacidad de interlocución entre las políticas públicas en los ámbitos nacionales y sectoriales y las estrategias de desarrollo a nivel local y regional. Hay que superar el concepto de desarrollo rural como asistencia social y abrir paso al desarrollo rural como verdadera estrategia de desarrollo territorial, con capacidad de responder por las articulaciones macro y sectoriales en espacios territoriales”⁵.

Asignatura pendiente.

El desarrollo rural, continúa siendo una asignatura pendiente en América Latina y el Caribe.

Es el lugar dónde se concentran más de 80 millones de personas en condiciones de pobreza dónde su incidencia supera la mitad de los hogares rurales y dónde la extrema pobreza incluye a más de un tercio de la población, tendencia que no ha variado mucho en las últimas tres décadas.

Para poder arribar a un proceso de desarrollo territorial rural se hace necesario la transformación simultánea de lo productivo con lo institucional.

El modelo trata de un enfoque con principios y ajustable según el territorio de trabajo o de análisis, y no un modelo único aplicable en todos los casos por igual.

¿Que es lo que hace necesario un nuevo enfoque del desarrollo rural?

⁵ Ruben G. Echeverría. “El enfoque territorial: una condición necesaria para el Desarrollo Rural”, Capítulo 5 publicado en el libro “Desarrollo Rural Sostenible con Enfoque Territorial: Políticas y Estrategias para Uruguay”, Alvaro Ramos (compilador), 2003.

La necesidad de buscar nuevas y mejores respuestas para el desarrollo de los territorios rurales, se sustenta en la poca incidencia que han tenido las propuestas de desarrollo rural anteriores, que no han podido revertir la situación de pobreza e indigencia de los territorios y de los pobladores de medio rural.

El no contar con un margen de respuesta adecuado, mantuvo vigentes las demandas, hoy incrementadas por cambios en las relaciones globales y nacionales que llevaron a procesos de modernización de los estados, muy visibles en los países de América Latina, con cambios que están incidiendo en las políticas macro-económicas y sectoriales, y en el papel que juega el estado y que repercute en el medio rural.

Lo cierto es que siguen apareciendo demandas y nuevos objetivos de la población que habita el medio rural, que hoy se enfrenta a nuevos e importantes desafíos (sociales, económicos, ambientales y políticos).

Con estos parámetros debemos aprender de la experiencia pasada, a fin de establecer un nuevo y mejor enfoque para el desarrollo rural. Una concepción que abarque lo agropecuario y todos los demás sectores (recursos naturales, minería, turismo, artesanía, etc.) y dimensiones (salud, educación, infraestructura y finanzas). Un método que afiance los vínculos entre los espacios urbanos y los espacios rurales, y todo dentro de un proceso enfocado hacia la descentralización.

Lo importante de estas consideraciones pasa por reconocer la heterogeneidad de las situaciones y alternativas que ofrece el desarrollo rural con el fin de reducir la pobreza, la migración, la asistencia directa, las actividades económicas agropecuarias y no agropecuarias y la combinación de las anteriores mediante la multi o pluriactividad.

El nuevo enfoque del desarrollo rural surge de las modificaciones que se les está imponiendo a las instituciones (desarrollo institucional) y que no solo están incidiendo en la transformación productiva sino en la reducción de la pobreza a partir de la reconstrucción social con: participación, concertación y alianzas estratégicas.

Pero la mejora de los resultados a partir de estas experiencias está en integrar las actividades rurales con las urbanas en un proceso de ordenamiento territorial más equilibrado, profundizando el desarrollo de la institucionalidad a nivel local.

La perspectiva local en el desarrollo rural.

La descentralización ha contribuido a abrir espacios en la esfera local y regional, aportando nuevas perspectivas para muchos territorios rurales.

El desarrollo local endógeno, tiene su base en los recursos económicos, humanos, institucionales y culturales de cada localidad o territorio y en

economías de escala no explotadas.

Se parte del supuesto que cada territorio cuenta con un desarrollo de su estructura productiva, un mercado de trabajo, una capacidad empresarial y tecnología, recursos naturales, un sistema social y político además de una cultura, sobre los que se articulan los procesos de desarrollo económico local.

La perspectiva de desarrollo endógeno enfatiza una visión territorial del crecimiento y da un papel central al territorio como unidad de transformación social llevada a cabo por actores e instituciones locales, públicas y privadas.

De esta manera se ha comenzado a cambiar la perspectiva sectorial por una visión multisectorial e integral basada en territorios rurales que integran a sectores agrícolas y no agrícolas, y que consideran la dimensión ecológica, económica y social. Territorios que además se relacionan con otros territorios rurales de la misma región, con otras regiones y áreas urbanas y rurales.

El nuevo papel que juega la gestión pública.

La transformación de la institucionalidad rural requerida, implica la necesaria vinculación de las políticas de producción agroalimentaria con las medioambientales y las sociales en procesos de desarrollo, con un enfoque territorial. En definitiva, una nueva arquitectura institucional.

En esta transformación, la gestión pública puede repensar su interacción con el sector privado y la sociedad civil, teniendo presentes las concertaciones público-privadas en su dimensión local y regional, especialmente en el contexto de los procesos de descentralización, los que han abierto espacios de participación social y han contribuido a crear institucionalidad regional, departamental y municipal.

La nueva política regional.

Una nueva política regional ha de promover el desarrollo de microrregiones considerando los vínculos intermunicipales y rurales-urbanos (urbes con ciudades medianas y municipios rurales).

Varios factores influyen en la conceptualización de intervenciones en el ámbito regional:

- a) el enfoque territorial no siempre coincide con una localidad geográfica.
- b) el nivel regional puede ser el eje para coordinar lo local con lo nacional.

- c) la intervención en este ámbito contribuye a la búsqueda de fuentes de financiación y nuevos mercados.
- d) la réplica de innovaciones en productos, procesos, cambios organizacionales o personales y de mercado, puede ser facilitada con una debida articulación de lo local con lo regional.
- e) lo local es complementario de lo regional, por lo tanto se pueden aprovechar sinergias, transferencias de experiencias exitosas y la promoción de la diversificación de las economías rurales en temas de: educación, salud, infraestructura y transporte y otros.
- f) el trabajo en red se apoya en la dimensión regional.
- g) las ventajas en la gestión y financiación de programas se basan en la movilización de recursos, instituciones y personal, enfatizando la importancia de una gestión autónoma y descentralizada de los grupos locales.⁶

El fomento del desarrollo rural.

Una manera adecuada es generar sistemas de seguimiento y evaluación con indicadores, no solo de tipo cuantitativo sino cualitativo como institucionalidad y capital social, grado de participación y otros que proporcionen información, así como sobre grados de avance de los procesos de descentralización.

Esta información puede ser la base para un futuro Observatorio Rural regional que analice y sistematice experiencias, y anime procesos de innovación institucional en el ámbito local.

¿Porqué los intentos anteriores de desarrollo rural integrado no han sido efectivos?

El desarrollo rural prospera en los años 1970 y 1980, en parte bajo el liderazgo del Banco Mundial y la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos.

Este enfoque moviliza al sector público a brindar servicios a los pobres rurales, tratando de integrar los muchos servicios públicos requeridos para una reducción de la pobreza.

Se enfoca principalmente en la agricultura buscando extender a los pequeños granjeros los beneficios de la Revolución Verde.

Los resultados son de éxito limitado, ya que generalmente no fueron sustentables dentro del respaldo estatal. Este enfoque se hizo poco funcional por declinación del papel del Estado y el tamaño de los presupuestos públicos

⁶ Ruben G. Echeverría. "El enfoque territorial: una condición necesaria para el Desarrollo Rural", Capítulo 5 publicado en el libro "Desarrollo Rural Sostenible con Enfoque Territorial: Políticas y Estrategias para Uruguay", Alvaro Ramos (compilador), 2003.

que siguieron a los ajustes estructurales.

De igual modo se aprenden varias lecciones de la vasta experiencia del Desarrollo rural integrado, ante la necesidad de reorientar el desarrollo rural:

- a) Se confía más en las iniciativas individuales y colectivas de los pobres en lugar del tutelaje estatal.
- b) Se logra competitividad de los pobres en el contexto del mercado.
- c) Se capitaliza la observación de que rural es más que agricultura. Esto sugiere la búsqueda de promover enfoques multisectoriales, perspectivas territoriales en el nexo rural- urbano y pluralidad donde amas de casa rurales estén enganchadas en múltiples actividades tanto granjeras como no granjeras.
- d) Se ubican los esfuerzos del desarrollo rural en el contexto de políticas internacionales, como oposición a la política urbana tradicional.
- e) Se reconoce la heterogeneidad de las circunstancias bajo las cuales el pobre rural opera, requiriendo, como consecuencia, enfoque que son diferenciados, necesitados y permitidos para una multiplicidad de estrategias contra la pobreza.
- f) Se aumentan las inversiones sociales en salud, educación y condición de la mujer en poblaciones rurales y también se elevaron los niveles de eficiencia a fin de hacerlos más competitivos para atraer los escasos fondos públicos y presupuestos de ayuda extranjeras.

El enfoque que gradualmente emerge en los 90, se dio vuelta hacia el viejo enfoque de DRI (Desarrollo Rural Integrado). El nuevo enfoque al que llamaremos “desarrollo rural integral”, ha evolucionado desde la práctica, a través de la experiencia con proyectos de desarrollo rural organizados por organizaciones pioneras.

Fue recientemente adoptado y perfeccionado por el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el IICA, el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido, etc..

A pesar de su fluidez, se apoya en varios principios fundamentales que contrastan con el enfoque “integrado” **enfaticando particularmente la descentralización, la participación y acción colectiva, la devolución de las funciones empresariales a las comunidades, persiguiendo un enfoque territorial más que sectorial**, buscando las ventajas ofrecidas a los pequeños tenedores de tierras por la “nueva agricultura”, introduciendo pagos para devolución de servicios ambientales y sociales, intentando lograr la coordinación de mecanismos con políticas macro y sectoriales y reconstruyendo un equipo de instituciones rurales con el propósito de suprimir el papel del Estado.

Por lo tanto las nuevas oportunidades de éxito para el desarrollo rural van a estar correspondidas con:

- 1) el aumento en importancia de los territorios y de los aspectos ambientales, para la adecuada integración de los fenómenos productivos,
- 2) el logro de mayores libertades y autonomías de los pobladores rurales,
- 3) la expansión del progreso, con democracia, descentralización y la participación de las organizaciones locales, civiles y sociales.

La pobreza rural debe ser entendida en términos de conducta de los actores involucrados: los pobres rurales y sus organizaciones.

Estas familias dotadas de bienes, establecen sus capacidades. Pero los niveles de bienestar que ellas podrán lograr con estos bienes dependerán de las oportunidades y limitaciones ofrecidas por el contexto en el que operan.

Comprender a los actores y cómo ellos definen las estrategias de la familia rural en forma individual o colectiva, es la piedra angular para la formulación de cualquier enfoque hacia el desarrollo rural.

En síntesis, asegurar el éxito de un enfoque del desarrollo rural integral dependerá de múltiples factores, entre ellos:

- 1) **respetar a los territorios rurales** y a sus posibilidades como base de las actividades que puedan promover el desarrollo;
- 2) **considerar las condiciones y posibilidades que brinda el ambiente;**
- 3) **reconocer las sociedades que se asientan sobre el territorio rural** y a las cuales están dirigidas todas las propuestas que promuevan el desarrollo;
- 4) **capacitar a los productores**, para superar y/o mejorar las formas de producción tradicional;
- 5) **crear ciudadanía**, como construcción que toma como insumo la opinión de los ciudadanos;
- 6) **mejorar la situación de la producción y de los productores del medio rural y**
- 7) **apoyar a las instituciones**, para iniciar y monitorear los procesos de cambio que denominen en la reconversión productiva.

Todos aspectos, en los cuales me baso para el estudio de caso.

Capítulo 3

- **El territorio Nacional y la Región Metropolitana.**

El presente capítulo sitúa la evolución de los procesos que ha derivado en la estructura actual del territorio, como resultado de la influencia que ha ejercido la Ciudad y el Departamento de Montevideo por su ubicación dentro del contexto nacional. El énfasis está puesto en el estudio del Área y de la Región Metropolitana, como marco de referencia para abordar el Departamento de Canelones y en particular la microrregión NE, un territorio que incluye un sistema funcionalmente integrado, donde se nuclea la mayor cantidad de población del país y en donde se establecen con mayor intensidad los múltiples vínculos por intercambios.

Históricamente se ubica al Departamento de Montevideo en un lugar de privilegio dentro del Uruguay, como centro de la actividad política y económica del país, que lo destaca por la asignación y concentración de recursos.

La localización del puerto y la necesidad de comunicación con los centros urbanos del interior y con las áreas rurales, generó un sistema de comunicación radial sin vinculación transversal, que pautó una limitada expansión y acceso a los departamentos del Norte y Centro del país, determinando una configuración urbano-regional particular, con áreas estancadas y niveles socio-económicos muy dispares.

Podemos hablar de un modelo de organización territorial nacional de tipo dendrítico, que determina a Montevideo como ciudad puerto, algunas ciudades ubicadas en posición estratégica sobre el río Uruguay y mercados focales dispersos, generalmente dependientes de las ciudades estratégicas para la subsistencia.

La futura evolución nacional pauta la inclusión del Uruguay en el mercado internacional, constituyéndose en ejemplo destacado de la denominada “configuración urbana sobre economía de producto principal”, el agro. Así la evolución de la estructura social y territorial del país, se comprende: por el grado de integración de las áreas sub-nacionales al sistema económico nacional e internacional, el tipo de producción agropecuaria regional y por la modernización y diversificación socio-económica introducida por los propios productores y empresarios locales.

Estos factores y su variación en el territorio nacional a través de la intervención del Estado y los grupos vinculados al complejo agroexportador, establecieron las bases del posterior desarrollo y configuración del territorio.

En este contexto y desde fines del siglo pasado se pueden identificar 3 áreas o subregiones en el Uruguay:

Centro Sur, que se constituye en una extensión del área de influencia metropolitana de Montevideo, donde predominaban las explotaciones agrointensivas en los Departamentos de Canelones y San José,

El Oeste, como área vinculada al mercado argentino en el borde del Río Uruguay, que por su posición y en la posibilidad de acceso a los mercados externos, se transformaría en un área dinámica por sus recursos naturales, ubicación y conducta modernizante de los inmigrantes extranjeros. Fue particularmente importante en las ciudades de Paysandú y Salto, que tenía un tráfico considerable de personas y bienes con las ciudades argentinas y

El Norte y resto del país, la región más atrasada del país, en función del tipo de producción agroextensiva predominante, ausencia de diversificación socioeconómica, baja densidad poblacional, deficiente red de comunicaciones, obras y servicios de infraestructura, escasez de lugares centrales y mercados locales que incrementaron la transferencia de recursos hacia afuera de la región, la más vasta en superficie y de mayor vacío demográfico.

Esta perspectiva, coincide con las tendencias producidas en la configuración urbana y regional del Uruguay, en el contexto de las transformaciones socioeconómicas constatadas a partir de los años ochenta.

- **El territorio Metropolitano.**

“ la región donde tiene lugar todo tipo de actividades básicas, ya sean de producción (incluida la agricultura), de consumo (en sentido amplio: reproducción de la fuerza de trabajo), de intercambio y de gestión (...). Esta unidad de funcionamiento se traduce, sin embargo, por una división técnica y una diferenciación social del espacio regional, tanto en términos de actividad y suministros como en términos de población. El criterio fundamental de una región metropolitana reside exactamente en esta especialización sectorial y en reconstitución de conexiones estructurales en el conjunto de la aglomeración, y no en la noción impresionista de dispersión, que no es más que una descripción ciega del fenómeno.”

Manuel Castells

Una porción claramente diferenciada del territorio nacional, lo constituye entonces la Región Metropolitana y el Área Metropolitana de Montevideo, dos conceptos, que manejados indistintamente, encierran significados diferentes.

La Región Metropolitana, se constituye en la unidad regional más importante del Territorio Nacional. Un espacio que nuclea la mayor cantidad de población

del país y en dónde se registran con mayor intensidad los vínculos producto de los intercambios entre las instituciones, la sociedad, la cultura y la economía, y dónde se incluyen las áreas rurales que alternan con el sistema de centros urbanos más o menos compactos o dispersos.

Para este trabajo, la Región Metropolitana refiere a la totalidad del Departamento de Montevideo, el Departamento de Canelones y el Departamento de San José, sin descartar la porción sur del departamento de Florida y el área Oeste del Departamento de Maldonado, considerando que la región incluye las áreas rurales que alternan con el sistema de centros urbanos (más o menos compactos o dispersos), con explotación primaria o no y con grados de naturalidad o transformación.

En cambio, cuando hablamos de Área Metropolitana, hacemos referencia a un territorio conformado por un sistema funcionalmente integrado con una estructura predominante de tipo urbano y suburbano. Un territorio muy definido con predominancia de áreas urbanizadas, conurbadas, continuas o discontinuas complementado por áreas rurales, intersticiales que generan los territorios de interfase.

Como la determinación de límites del Área Metropolitana se subordina a criterios diversos, nuestra opción hace referencia al comportamiento funcional de la Metrópolis. La referencia se basa en el estudio elaborado por el ITU (Instituto de Teoría y Urbanismo de la Facultad de Arquitectura) a partir de la **Teoría de la Movilidad** (Arq. Gómez Gavazzo). El mismo hace énfasis en **tres variables: Jerarquización funcional de los centros poblados, características de la población de los mismos y estado y jerarquía de la red vial**. De esta manera se establece como límite exterior del área, la figura que surge de trazar un círculo de 50 Kms. de radio a partir del centro de la ciudad, involucrando la totalidad del Departamento de Montevideo, parte de Canelones y parte de San José. Se trata de una delimitación primaria que requiere de actualizaciones ajustadas a los procesos que se van definiendo en el territorio a partir de transformaciones globales.

De hecho las formas de uso y ocupación han variado en el tiempo. Nuevas realidades han sustituido los usos productivos por otros: urbanizaciones privadas, asentamientos precarios, industrias, instalaciones logísticas, nuevos trazados viales, entre otros, son iniciativas de actores públicos y privados que generan nuevas lecturas del territorio metropolitano y estimulan la búsqueda de propuestas hacia nuevos equilibrios territoriales.

El centro Metropolitano está integrado por el Centro urbano de Montevideo cuya área de influencia local englobaría las localidades satélites y conurbadas del denominado Centro Metropolitano (CM).

De igual manera el área urbana plantea comportamientos dinámicos con procesos de fragmentación y segregación socio-espacial. Se pierde la

jerarquía del centro metropolitano y aparecen nuevas centralidades. El Centro persiste en una tendencia al despoblamiento mientras se estimula el crecimiento periférico (Ciudad de la Costa en Canelones y Ciudad del Plata en San José), y los barrios periféricos de Montevideo.

Evolución del Crecimiento Poblacional del Conurbano, de 1985 a 2011.

	1985	1996	2004	2011
Población:	1.524.728	1.641.460	1.678.705	1.738.076
Tasas del Crec.:		0,76%	0,23%	0,35%

Elaboración propia, sobre modelo analítico de Montevideo más 75 localidades (INE) en 6 corredores (libro Blanco del Área Metropolitana).

Otros aspectos surgidos de propuestas concretas, como el anillo vial perimetral, el mercado mayorista hortifrutícola y el polígono agroalimentario, el nuevo Aeropuerto de Carrasco, el Parque de actividades del Oeste, la gestión de residuos sólidos metropolitana, entre otros, dan paso a una nueva estructura espacial territorial y aportan a la construcción de un nuevo imaginario colectivo.

Todas miradas que establecen una atención igualitaria a lo urbano y a lo rural, ambos territorios como parte de un mismo producto.

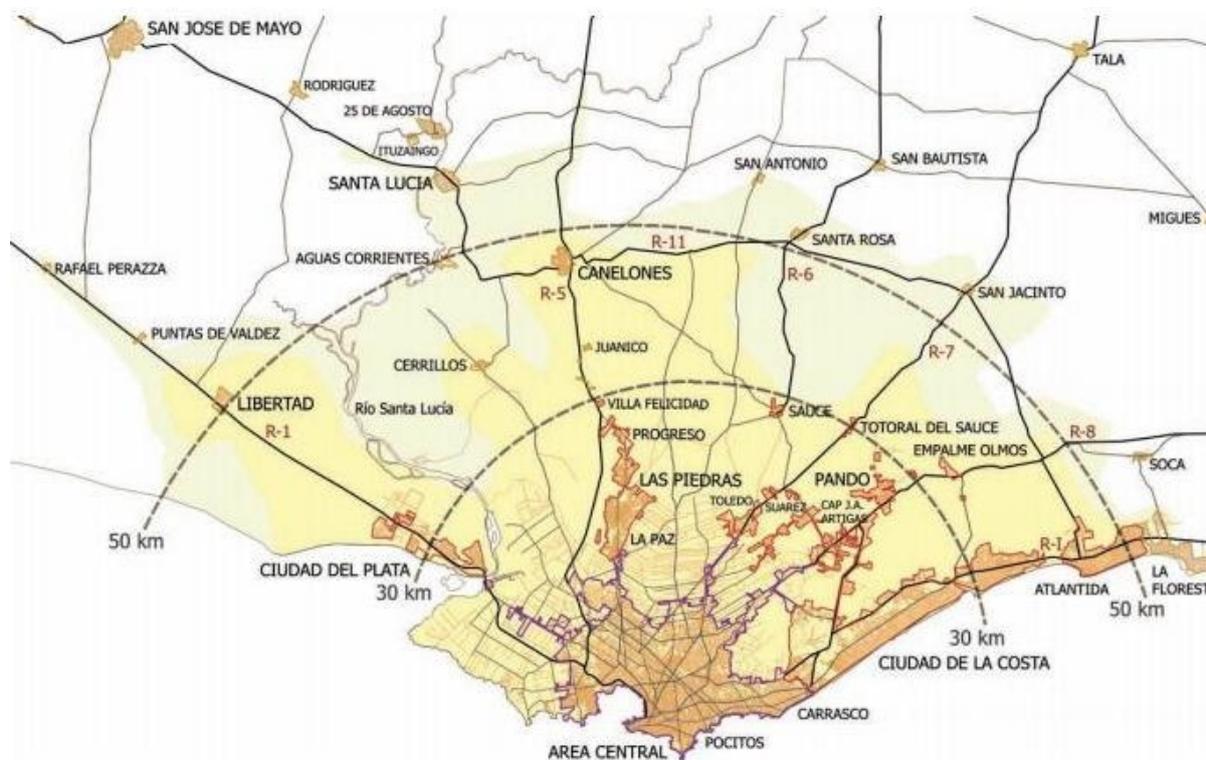
El mayor avance en el concepto de lo metropolitano refiere al significado que se le atribuye a los espacios intersticiales de la anterior “mano abierta”, en dónde se establecía el desarrollo de la metrópolis a partir de sus corredores.

Se evidencia la superposición del entramado vial rural y un sistema de pequeños nodos (mayoritariamente rurales) que demuestran que el sistema urbano es mucho más complejo y se integra por distintas localidades y centros urbanos de diverso rango, que mantienen algunos lazos más estrechos con el área centro de la metrópolis.

Las intersecciones y puntos de contacto de las dos estructuras articulan dos realidades, una consolidada y otra emergente.

De esta manera se aprecia la aparición de una emergente metrópolis reticular con espacios de ciudad compactos, ciudad difusa y áreas rurales de caracterización diversa. Se trata de una estructura territorial heterogénea,

interconectada a la interna y relacionada con el sistema urbano y territorial nacional.



Coronas de delimitación de AM, ITU 2007

Fuentes: INE y Escuder, Teresa (2003) Comportamiento de la densidad poblacional del centro metropolitano. ITU, FARQ, UDELAR.

En **los anexos 1 y 2**, se presentan las referencias al sistema urbano metropolitano y a los grandes equipamientos.

En relación a la sustentabilidad del sistema, cobra importancia la ruralidad y la periurbanidad de la Región Metropolitana, además de la generación de empleo industrial en el centro metropolitano y el sistema de localidades (Pando, Las Piedras y su nuevo Parque Tecnológico, el Parque Tecnológico del Cerro, Zonamérica y los posibles nuevos centros que surjan de las estrategias en materia de localización de polos tecnológicos, industriales y logísticos) a partir de estrategias compartidas en ámbito de intercambio promovidos por Agenda Metropolitana y acompañado de los procesos de transformación que promueve la Ley de Ordenamiento Territorial.

Geografía y Ambiente

El territorio metropolitano se desarrolla al sur del país tomando un frente costero sobre el Río de la Plata de 129 kms.

El baricentro lo constituye la bahía de Montevideo en dónde se localiza el principal puerto, se podría decir de la Región sur, entendido como producto natural si se lo compara, dentro de los procesos históricos al puerto de Buenos Aires.

Ocupa parcialmente la cuenca del río Santa Lucía y las cuencas del Río de la Plata oeste y este. Estas forman parte de la vertiente platense y junto con la atlántica conforman la vertiente austral limitada por la Cuchilla Grande del Este y del Oeste.

El río Santa Lucía de 230 kms de longitud, desarrolla su cuenca en los departamentos de Lavalleja, Florida, Flores, Canelones, San José y Montevideo. Es el proveedor de agua potable para el 60 % de la población del país y destaca complementariamente por las características de su paisaje, con humedales salinos en la desembocadura (20000 há) además del desarrollo de monte galería en sus márgenes, constituyéndose en ecosistemas de valor ambiental relevante.

Se trata de un curso comprometido ambientalmente por el desarrollo de la urbanización y la industrialización.

Sobre la cuenca del Río de la Plata oeste, se localiza el acuífero Raigón, importante reserva hídrica que también presenta la amenaza de la contaminación ambiental por vertidos incontrolados de la industria, los tambos y el uso de agrotóxicos, fundamentalmente en las áreas de recarga.

El territorio metropolitano está incluido en la cuenca este del Río de la Plata al igual que los arroyos Pantanoso, Miguelete, Carrasco, Pando y Solís Chico. Se trata de un área compleja que toma toda la ciudad de Montevideo y sus extensiones.

La Ciudad de la Costa se constituye en el ejemplo relevante en la transformación del soporte físico, ya que aportó un significativo aumento de la superficie de suelo impermeable con consecuencias en la aceleración de los procesos de erosión y contaminación, complementado con el uso del suelo para el desarrollo de la agricultura intensiva.

La orografía está conformada por llanuras y planicies fluviales, lomadas sedimentarias con suaves pendientes y colinas. Las llanuras y planicies fluviales se desarrollan entre las cotas 0 y 50 metros. En las medias se localizan lomadas suaves. El elemento aislado lo constituye el Cerro de Montevideo con 134 metros de altura a pesar de que existen otras elevaciones

significativas como las de la Cuchilla Pereira.

Una característica de las llanuras bajas es la lenta permeabilidad, estableciendo suelos anegadizos, con humedales, lagunas, arenales y cursos de aguas lentos, determinando la existencia de ecosistemas relevantes.

Las costas presentan sucesiones de puntas pedregosas entre las que se desarrollan playas arenosas. Coexisten zonas estables e inestables, dónde la línea de costa presenta un retroceso, agudizado en casos por la acción de las urbanizaciones de borde.

La arena acumulada por acción del viento determino la formación de cordones de médanos y campos dunares.

En algunos tramos se desarrollan barrancas.

Las lluvias son abundantes aunque distribuidas irregularmente, provocando sequías o inundaciones.

Los vientos más característicos provienen del norte, acompañados de nubosidad y humedad y del suroeste con frío seco. También son frecuentes las sudestadas provenientes del mar que provocan incremento de humedad y abundantes lluvias.

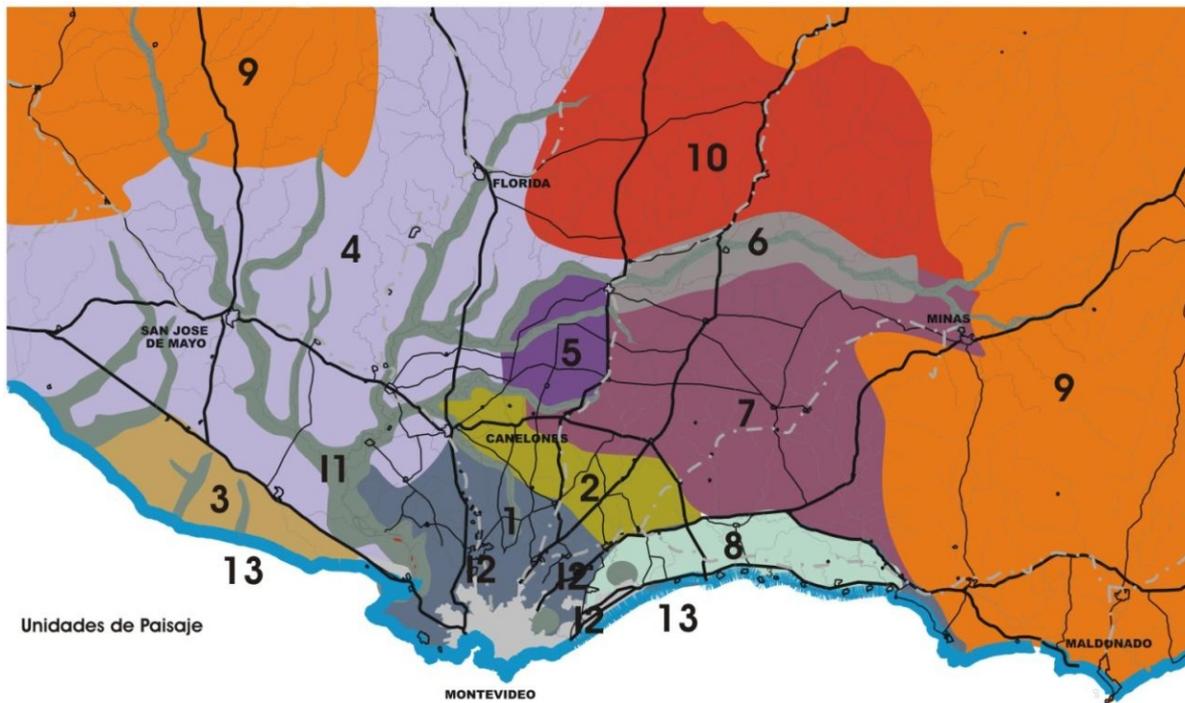
El paisaje

El paisaje está vinculado estrechamente con la identidad de las comunidades y con el sentido de pertenencia al territorio que habitan. Cada lugar presenta un paisaje singular que adquiere relevancia en los procesos de homogeneización territorial y cultural derivados de la globalización.

En las últimas décadas, han surgido instrumentos de ordenación y gestión territorial basados en los recursos patrimoniales del territorio dentro de los cuales se ubican los denominados paisajes culturales. Estos productos tratan de poner en valor los paisajes cotidianos dotándolos de un sentido económico, con su incorporación al turismo, a la producción, etc.

La lectura del paisaje cultural en el territorio metropolitano vincula con la construcción de ese territorio a lo largo del tiempo y desde épocas muy tempranas, pensándolo en su estructuración a partir de la fundación de Montevideo.

Un estudio de las relaciones entre el soporte geográfico y su culturización determinó la caracterización del territorio metropolitano en clave de paisaje cultural. De mismo surgieron 13 unidades de paisaje, cuya delimitación se realizó con base en la estructura y los procesos de conformación territorial, así como en el patrimonio natural, paisajístico, productivo, histórico y ambiental, las formas de uso y ocupación del suelo y su potencial puesta en valor como espacio de recreación y turismo.



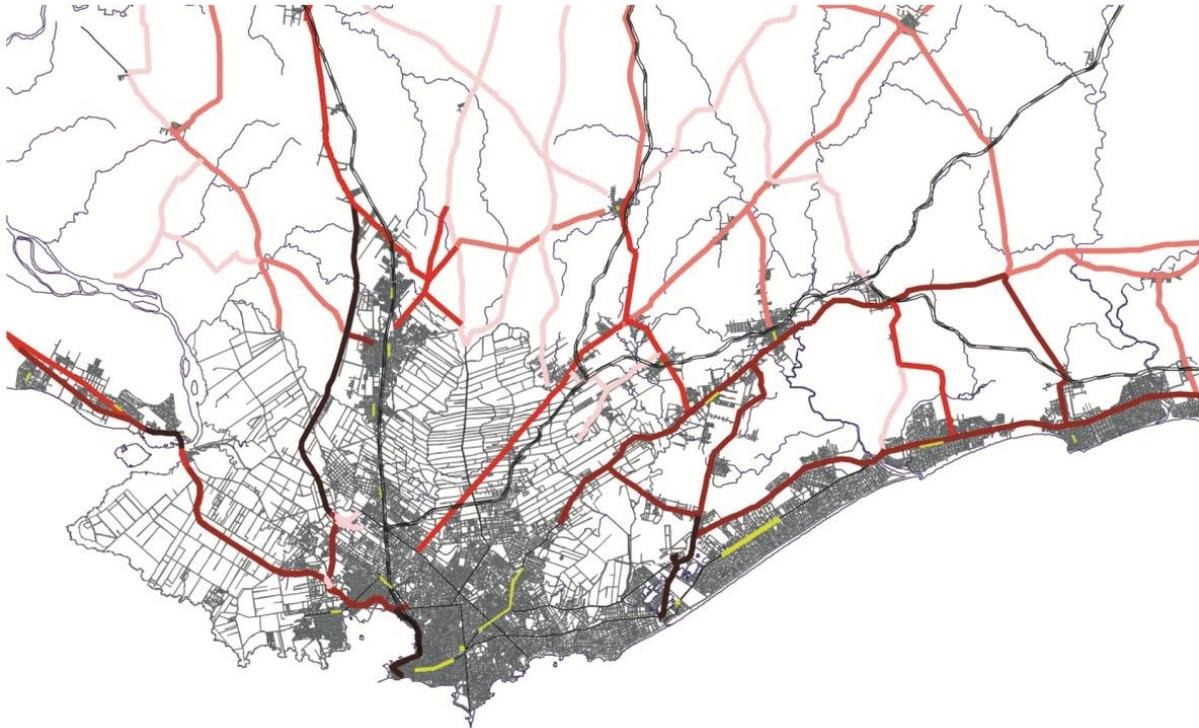
Medina Mercedes, “Construir el futuro revalorizando el pasado. El turismo cultural, una alternativa de desarrollo en el territorio metropolitano de Montevideo.” Tesis de Maestría de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano”. Facultad de Arquitectura, UDELAR, Uruguay 2005.

Conurbano Metropolitano y Región Metropolitana (1996-2004).

El territorio metropolitano incluye diversas áreas urbanizadas con desigualdades y características propias. El centro metropolitano principal lo constituye Montevideo urbano, tensionado por sus relaciones con el resto del territorio. La dinámica conforma un **Sistema Urbano Metropolitano** fuertemente vinculado.

Este sistema a su vez se compone de 2 subsistemas urbano-territoriales interrelacionados:

- un conglomerado urbano, con forma de ameba que se despliega sobre las rutas de acceso a Montevideo (Conurbano Metropolitano).
- un conjunto de centros urbanos aislados vinculados entre sí con sus áreas de influencia rural que en mayor o menor grado mantienen vinculación con Montevideo (la Región Metropolitana).



Conurbano metropolitano con centralidades, “libro blanco del área metropolitana” 2007.

En el **anexo 3**, se presenta el esquema de la Región Metropolitana con Centros poblados.

Población y transformación territorial.

El estudio de la población en el período 96-04, marca las transformaciones principales del territorio metropolitano. El incremento poblacional no es significativo en este período, en cambio sí lo es la distribución espacial de la población. En el período se reitera **el vaciamiento del centro metropolitano principal y el incremento poblacional sobre los 6 corredores metropolitanos**. La dinámica migratoria intra e interurbana explica el proceso de segregación social territorial, en dónde es claro identificar a los sectores más pobres en la periferia.

Paralelamente se registra **el corrimiento de los bordes urbanos y la ocupación de la interfase rural-urbana** configurando las periferias y la densificación de villas y fraccionamientos costeros.

En las últimas décadas, el incremento del desempleo y del empleo precario, restó poder adquisitivo a las familias, estimulando el desplazamiento de la población con bajos recursos a lugares con menores costos, lugares que se caracterizan por lo precario (barrios, fraccionamientos formales o

asentamientos irregulares).

El proceso de metropolización se expresa en nuevas formas de interacción entre los actores privados, públicos y sociales que a su vez determinan modalidades específicas de ocupación y reestructuración del ordenamiento territorial. Un espacio donde reside más de la mitad de la población nacional.

Una característica relevante del área Metropolitana la establece el suelo rural. Con un alto valor productivo se desarrolla a partir del borde urbano de la ciudad de Montevideo.

En la primer corona impera la actividad agropecuaria en predios de pequeña y mediana superficie con gran proporción de producción familiar y altos índices de intensidad en el uso del suelo.

A medida que se avanza hacia los bordes externos, el territorio evoluciona hacia actividades extensivas y la escala de producción se incrementa con explotaciones de tipo empresarial.

Se trata de una actividad productiva relevante, que alcanza más de la mitad de las tierras de producción hortícola y frutícola del país.

El desarrollo de la producción agropecuaria alcanza el 18 % de los productores de los cuales el 61 % está subordinado a la explotación intensiva.

Sin embargo existe pérdida de rentabilidad, fundamentalmente de la pequeña escala a consecuencia de la apertura de los mercados que permitieron el ingreso de productos a menores precios.

“La experiencia internacional indica que, en territorios metropolitanos como el nuestro, caracterizados por un alto índice de expansión territorial, un bajo crecimiento poblacional y vinculaciones socioeconómicas entre núcleos poblados diversos se hace aconsejable la coordinación en el planeamiento, la prestación de servicios y la gestión de recursos”⁷.

Aspectos territoriales de uso y ocupación del suelo.

Como ya se ha dicho el estudio se realiza sobre los departamentos de Montevideo, Canelones y San José. Un territorio que revela relaciones sociales y económicas entre actores e instituciones con capacidades y conocimientos específicos, que han podido interactuar en base a tradiciones, normas y valores comunes y sobre los cuales se codifican y decodifican los intercambios.

El AM, plantea un desarrollo económico destacado a nivel nacional, que

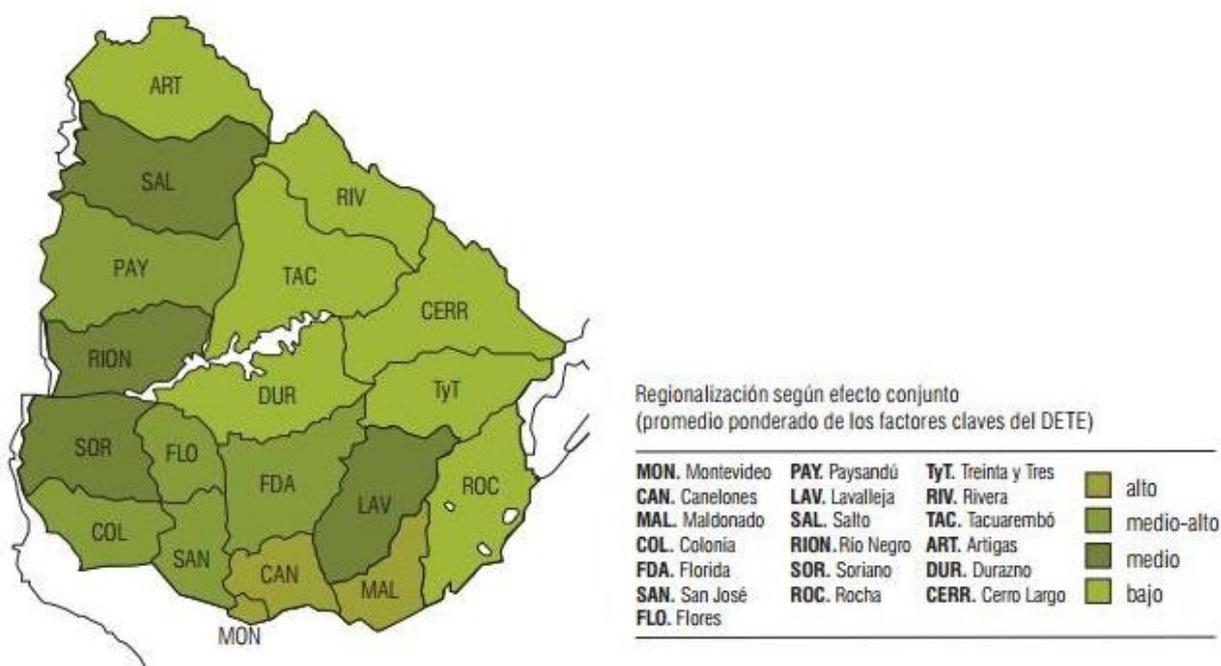
⁷ “Formas de ocupación del suelo metropolitano (Introducción)”, Capítulo tercero del “Libro Blanco del Área Metropolitana”.

depende en gran parte de las características del territorio involucrado. En este territorio la acumulación de capital se logra por desarrollo competitivo del sistema productivo local, favorecido por las formas de organización de la producción, la incorporación de tecnología e innovación, las economías de aglomeración urbana, el papel que han cumplido las ciudades y sus áreas de influencia y la participación de las instituciones como articuladoras de los recursos.

El Desarrollo Económico Territorial Endógeno (**DETE**)⁸, permite indagar acerca del desarrollo económico de los Departamentos del Área Metropolitana.

Dentro del contexto país, Montevideo y Canelones, presentan un alto grado de desarrollo económico, mientras que San José integra una segunda región con un desarrollo entre medio y alto.

De igual forma los Departamentos de Montevideo, Canelones y San José, plantean un desarrollo económico de privilegio respecto al resto del país, siendo una causal importante, las economías de aglomeración urbana.



“ libro blanco del Área Metropolitana”, 2007.

El ICR (Índice de Competitividad Regional) establecido como promedio de indicadores sobre infraestructura, capital humano, actividad económica y aspectos institucionales vinculados al gobierno (según informe del “Desarrollo Humano en Uruguay 2001”, PNUD, 2002), ratifica la tendencia, posicionando en los primeros lugares, a los departamento de Montevideo y Canelones.

⁸ “Desarrollo Económico Territorial Endógeno, Teoría y aplicación al caso Uruguayo” Adrian Rodriguez Miranda, Junio 2006.

A su vez el **VAB** de las dos últimas décadas, el área Metropolitana ha desarrollado dos terceras partes del VAB del país llegando a un entorno del 65 %. Para el caso de Montevideo el aporte es significativo, llegando a un 86 %, mientras que Canelones y San José aportan con un 11 y un 3 % respectivamente.

En la estructura sectorial del VAB, el sector más destacado es el terciario, responsable de las dos terceras partes del total de bienes y servicios generados (63%). Le sigue en importancia el sector secundario con el 34 % del VAB de la región (el mayor valor respecto al resto del país, lo que determina el poder de atracción que ejerce el área Metropolitana para el emplazamiento de emprendimientos industriales)⁹.

La distribución del empleo por sector denota importancia como complemento del análisis económico. Es así que el sector terciario absorbe el 76 % de los trabajadores, con mayor número en Montevideo, ocupado fundamentalmente en servicios financieros, inmobiliarios y servicios prestados a empresas. Canelones por su lado aporta a los servicios de transporte, almacenamiento y comunicaciones. Y en lo referente a la administración pública, la salud y la enseñanza, la quinta parte del VAB se genera en Montevideo y Canelones.

Por su lado la actividad industrial alberga el 22 % de las personas ocupadas, destacándose la industria manufacturera.

Y en el sector primario se emplea solamente el 2 %, reflejando una reducida participación en el VAB. Por departamento, el que aporta mayor participación es San José con un 37 % mientras que Canelones y Montevideo participan con un 8 y un 1 % respectivamente¹⁰.

En cuanto al **Ingreso de los hogares** hay diferencias entre Montevideo y los demás departamento del área Metropolitana.

Los hogares de Canelones y San José, registran ingresos inferiores a los de Montevideo.

De comparar el VAB con los ingresos per cápita, mientras el VAB del área Metropolitana es 11 % superior al promedio del país, el ingreso per cápita del área Metropolitana se ubica en un 16 % por encima del promedio.

Esto se puede interpretar en base a los orígenes de los indicadores.

Mientras el VAB se respalda en un criterio geográfico de generación de recursos, el ingreso de los hogares se basa en un criterio de residencia. Con esto podemos establecer que los hogares del área Metropolitana captan recursos generados en otros departamentos. O sea que sus ingresos son

⁹ “El perfil económico del Área Metropolitana, (Valor Agregado Bruto)”, Capítulo cuarto del “Libro Blanco del Área Metropolitana”.

¹⁰ “El perfil económico del Área Metropolitana, (Empleo por sector de Actividad)”, Capítulo cuarto del “Libro Blanco del Área Metropolitana”.

superiores en términos relativos a los bienes y servicios producidos.

Esta característica se corresponde fundamentalmente con el departamento de Canelones. Allí el VAB se ubica en un 50 % por debajo del promedio país, mientras que el ingreso per cápita se ubica en un 80 % del promedio. En Montevideo pasa lo opuesto y en San José, la producción realizada tiene un monto similar a los ingresos de sus habitantes.

Por razones de población y aglomeración urbana, Montevideo, concentra la mayor oferta educativa del país y la de más alto nivel. La relación capital humano con el crecimiento económico, ubica al área Metropolitana como centro del desarrollo, lo que permite explicar sus asimetrías respecto al resto del país¹¹.

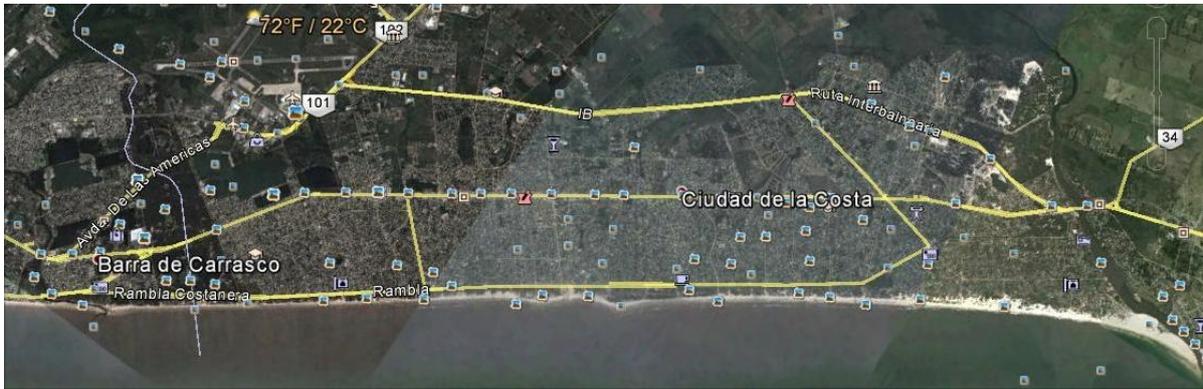
En síntesis, con estos parámetros de información, se percibe una situación favorable a los departamentos del área Metropolitana sostenida en gran parte por las economías de aglomeración urbana y las ventajas competitivas de infraestructura que presenta.

El reto está en el adecuado manejo de las ventajas en pro de un desarrollo económico sostenible a largo plazo.

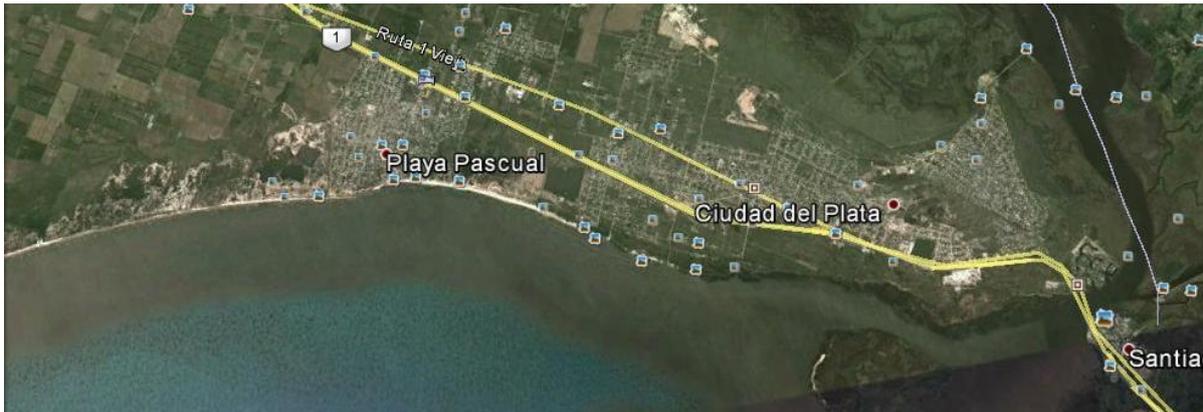
El riesgo latente está en la posibilidad de establecerse una relación de intercambio inverso. Las atractivas economías de aglomeración pueden provocar el deterioro de los aspectos institucionales y los vinculados al capital social. Lo que está claro es que los departamentos que se posicionan mejor plantean la incapacidad de absorber población de otras regiones más pobres, en busca de empleo. Las consecuencias pueden estar en alimentar los cinturones de pobreza de las periferias, fomentar la inseguridad, la exclusión y la fragmentación social, entre otros.

También desde las economías de aglomeración es válida la mirada a la interna de la Región Metropolitana en dónde se visualizan condiciones favorables a Montevideo pero no a las ciudades intermedias de Canelones y San José. Esto provoca la transformación de esas ciudades en ciudades-dormitorio, con estructuras sociales fragmentadas, con una base productiva funcional a la metrópoli y sin capacidad de volcar dinámicas propias.

¹¹ “El perfil económico del Área Metropolitana, (Generación del VAB y apropiación del valor en forma de ingresos)”, Capítulo cuarto del “Libro Blanco del Área Metropolitana”.



Crecimiento hacia el Este, Ciudad de la Costa



Crecimiento hacia el Oeste, Ciudad del Plata.

Como complemento, el **anexo 4** presenta un sintético análisis del Territorio Metropolitano por sector.

Sociedad y tendencias en el área Metropolitana.

A partir de mediados de los 80, se registran cambios socioeconómicos a nivel local que modifican la configuración territorial del país. La antigua regionalización se fractura surgiendo un conjunto de nuevas áreas o regiones, identificadas como nuevas “tipologías socioeconómicas departamentales”. Estas presentan características sociales y económicas similares que inciden en el análisis de las condiciones sociales para el área Metropolitana.

Una de las nuevas regiones se integra con los departamentos de Soriano, Colonia, San José, Florida y Lavalleja, despegándose, por su diversificación socioeconómica y desarrollo, los departamentos de Colonia y San José.

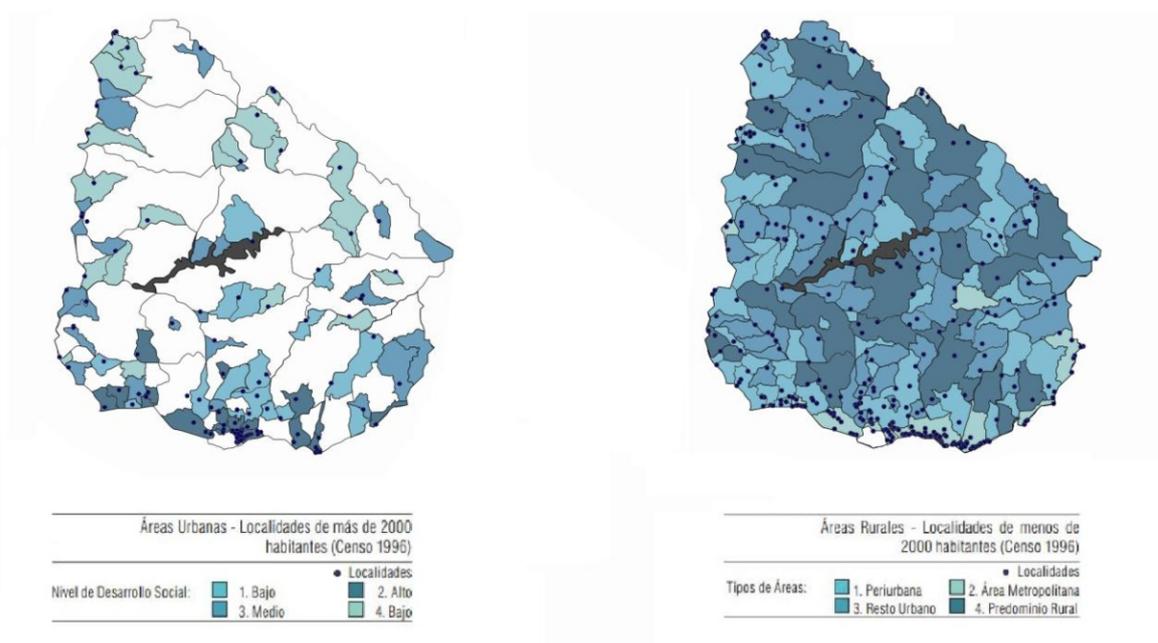
El segundo ejemplo lo plantea el Departamento de Canelones, que mantiene una posición de privilegio en el contexto nacional por su alto nivel de diversificación socioeconómica, su inserción en el área Metropolitana, el desarrollo de la industria, el turismo y la expansión de los servicios. Igualmente presenta desigualdades microrregionales si lo analizamos

socioeconómicamente, destacándose la reciente fragmentación social de la Ciudad de la Costa, área de mayor crecimiento poblacional del país.

En un enfoque macro de país y atentos a las áreas urbanas con más de 2000 habitantes se puede establecer cuáles son las localidades con bajo nivel de desarrollo social. Estas se ubican predominantemente en el área centro y sur del país. Pueblos con estancamiento económico y bajos niveles de vida que históricamente han expulsado población.

Por el contrario, las localidades de alto nivel de desarrollo social, se ubican en las zonas dinámicas del sur, identificables contiguas al Camino de los Horneros de “Ciudad de la Costa”, por emplazamientos de programas con destino a Clubes de Campo.

Para mejor entender la composición de la Microrregión de la Costa, por fuera de la gran masa de gente que se ubica contigua a la franja de costa (en su mayoría de clase media), se destacan espacios ubicados al norte, que responden a sectores sociales bajos, como: Paso Carrasco, Colinas, Empalme Nicolich y Autódromo. Pero a su vez se plantea una diferencia por segregación de clases altas, identificables contiguas al Camino de los Horneros, por emplazamientos de programas con destino a Clubes de Campo.



Tipología socioeconómica y espacial según nivel de desarrollo social. “libro blanco del área metropolitana”, 2007.

El modelo además de mostrar la fragmentación socio-territorial, la concentración diferencial de recursos, capital y población, advierte sobre mayores niveles de desarrollo social en el área Metropolitana, dato que no sorprende si se lo interpreta como área en transición particularmente dinámica, que seguramente cambie sus límites si mantiene las actuales tendencias de

crecimiento.

Cabe acotar que la transformación social del área no surge a impulso del crecimiento poblacional sino de la distribución de la población en el territorio.

A partir de la década del 90, con los procesos de globalización económica y cultural se establecieron nuevas configuraciones y apropiaciones del territorio por parte de distintos grupos sociales (nuevas centralidades, servicios urbanos ubicados en los bordes de la ciudad principal, shopping centers, espacios recreativos – culturales, urbanizaciones cerradas, crecimiento portuario, etc.). Cambios que a su vez están asociados a la integración regional (cambios en la tecnología, ascenso de los servicios, pautas nuevas de consumo e inversión, etc.).

Las tendencias para el área Metropolitana, derivadas de las nuevas lógicas socioeconómicas, destacan:

- **reorganización espacial** del comercio y los servicios, asociado a la creación de grandes compactos comerciales, que han contribuido a la descentralización concentrada (desconcentración que alcanzó a los servicios de salud y educación privados).
- **crecimiento demográfico** en la periferia de Montevideo con sectores sociales bajos, expandiendo la pobreza y la vulnerabilidad social..
- **confluencia de un importante crecimiento demográfico y de una fuerte dinámica inmobiliaria** (destacable en Ciudad de la Costa).

La expansión de la pobreza, la expulsión de la población montevideana, el deterioro de las infraestructuras y los servicios públicos además de la proliferación de asentamientos, denotan el aumento de la heterogeneidad y la segregación urbana al interior de las distintas zonas del área Metropolitana.

Así se visualiza con claridad la localización de asentamientos precarios contiguos a varias rutas (rutas 1, 6, 8, etc.), aunque está claro que se plantearon desigualdades significativas entre los distintos corredores.

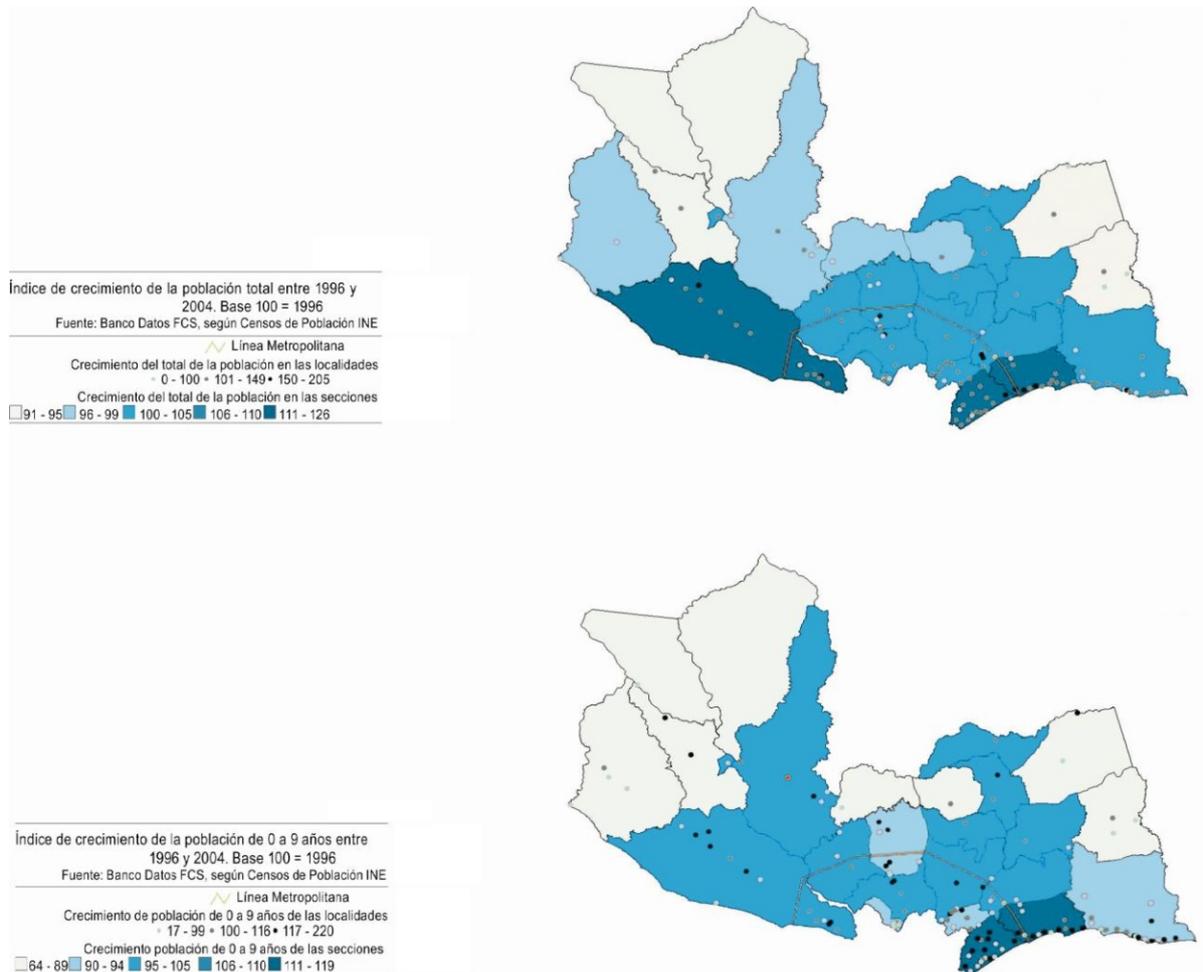
Estas tendencias de alguna manera marcan la evolución y composición de la población. A pesar de que el crecimiento poblacional disminuyó respecto al censo anterior, las condiciones de crecimiento siguen a favor de localidades como Ciudad de la Costa y Paso Carrasco, no descartando las localizaciones de población contigua a la ruta I y la disminución de la población rural.

De igual forma el área Metropolitana registra el mayor crecimiento poblacional de los últimos años, ilustrando acerca de su capacidad de atracción y magnitud.

Los principales incrementos se localizaron en la zona de balnearios (Ciudad de la Costa) y en proximidades a las rutas 1 y 5.

A su vez se han dado crecimientos diferenciales de población infantil,

verificados en varios centros urbanos y particularmente en la Ciudad de la Costa, que demuestran la preferencia de la población joven por estas zonas, lo que se constituye en materia de atención para el desarrollo de políticas sociales a futuro.



“libro blanco del área metropolitana”, 2007.

Otros datos plantean complementariamente la vinculación estrecha que existe entre Montevideo con las sub áreas y las distintas localidades, verificando fuertes vínculos en materia de trabajo, familia, servicios y consumo.

En los últimos años, se han consolidado diversas formas de fragmentación y vulnerabilidad social que no escapan al área Metropolitana.

Entre muchas variantes han impuesto fronteras sociales y disminución de la interacción entre personas de diferentes estratos socioeconómicos estimulando diversas formas de segregación y exclusión social, con mecanismos agregados de segregación residencial y educativa.

En sociedades como la uruguayana con niveles relativamente altos de equidad, el déficit de integración y exclusión social (que retroalimenta el círculo de pobreza y segregación) coloca a la desigualdad social como tema a ser analizado por los próximos gobiernos para el desarrollo de políticas públicas.

La desigualdad social también la establece el nivel de ingreso promedio de hogares. El área Metropolitana presenta diferencias de ingresos entre la población que residen en los cascos de la Corona y la población que vive en la capital. En el primer caso el ingreso es sensiblemente inferior.

Si a su vez indagamos acerca de los niveles de pobreza, el área Metropolitana presenta índices levemente inferiores a los de la población de Montevideo y el resto del país,.

Cabe acotar que a partir de medir la realidad de área Metropolitana, el Foro Prospectivo Uruguay 2025 se planteó como objetivos:

- 1) la construcción de una sociedad más integrada.
- 2) la construcción de un modelo territorial económico, ambiental y socialmente sustentable.
- 3) la renovación cultural, alentando el emprendimiento y la innovación, construyendo capital humano y capital social.
- 4) el establecimiento de una política demográfica que retenga y atraiga población.

De todo este análisis se evidencia una realidad social compleja y heterogénea, con áreas rurales y urbanas y sociedades locales que plantean características y dinámicas propias.

Por su dinámica, gran parte de la población realiza sus actividades cotidianas en la capital (estudio, empleo o búsqueda de servicios) lo que expresa el fuerte flujo de personas y bienes, que por otra parte marcan un estilo de vida propio de sus pobladores.

Los problemas estructurales que se han arrastrado por décadas, tienen vinculación con:

- aspectos productivos (falta de trabajo, migración campo-ciudad, etc.).
- ausencia de políticas públicas de desarrollo.
- ausencia de políticas adecuadas en general (infraestructura urbana deficiente, transporte, servicios).

La expansión de la pobreza, la expulsión de la población del área centro, el deterioro de la infraestructura y los servicios públicos, así como el crecimiento de los asentamientos precarios, demuestran la heterogeneidad y la segregación urbana al interior de las sub áreas metropolitanas.

La radicación de los sectores de clase media y alta en el sur hablan de un progresivo empobrecimiento de la población, con un aumento de las clases bajas y medias bajas en la corona Metropolitana y la disminución de la clase media en los últimos años. Hablamos entonces de un espacio

en transición y esencialmente dinámico, dónde es factible que en los próximos años extienda sus límites.

Cualquier estrategia de desarrollo dirigida a esos territorios, como la que se describe en este trabajo para el Noreste del Departamento de Canelones, debe reconocer esta realidad y buscar desde la especificidad, las medidas para revertirla o, al menos, mitigarla.

Capítulo 4

- **El nuevo modelo de Gestión Departamental.**

“Así como el Uruguay construyó su identidad a partir de un aluvión plural de la inmigración, Canelones reconoce la suya en su pasado de diversidad, en sus comarcas y en la profunda ligazón de sus gentes con la tierra.

Pero esa identidad sería frágil, si no existe en el presente la posibilidad de ejecutar un proyecto dónde todos los habitantes del departamento puedan reconocerse como protagonistas.

.....
La identidad canaria se reconstruye hoy desde el fondo de nuestra mejor historia, apoyada en la garantía de tener por delante un futuro posible para la sociedad canaria toda”.

Arq. Andrés Ridao
Director General de Planificación Territorial y
Acondicionamiento Urbano, IDC (2005)

Para el análisis del desarrollo de los territorios rurales, en particular el estudio del caso, resulta fundamental conocer el nuevo modelo de gestión política del departamento de Canelones.

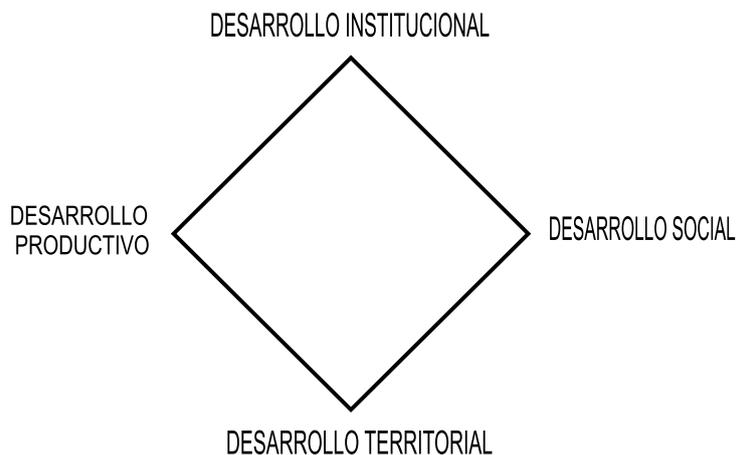
El presente capítulo describe como se ha ido gestando el nuevo modelo de gobierno a la interna del departamento, y en vinculación con otros departamentos, inclusive con el país, dentro de un ámbito de cogestión interinstitucional, con pluralidad de sectores y descentralización, que ilustra además sobre los instrumentos de ordenamiento territorial que se vienen desarrollando (culminados y en proceso).

El Gobierno de Canelones, comienza en el año 2005 un proceso de cambios, que rompe con los esquemas político tradicionales que operaban en el Departamento. Un proceso que se inicia con la preferencia electoral en las elecciones nacionales de 2004, que interrumpe la tendencia anterior vinculada a un partido tradicional, que se sustituye por una fuerza política opuesta.

La **Imagen Objetivo**, descriptiva y abarcativa, que inició el nuevo gobierno, se constituyó en el patrón fundamental para gestar una acción departamental, que ha requerido de un ordenamiento y una priorización, una síntesis subordinada a la adopción de estrategias regidas por las ideas.

Esta síntesis ha promovido la toma de partido de una visión estratégica para la acción, con ideas que están permitiendo llegar hacia los escenarios, las imágenes y los objetivos deseados.

En una visión político estratégica, tanto el gobierno central como el departamental se están apoyando en una estructura de poder, que facilita los procesos del Desarrollo. Una estructura subordinada a la “**Metodología de la Alta Simplicidad**”, que opera en base a: **conocimientos previos, participación y aproximaciones sucesivas**, que permite establecer un ordenamiento de la realidad a partir de cuatro áreas de interés, sobre las cuales se apoya el proceso planificador.



“**Metodología de la Alta Simplicidad**” Arq. Ramón Martínez Guarino

Estos respaldos denominados polos o vértices del desarrollo, son las bases sobre las cuales la IDC desarrolla su gestión y confiere a cada vértice una estrategia:

VÉRTICE INSTITUCIONAL

La estrategia institucional se subordina a un programa de gestión democrática, que modifica los patrones de actuación que se venían dando, marcando como:

Objetivos:

- a) el **restablecimiento de la confiabilidad institucional**, generando mayor transparencia, honestidad e idoneidad.
- b) la **transversalización de la gestión, logrando mayor eficiencia y aprovechamiento de los recursos**, haciendo un mejor uso de la sinergia.

- c) la **cogestión participativa, un nuevo aporte o quizás una asignatura pendiente**, postergada reiteradamente, que plantea alertas y controles a los procedimientos de gestión

e Instrumentos:

- a) la **descentralización** como mecanismo de cambio de los aspectos institucionales dominantes; una modificación al monopolio sectorial y a la centralidad de las funciones unificadas.
- b) el establecimiento de una **reingeniería de la estructura administrativa** acorde a los nuevos requerimientos, como mecanismo de respaldo a la nueva gestión de vértices.
- c) la formación de un **sistema de participación y comunicación canario**

VÉRTICE ECONÓMICO PRODUCTIVO

La estrategia productiva toma como meta la promoción del desarrollo económico, incidiendo en la recuperación de los sectores vinculados a la producción, particularmente los vinculados al sector primario. Una reivindicación del sector productivo que otrora marcara un hito con trascendencia nacional y que hoy presenta asimetrías claras, con sectores muy proyectados a un verdadero desarrollo en contraposición a grandes porciones territoriales (la mayoría) que evidencian desaprovechamiento y depresión.

Las posibilidades de incidir en este vértice, marcan como:

Objetivos:

- a) la **reivindicación del sector primario**, que confiere a los suelos departamentales la posibilidad de producir, reivindicando las formas de producción en el Departamento ligadas a una unidad territorial menor, la parcela, que lo caracteriza en la distribución de suelo, consecuencia, por un lado de su vinculación con la Capital (centralidad reiterada de la gestión política nacional) y por la intervención no controlada de la fragmentación territorial en predios chicos, prácticamente sin controles fuertes de las anteriores administraciones y con respaldos normativos blandos.
- b) favorecer el procesamiento del producto del agro con el **fomento de la agroindustria** sobre bases tecnológicas actualizadas.
- c) **atender a las nuevas modalidades de gestión productiva.**
- d) **incorporar formas de producción no tradicionales y fomentar el desarrollo de nuevas tecnologías**, haciendo énfasis en la asistencia al productor; un complemento a la gestión política que puede adherir a una

estrategia de capacitación basada en el extensionismo, tarea compartible con el MGAP

- e) **favorecer la inversión en la producción primaria**, dando garantías para el más correcto desarrollo.
- f) **monitorear del desarrollo productivo**, como forma de verificar los resultados y compararlos con los patrones básicos de gestión departamental deseados.

e Instrumentos:

- a) **las oficinas** municipales que hacen estudio, apoyo y seguimiento de estas tareas, a través del: **área para el Desarrollo Local, la oficina de Promoción Agraria** y nuevos espacios de gestión municipal tales como: **la oficina de proyectos de inversión** y **la gerencia de proyectos en investigación tecnológica**.
- b) **la definición de soportes territoriales competitivos y sustentables**.

VÉRTICE SOCIAL

Lo social, lo económico y lo cultural se constituyen en elementos fundamentales para el desarrollo integral del país y del departamento.

En tal sentido, el Vértice Social trata de avanzar en los procesos de integración social sustentables, en la medida que prospere el crecimiento económico del departamento con justicia social.

Objetivos:

- a) **generar procesos con base en el respeto a los derechos humanos y sociales, la construcción de ciudadanía, la equidad territorial, cultural, generacional de género y respeto a la diversidad**, y todo vinculado a la búsqueda de una sociedad participativa y responsable.
- b) **fortalecer la institucionalidad con políticas sociales**.
- c) **promover el diseño y aplicación de políticas sociales reconociendo a las personas y postulando la igualdad de oportunidades**, asumiendo la multidimensionalidad de la familia y la comunidad.
- d) **contribuir al desarrollo humano integral y sustentable, garantizando**
- e) **el acceso a la educación, la salud, el esparcimiento, etc.**

e Instrumentos:

- a) **programas asistenciales nacionales con base en el Ministerio de Desarrollo Social**.

- b) **gestionar las bases políticas para la generación de empleo.**
- c) **confección de proyectos de desarrollo local.**
- d) **generar un nuevo marco de gestión participativa,** haciendo énfasis en la promoción de un modelo de participación postergado referido a: las mujeres jefas de hogar, la juventud que no encuentra un mejor reducto social (juventud más vulnerable), el adulto mayor y la infancia.

VÉRTICE TERRITORIAL

La nueva lógica para la gestión departamental plantea la necesidad de promover el desarrollo territorial.

El primer proyecto de Ordenamiento Territorial realizado, vinculó al área costera. Pero otras demandas surgidas de un territorio diverso, están pautado el inicio y seguimiento de otros planes, reafirmado con el contenido de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, 18308.

El interés del Gobierno Departamental, está en concretar las acciones necesarias para la construcción de todos los instrumentos de Ordenamiento territorial para el Departamento.

De hecho se están promoviendo mejoras de la gestión en tal sentido; reforzando los cuadros técnicos, abriendo el juego a la participación, instrumentando convenios con instituciones académicas y otras instituciones públicas que hacen a la gestión del territorio, pautando acuerdos para la promoción y desarrollo de instrumentos de gestión territorial, apoyados en la búsqueda de financiación como respaldo económico para formalizar acciones. Esta intencionalidad en la búsqueda de soluciones establece como:

Objetivos:

- a) **la formalización de modelos de gestión institucional territorial,** pensando en mecanismos marco de gestión interinstitucional departamental conciliada.
- b) la posibilidad de **generar un plan estratégico para todo el departamento.**
- c) la necesidad de **desarrollar el enfoque y la coparticipación metropolitana** (región, periferia, centro).
- d) **mejorar la conectividad departamental, metropolitana y regional.**
- e) **la definición de áreas de actuación prioritaria, entre otros**

e Instrumentos:

- a) **reingeniería en la formación de grupos de gestión técnica,** con buen respaldo académico.

- b) **complementación de los grupos de gestión técnica** con personal calificado que forman parte de otras instituciones.
- c) **capacitación sostenida** del personal, con aportes que hacen a un mejor desarrollo de la gestión territorial, medido por insumos, producto de instituciones académicas mayores o como complemento al desarrollo de la actividad a través de cursos menores.
- d) **formalizar la base de datos** en un **sistema de información georeferenciado**.
- e) **crear las agendas** que den lugar a pautas de actuación estratégica.
- f) **establecer los protocolos para el ordenamiento territorial**, registrando: componentes estructurales, usos preferenciales, planes parciales, proyectos, especiales, entre otros.

**Territorio: Escalas,
Tierra de Oportunidades,
Tierra de Conflictos.**

El Territorio Departamental de Canelones admite más de una lectura, ya que por su ubicación estratégica dentro del país lo involucra en la **oportunidad y en el conflicto**.

En tal sentido parece relevante referir a varias escalas de enfoque territorial que deberán ser abordadas, en el cometido de sacar provecho para una gestión departamental coherente, conciliando participaciones.

El territorio, soporte esencial para la promoción del verdadero desarrollo, admite un manejo de escalas variadas o lecturas territoriales de participación:

- a) desde una óptica nacional, la referencia es la Región Sur y en ella la **Región Metropolitana de Montevideo**.
- b) una lectura más aproximativa, reconoce un área más reducida, tierra de intercambios cotidianos, el **Área Metropolitana**.
- c) la escala propia del **Territorial Departamental**, subordinada a políticas internas que hacen énfasis en el adecuado manejo, que trasciende inclusive a lo departamental.
- d) la escala de participación **Local**.

Desde lo nacional hasta lo local, el territorio canario aparece como tierra de conflictos, si bien las acciones que está emprendiendo el gobierno Departamental, estarían poniendo “la casa en orden”.

Una nueva dimensión política genera un nuevo modelo de acción, **la cogestión interinstitucional**. Y en términos generales se estarían encontrando los instrumentos necesarios para el adecuado diálogo, con la dificultad que supone poner en curso un modelo de gestión compartida dónde se individualizan

operadores con capacidades asimétricas.

No debemos olvidar que el Uruguay se ha subordinado a una tradición política centralista, trasladable a Canelones, que ha mantenido, un modelo de gestión que hoy se pretende cambiar. Y es desde las instituciones, que se hace hincapié en **la sustitución del Monopolio Sectorial por la Pluralidad de Sectores, con la fractura de la Función unificada por la Descentralización.**

Todas estas acciones hacen al territorio, que ya no es mirado con una sola óptica, la Local sino que trasciende por la dinámica que le impuso la cotidiana relación territorial.

Recursos para la concreción de acciones territoriales.

La concreción de **acciones políticas** que conduzcan a una gestión territorial efectiva, pasa por el manejo adecuado de recursos, que **no solo opera dentro de la institución, sino en su relación con las instituciones que hacen al desarrollo del Departamento.**

Desde la Institución, y dentro de los procesos de cambio, el primer aporte fue el Costa Plan (Plan para la Microrregión de la Costa, que coincidió con la plataforma electoral de 2004), que sienta las bases del desarrollo para una zona densamente poblada con una topografía regular baja y con mucho riesgo de contaminación de las napas inferiores.

Por otro lado, la Ley 18308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, involucra al territorio departamental en un proceso que lo obliga a la elaboración de instrumentos de ordenamiento territorial en todas sus escalas, un proceso que:

- 1) actúa como referencia para la ordenación de la gestión y los servicios.
- 2) potencia los recursos disponibles y atiende a las limitaciones existentes.
- 3) organiza y procesa de modo coherente los contenidos de los planes.

Un proceso que atento al conjunto de visiones e intereses sectoriales, orienta los procesos de uso del suelo, estimula la inversión para la localización de actividades, y establece los mecanismos de gestión, potenciando la Descentralización.

Para estos procesos se hace necesario:

- 1) **Fortalecer los acuerdo programáticos sobre el territorio departamental, dentro de un contexto planificador**, que: vinculado a lo territorial, al nuevo modelo de gestión política departamental y a lo establecido por la LOT (Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, 18308), está permitiendo la consolidación de instrumentos de ordenamiento territorial, dirigidos al departamento y a los territorios

vinculados, a través de los cuales se está generando un enfoque compartido que promueve la coparticipación metropolitana.

Aprobados:

Directrices Departamentales

Plan Local Costaplan

Directrices estratégicas La Paz, Las Piedras, Progreso

Catálogo Patrimonial del Municipio de Santa Lucía

1 Programa de Actuación Integrada

En proceso:

Plan Local del Municipio de Canelones

Plan Local La Paz, Las Piedras, Progreso

Plan Local Santa Lucía

Plan Parcial del Distrito Productivo Ruta N°5

Plan Parcial Colonia Nicolich y Aeroparque (Ruta 101)

Plan Parcial Paso Carrasco

Plan Sectorial del Parque Metropolitano F.D. Roosevelt

Plan Sectorial del Sistema Departamental de Áreas protegidas

Plan Local del Eje Ruta 8 y Ciudad de Pando

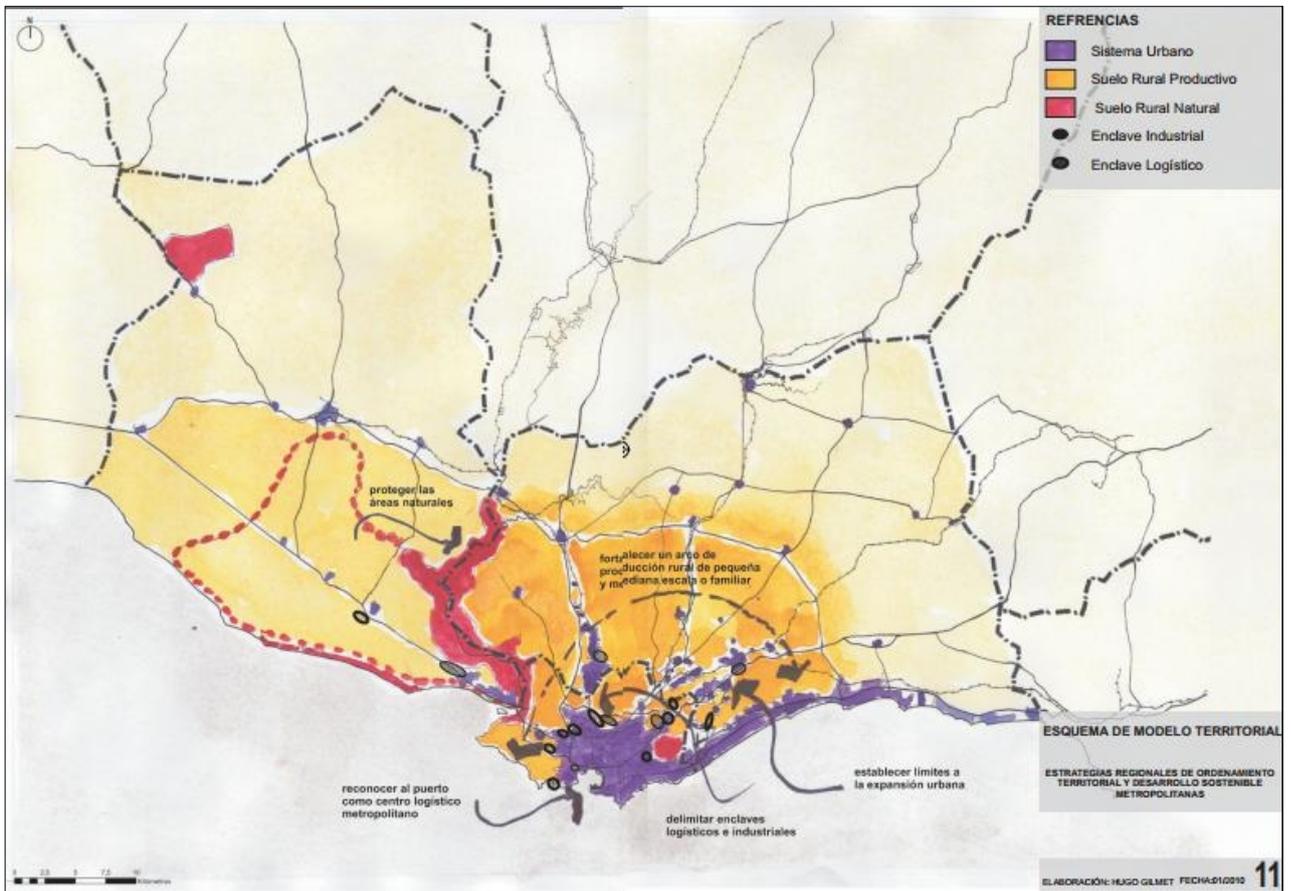
7 Programas de Actuación Integrada

Para esta investigación, se atiende en particular a los contenidos de las Directrices en particular las Departamentales, culminadas en el 2012, a través de las cuales se establecieron las líneas de acción estratégica, y por consecuencia la configuración de la estructura marco del ordenamiento de su territorio

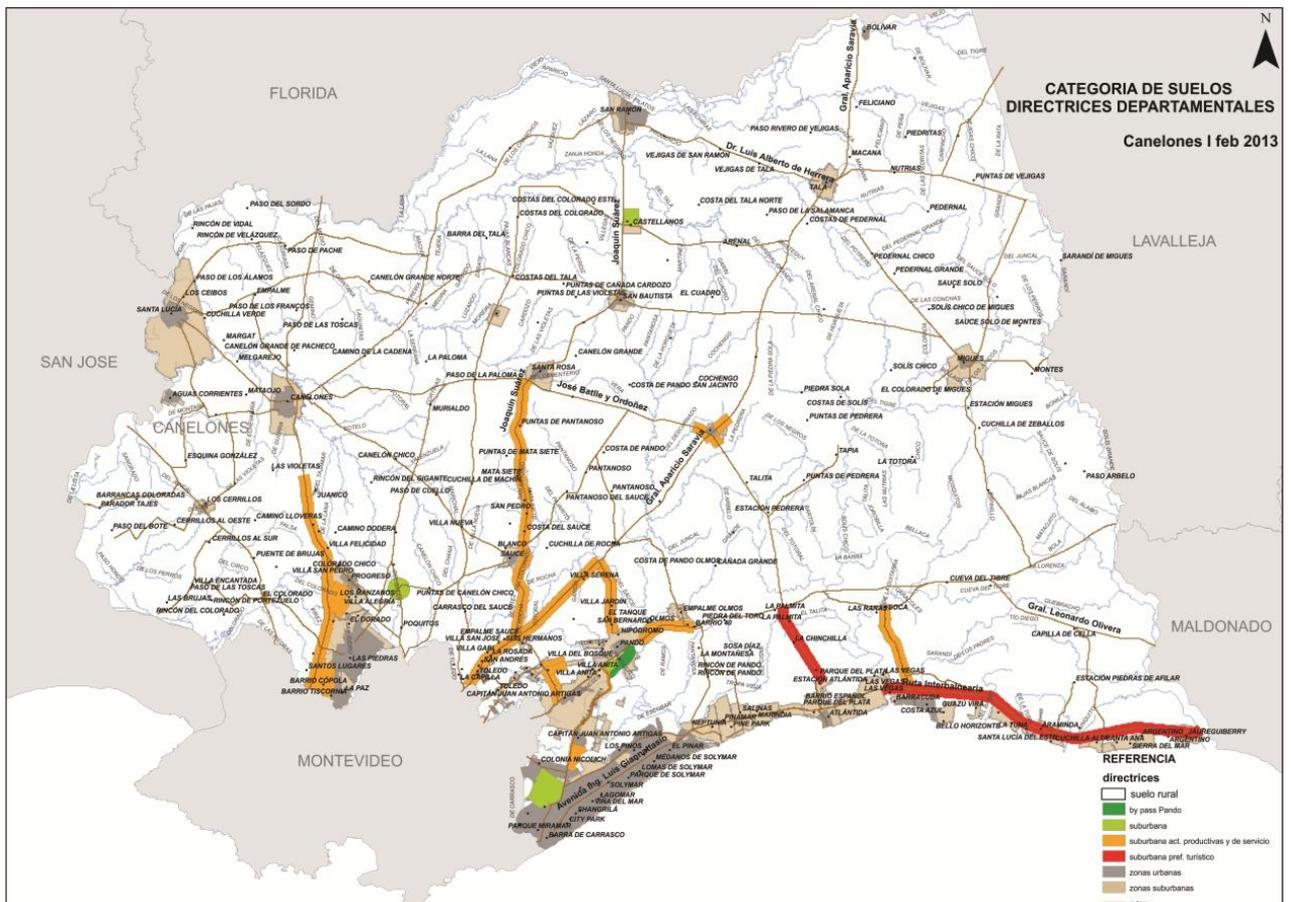
A través de sus contenidos se pauta la conservación de los recursos naturales, la mejora de la calidad ambiental, la protección del suelo rural, el desarrollo de la sociedad rural, además de poner en valor los atributos productivos y paisajísticos.

Pero además atiende a ciertas voluntades de uso que se han ido consolidando en el tiempo y que responden a la localización de actividades y usos industriales, que afectan a distintas porciones de los corredores nacionales en el territorio departamental, con el compromiso que generan estas dinámicas, propias de la Metrópolis.

Una interpretación que va en la dirección de lo que las Directrices Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible Metropolitanas establecieron en 2011 y por las cuales se pautó una localización de actividades en forma ordenada, de manera que no comprometer el medio ambiente.



Esquema de modelo territorial Metropolitano, MVOTMA.



Directrices departamentales, Intendencia Departamental de Canelones.

- 2) **Promover nuevos territorios de gestión asociada, flexibles, microrregiones y regiones con enfoque proactivo, atento a oportunidades y estrategias.**

Desde la institución en su relación con otras instituciones que hacen al desarrollo de la Región, operan un conjunto de nuevos agentes del desarrollo territorial, en procura de una sola gestión aplicada a un territorio. Muy evidente en productos de cogestión dentro del marco del Congreso de Intendentes (escala nacional), la Agenda Metropolitana (escala regional), ECO- PLATA, entre otros.

“ patrones y estructuras mediante las cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo procesos de intercambio, coordinación, control, interacción y toma de decisiones (en las cuales también se encuentra la toma de decisiones políticas) dentro y entre órdenes sociales y regímenes democráticos, y que en su dimensión prescriptivo-normativa busca en la actualidad ser consecuente con los valores de la democracia (representatividad, legitimidad), la eficiencia y la eficacia institucional”
Cesar Nicandro Cruz. 2001

Ingresar al concepto de Gobernanza Democrática establece la estructura del tejido institucional. Se promueven efectos sobre la Gobernabilidad:

“capacidad de presentar y aplicar decisiones políticas mediante cauces institucionales y las reglas del juego establecidos en los regímenes democráticos, sin violentar el marco del derecho y en un contexto de legitimidad democrática”
Cesar Nicandro Cruz. 2001

Participación y Ciudadanía.

El modelo de gestión pública que viene desarrollando la IDC destaca la necesidad de hacer uso de la **participación y de la descentralización**, evidenciando la trascendencia que la gestión departamental confiere a las sociedades locales.

A los efectos de alcanzar una propuesta que sea de aporte, que verdaderamente sirva a los destinatarios, la **participación** de todos los sectores es un recurso sustantivo, la **principal fortaleza para la construcción de instrumentos de ordenamiento territorial**. No se trata de operar para el

territorio desde ámbitos artificiales, sino que se trata de construir propuestas efectivas desde el propio territorio, a partir del relacionamiento con los distintos actores, que contribuya a una mejora de la situación económica y social.

Como los sectores involucrados conviven con la realidad local, son los más calificados para opinar sobre el territorio.

A pesar de que esta política pública tiene un breve plazo de desarrollo, se han dado pasos sustantivos para acercar el plano de las decisiones al vecindario, como mecanismo político para la generación de ciudadanía. Una intención, que se favoreció con la Ley de Descentralización, por la cual se formaron 29 municipios y una Dirección de Gobiernos Locales de respaldo.

Sin perjuicio de ello y en tanto las políticas adoptadas y a adoptar no sean el resultado de las decisiones de elites del sector político dominante, **una construcción que toma como insumo la opinión de los ciudadanos** que habitan y producen en el departamento, **contribuiría a la construcción de ciudadanía.**

Parecería entonces apresurado pensar en esto, cuando aún no está claro como el colectivo percibe la capacidad de ser ciudadano y como incide en la toma de decisiones.

Habría que buscar los mecanismos formales para verificar los avances, y seguir construyendo el proceso sobre pautas más firmes.

En síntesis, la nueva forma de gestión departamental, potencia y entrelaza los contenidos de sus pilares del desarrollo, dentro de un enfoque integrador, que no solo considera al territorio departamental, sino en vinculación con otros territorios (como la Región Metropolitana y el Área Metropolitana), y que destaca entre sus estrategias, la necesidad de hacer uso de la descentralización y la participación.

La referencia a la nueva forma de gestión departamental, rescata para el estudio del Noreste Canario y para el Plan de Desarrollo de la Microrregión, aquellos documentos, resultados del proceso, que vinculan a las nuevas estrategias en materia de producción primaria, y a los instrumentos de ordenamiento territorial culminados, en particular las Directrices Metropolitanas y Departamentales.

Capítulo 5

• La reinterpretación territorial Departamental, el modelo de microrregionalización.

“El concepto de microrregión, se basa en el reconocimiento de sistemas territoriales, entendidos éstos como una porción del territorio funcionalmente integrada en la que los distintos usos del suelo, actividades localizadas mantienen relaciones mutuas.

*.....
Entendemos la microrregión como un ámbito territorial definido no sólo por sus características físicas y funcionales sino por los componentes tangibles, dinámicos y cambiantes, que definen una “personalidad” propia y que por ello habilitan su reconocimiento e identificación por parte de los propios habitantes.”*

Arq. Salvador Schelotto (2009)

Entre muchos factores que inciden para la planificación estratégica del Departamento de Canelones, el Gobierno Departamental considera a sus territorios como uno de los pilares para su desarrollo, y sobre los cuales está actuando en base a propuestas de Ordenamiento Territorial.

Para facilitar los procesos y en reconocimiento a un territorio diverso, hace necesaria la identificación de aquellas porciones o partes, que por su conformación, características de la población, aptitud y forma de producción, entre otros, presentan rasgos que las identifican.

El presente capítulo indaga en la selección de esas partes y como el Gobierno Departamental divide su territorio estratégicamente usando la figura de la microrregión.

Un modelo de desarrollo para ser sostenible, debe ser concebido como un proceso multidimensional en el cual la equidad, la sostenibilidad y la competitividad, se sustentan en principios éticos, culturales, socioeconómicos, ecológicos, institucionales - políticos y tecnológico-productivos, que se hacen más complejos, cuando se le incorpora la variable tiempo.

El centro del modelo lo constituye el hombre, con una cultura y un estilo de vida determinados, además de ciertos patrones para producir y consumir.

Un modelo de desarrollo sostenible para el país, determina a nivel general, la distribución espacial de las actividades económicas, la concentración de la población, su localización, el grado de crecimiento de los centros urbanos, así como los vínculos entre las distintas unidades territoriales con el resto. Esas unidades territoriales, conocidas como regiones y microrregiones, son submatrices del proceso más amplio (nacional).

Este fenómeno no solo genera procesos de diferenciación espacial (dónde cada unidad territorial adquiere papeles productivo-económicos y sociopolíticos concretos), sino que establece la vinculación de las partes, marcando grados de dependencia o de dominancia.

Las diferencias que se establecen en el sistema ayudan a introducirnos en el **concepto de la Microrregión**, un espacio territorial intermedio entre la macro región subnacional y las áreas locales homogéneas, por el cual se reconocen sistemas, funcionalmente integrados dentro del territorio.

Conceptualmente se trata de un espacio territorial definido por sus características físicas y funcionales, que a través de sus componentes, adquiere una impronta propia, reconocible por sus habitantes.

De esta manera, se considera a la microrregión como una unidad de análisis, planificación y operación para el desarrollo. Un espacio definido, dónde se establecen relaciones sociales y económicas y cuyas fronteras son fácilmente reconocibles. Un espacio dónde es posible impulsar la competitividad de determinadas cadenas agroalimentarias, superando las trabas por inadecuada infraestructura física y social.

Desarrollo Sostenible Microrregional.

Para el desarrollo sostenible de las microrregiones, se establecen un conjunto de acciones, que promueven la transformación de las causas que determinaron los desequilibrios espaciales, sociales, económicos e institucionales, impidiendo su desarrollo. No obstante, se registran desequilibrios, por un mal uso de los recursos naturales renovables o por las diferencias intergeneracionales, sociales y espaciales que impone el modelo de desarrollo nacional.

Con estas pautas, los objetivos para el desarrollo de las microrregiones trascienden las acciones aisladas, haciendo necesaria la transformación de las relaciones y las tendencias estructurales (responsables de los desequilibrios).

Estos parámetros, resaltan la importancia de la eficiencia económica de la microrregión para el desarrollo de algunos sectores, particularmente de las áreas rurales.

En síntesis, el modelo microrregional permite orientar acciones para realizar diagnósticos que sirvan de base para establecer propuestas de desarrollo sostenible, dentro de un proceso de planificación descentralizada, orientada por los gobiernos locales (con amplia participación de la sociedad civil), con una perspectiva multidimensional y de largo plazo, y fuertemente ancladas en las

características del territorio que las determina.

El modelo de planificación departamental.

El modelo de planificación departamental, sobre el cual se comenzó a construir la nueva realidad, se sustenta en siete bases:

Un plan estratégico, basado en IDEAS FUERZA, SEÑALES Y ÁMBITOS DE PARTICIPACIÓN que toma como referencia la metodología de la “alta simplicidad”, posibilita la comunicación, comprensión y el involucramiento, todas condiciones necesarias para el acto de participar.

1) Tiempos, prospectiva y gratificación diferida. La planificación en el departamento se mueve en dos tiempos: uno determinado por el **horizonte prospectivo** (2015) y otro determinado por las acciones a concretar **hoy**. La visión prospectiva, que referencia el futuro, trata de un camino a recorrer, una construcción de racionalidad e intuición a realizar.

2) Reconocimiento de las distintas escalas, nacional, metropolitana, departamental, microrregional, local, barrial.

3) Articulación de la lógica sectorial con la territorial. La lógica sectorial refiere a las actividades de los sectores, tanto nacionales como departamentales para la acción, mientras que lo territorial refiere a las escalas que se descubren en el territorio.

4) Una visión del desarrollo sustentable. Antiguamente se asociaba la idea de desarrollo a crecimiento económico. Una idea que fue variando en el tiempo.

El crecimiento económico y la cantidad de bienes y servicios que se han ido produciendo en el mundo, se ha multiplicado geométricamente y con esto también los problemas.

Cuando comienza a incidir lo social (pobreza, hambre, migración, desocupación, enfermedades, etc.) que redundan en los desequilibrios territoriales (cinturones de pobreza en las ciudades, contaminación), se empieza a tomar conciencia de que los problemas no solo refieren a lo económico y a lo social. Se agrega entonces el concepto de territorio, y complementariamente la referencia a lo institucional (ligados a conceptos de la gobernabilidad y a la fortaleza de las instituciones, entre otros).

Esta visión integradora, se representa mediante la metáfora del “Rombo de la Sustentabilidad”.

5) Escalas territoriales competitivas. Canelones en sí mismo es como un país, tiene 29 Alcaldías, ciudades, pueblos y parajes. En muchos casos solo opera la lógica sectorial. La lógica territorial y las instituciones locales (teóricamente responsables), son aún débiles. Con esa visión, el Gobierno departamental, decidió desarrollar una política de fortalecimiento, no solo dirigido a las alcaldías sino a regiones o microrregiones, considerando que cuanto más pequeña sea una localidad, más necesita de otra escala para lograr la competitividad.



Mapa de municipios, elaboración Intendencia de Canelones.

6) La planificación como proceso de construcción de respaldos, entendiendo que el Plan de Desarrollo Estratégico, no trata de una creación teórica del gabinete, sino de una estrategia para la construcción política, técnica y social.

Territorialización de la gestión.

Cuando la Comuna intenta modificar una cultura institucional de muchas décadas y apunta a una gestión descentralizada y participativa acude, entre otras acciones importantes a dos ideas fuerza inseparables:

- a) territorializar la gestión en microrregiones y juntas locales primero, y luego en Alcaldías.
- b) articular sus estamentos centrales en los cuatro vértices del “rombo de la sustentabilidad”.

La Microrregión es la escala territorial estratégica para operar la gestión

participativa, descentralizada y eficaz.

¿Por qué hablamos de microrregión?

- a) Es el **ámbito propicio para el proceso de participación y descentralización** en el cual se encuentra comprometida la Institución.
- b) **Acorta la distancia entre el problema y la solución.**
- c) Permite la **articulación de la gestión central con las juntas locales.**
- d) Establece un **respaldo a los Alcaldes dentro de un escenario de múltiples demandas y escasos recursos.**
- e) Es un ámbito de encuentro que **conjuga esfuerzos, recursos y motivación.**
- f) **Es un escenario intermedio para el desarrollo sustentable en sus distintas dimensiones.**
- g) **Establece una adecuada relación urbano-territorial**, es decir no solo incorpora a las localidades sino al espacio rural.
- h) **Institucionalmente, plantea el intercambio.**
- i) Desde el punto de vista económico productivo, **se espera que afiance vocaciones e incorpore asistencia técnica y desarrollo tecnológico a los diferentes sectores productivos.**
- j) Desde lo social cultural y educativo, **la identidad adquiere mayor dimensión.**

Criterios para delimitar la Microrregión.

Entendiendo que este tipo de definiciones operativas no son rígidas, ya que admiten distintas interpretaciones, es posible identificar algunos aspectos relevantes.

Para el caso de Canelones, y más allá de los límites administrativos y la presencia de 5 corredores nacionales (rutas: 5, 6, 7, 8 y 11), que administrativamente y funcionalmente condicionan la selección de unidades territoriales, se pueden sintetizar algunos aspectos relevantes que han servido para la delimitación:

- aspectos histórico culturales, relacionados al origen y evolución de los asentamientos (identidad).
- los recursos naturales: tierra, agua, energía disponible, paisaje, entre otros, lo que se ha dado por llamar “vocación productiva”.
- los recursos humanos y las formas de organización (capital social).
- las redes de infraestructura y equipamiento.
- la tecnología.
- una visión prospectiva, o la capacidad de imaginar el futuro, que en muchos casos supone rupturas históricas.

Estos aspectos, concentran los patrones básicos de selección para la determinación de un modelo territorial, aunque pueden aparecer otros criterios de valoración más específicos, que pueden aportar a la precisión en la selección del modelo, o por lo menos para ratificar lo seleccionado.

La microrregión es una base para construir una articulación institucional distinta entre el Estado, el sector privado, las organizaciones sociales y las instituciones del conocimiento. Significa un nuevo y potente rol del Estado como articulador, regulador y mediador dentro de una red formada por componentes de las otras tres patas.

Sustentos de la Estrategia Microrregional.

- **Desarrollo de la producción** con escala de comercialización.
- **Integración territorial** de ciudades, pueblos y parajes.
- **Articulaciones del gobierno** nacional y departamental con las estrategias de desarrollo microrregional.
- **Transformaciones en el plano del conocimiento**, mejorando capacidades para la acción.
- **Impulso a las micro – pymes** mediante redes, asociaciones, etc..
- **Red informática**, como mejora en la comunicación, publicidad de la información.
- **Sistemas de participación, integración y contención social** capaz de compensar desequilibrios y fomentar el sistema de valores con ética y solidaridad.
- **Afirmación, desarrollo y proyección de la identidad canaria y sus perfiles microrregionales.**
- **Nuevo esquema institucional**, que se adecúe a los nuevos desafíos
- **Planificación ordenadora del corto plazo con el largo plazo.**

En base a estos parámetros, con la formalización de talleres y con la participación de técnicos y autoridades, el Gobierno Departamental determinó para todo su territorio su división en 7 microrregiones:

Microrregión 1 – Vocación Lechera Hortícola (NO)

Microrregión 2 – Vocación Agropecuaria Lechera Hortifrutícola (N Centro)

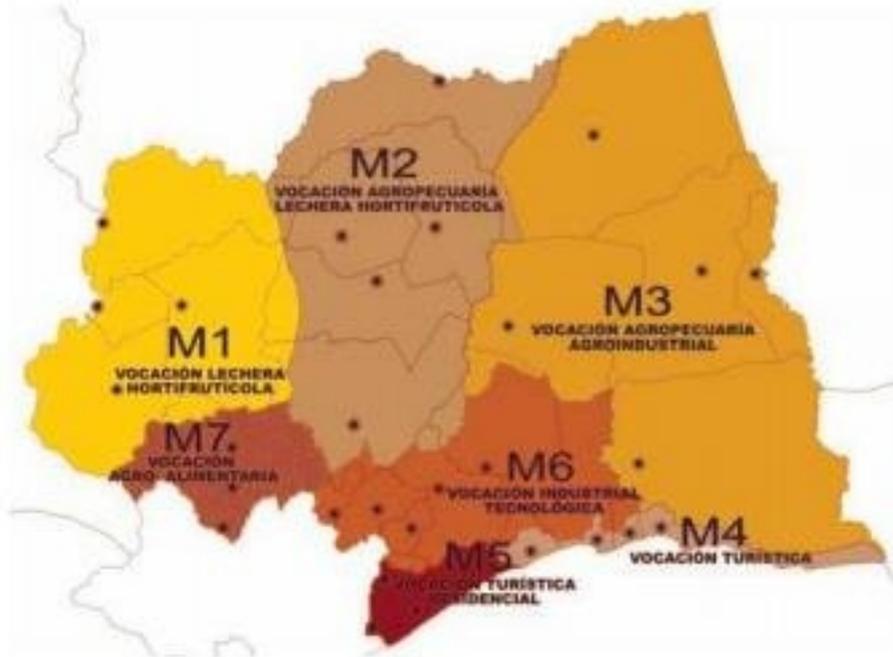
Microrregión 3 – Vocación Agropecuaria Agroindustrial (NE)

Microrregión 4 - Vocación Turística (SE – Costa de Oro)

Microrregión 5 - Vocación Turística residente (SE – Ciudad de la Costa)

Microrregión 6 - Vocación Industrial – Tecnológica (S Centro – Pando)

Microrregión 7 - Vocación Agroalimentaria (SO – La Paz, Las Piedras, Progreso)



Mapa de microrregiones, elaboración Intendencia de Canelones.

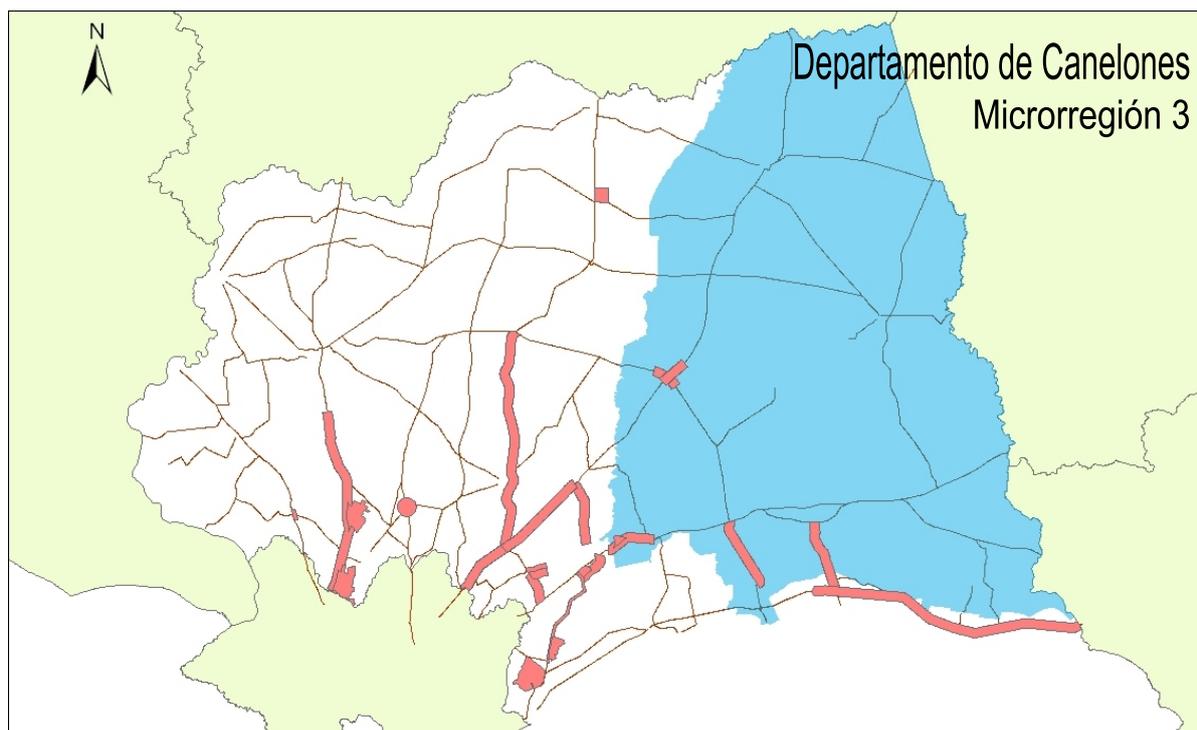
La presente investigación profundiza el estudio de la Microrregión 3.



Capítulo 6

• La microrregión 3 Agropecuaria – Agroindustrial en el contexto Departamental.

La Microrregión 3 Agropecuaria-Agroindustrial, elaboración sobre datos de la IDC.



La Microrregión 3, ubicada al NE del departamento, se desarrolla al este de la ruta 7 y al norte de las rutas 11 y 8, hasta el límite departamental con Maldonado y Lavalleja, comprendiendo una superficie aproximada a los 1800 kms².

En términos de conectividad interior, la microrregión está atravesada por varias rutas nacionales, destacándose la ruta 7 y la 108, que se desarrollan en el sentido NS. Otras rutas, como la 12, 80 y 81, se desarrollan en sentido aproximado EO. A estos estructuradores nacionales, se les debe agregar una densa trama de caminería vecinal.

El sistema de transporte es adecuado pero no suficiente. En su mayoría se compone con líneas interdepartamentales que se complementan con algunas líneas locales.

Desde el punto de vista hidrográfico, la microrregión involucra un espacio territorial surcado por varios cursos de agua, por efluentes del Río Santa Lucía, el Arroyo Solís Grande, el Chico, entre otros.

del Departamento, situándose en valores cercanos al 18 %.

Comparación entre el NEC y el resto del Departamento según datos del Censo y Vivienda y Censo Agropecuario 2011.

	Departamento	Noreste Canario
Población (habitantes)	520.187	33.905
Superficie (kms2)	4.536	1.880
Población rural (%)	13	33
Explotaciones	7.807	2.367
Pobreza (%)	14	19

Elaboración propia sobre datos del INE, el MGAP y la IDC.

Desde el punto de vista industrial, se ubican 2 frigoríficos (Frigorífico San Jacinto y Matadero Solís) en los límites de la zona, una industria de chacinados en Montes y un conjunto de pequeñas plantas para el procesamiento industrial del tomate. Una situación que plantea menor densidad industrial que el resto del departamento.

El desarrollo de sociedad Civil.

No existe información sistematizada sobre las organizaciones y las actividades sociales culturales o económicas en la microrregión, ni en los pequeños centros urbanos de la región.

Se rescata que hasta mediados de los 80 funcionaban en la región 6 Sociedades de Fomento Rural (Migues, Montes, Tala, San Jacinto, Tapia y los Arenales). Pero es a partir del 2006 que se inicia un espacio de reactivación de las organizaciones como resultado de las iniciativas aplicadas por el MGAP, la Comuna Canaria y la Comisión de Fomento Rural.

Se destacan como instituciones que nuclean empresas, productores y emprendimientos productivos, las Sociedades de Fomento Rural de Tala, Migues y San Jacinto, y el Centro Comercial de Tala.

De cualquier forma se reconoce a nivel rural, una red social interesante de grupos de productores que promueven actividades sociales y económicas.

Persisten algunos productores que siguen pensando en términos de la cultura de la remolacha azucarera, una actividad que se instaló en la localidad de Montes en 1945 con el ingenio azucarero de RAUZA, que impactó con una modalidad de desarrollo en base a la producción de azúcar, favorecida con la aprobación de la denominada "ley azucarera", cuando se declara de interés nacional el cultivo.

El desarrollo expansivo de la empresa se logró a partir de los años sesenta, donde se aumentó el número de productores y el área sembrada. Un emprendimiento agroindustrial cuyo impacto no solo planteó relación con el área productiva, empresarial, la investigación y la asistencia técnica, sino que desarrolló una política de alto contenido social, instrumentando inclusive, planes de vivienda para sus trabajadores, apoyo a la educación y a la salud, consolidando una realidad social y económica que impactaba en sus habitantes.

El cierre de la empresa en 1988, planteó el declive económico de la microrregión, con consecuencias negativas para la población, determinando la fragmentación de las familias, el desempleo, la pobreza, por ende el deterioro de la calidad de vida de la población. Una situación que dio lugar a la migración y el abandono del campo y la búsqueda de nuevas oportunidades en la ciudad, fundamentalmente las que se ubican en el área Metropolitana, además de la propia capital. Un proceso de decadencia social, productiva y económica, que se desarrolló en paralelo con la desconfiguración y desarticulación de las Sociedades de Fomento de la región, coincidente con las políticas del gobierno que favorecieron la desarticulación de los procesos organizativos existentes.

Esta experiencia y sus consecuencias, han promovido para la microrregión la imagen de un territorio pobre y deprimido: en capital, infraestructura y recursos humanos. De allí que la propuesta para el NEC con sus desafíos, haya planteado nuevas perspectivas para la reinserción de los productores en las cadenas productivas, considerando las lógicas que impone el mercado.

La potencialidad relevante sobre la cual se ha fundado el nuevo proceso de desarrollo, tiene que ver con el sentido de pertenencia que plantea la microrregión para su población. Un área de fuerte identidad social y cultural, que se ha constituido en el principal aporte, al momento de formular e implementar una estrategia de desarrollo.

Aspectos agropecuarios del NEC

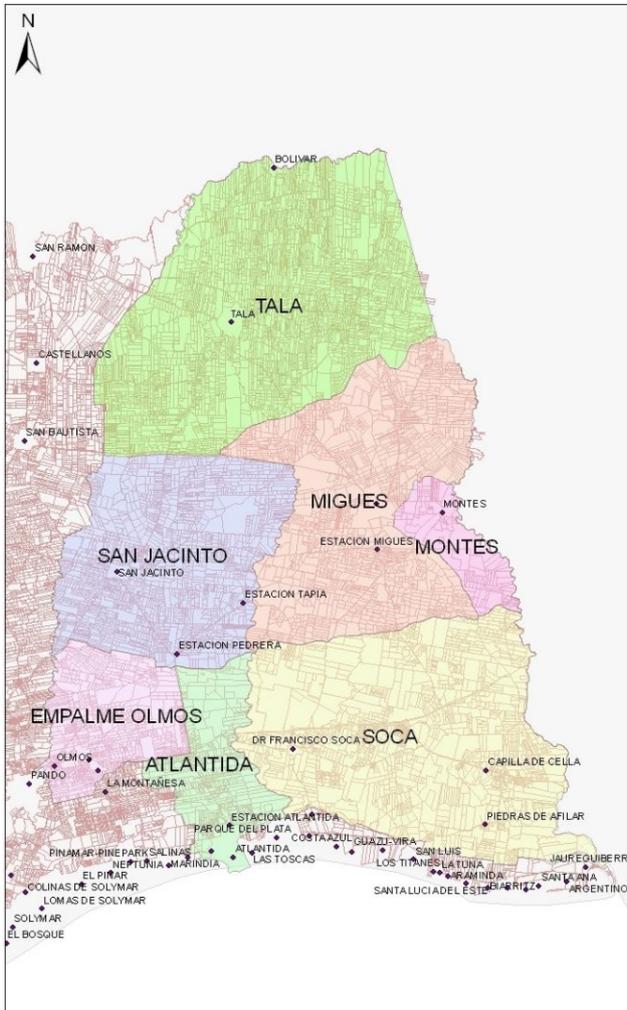
El NEC, abarca una superficie de 146850 hás. En el 2000 ya existían 3586 explotaciones agropecuarias, residían 10434 personas en los predios y trabajaban 7828 personas en las explotaciones.

La aptitud productiva tiene relación con el desarrollo de la ganadería y la agricultura.

Los predios reales de explotación agropecuaria llegaban a los 3334, con tamaños inferiores a las 10 hás, representando el 93 % de las explotaciones de la zona, y ocupando el 47 % de su área.

La división de predios con áreas inferiores a las 10 hás, ha respondido a las formas del fraccionamiento del suelo que ha imperado en el Departamento

hasta la puesta en curso de la Ley 18308 (LOT). Hasta ese entonces, la Normativa Departamental, permitió la subdivisión del suelo en predios rurales de áreas mínimas iguales a los 5000 m²¹².



Padrones rurales
Elaboración sobre datos de la IDC



Padrones rurales menores a 3 hectáreas

Del uso del suelo, casi 90000 hás. de superficie están destinadas a campo natural, 23500 hás. a praderas artificiales, cerca de 12000 hás. a forestación y 3000 hás. a producción hortícola.

Con diversidad en los sistemas de producción, el mayor número de explotaciones se subordinó a la ganadería (1671), seguido de la horticultura (716).

Una tercera parte de los predios (1263), explotó al menos dos rubros, siendo la

¹² La Normativa Departamental de Canelones: Art XV, Ordenanza de Sub división de Tierras, (circular 21/84), Art XVI Reglamentación de la Ordenanza de Sub división de Tierras, es la que establecía la referencia al tamaño mínimo del predio rural. Como consecuencia de la modificación a la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible 18308, la Ley Presupuestal 19044, estableció que el tamaño mínimo del predio rural actual, se corresponde con la Ley de Centros Poblados, es decir 3 hás..

ganadería y la horticultura la combinación frecuente.

Una característica de la producción hortícola, no solo de esta área sino del resto del departamento, responde al formato de la chacra, con áreas promedio a las 3 hás. que para el caso de la microrregión, alcanza el 74 % de los predios.

En el año 2000, el 20 % del área estaba dedicada al tomate, el 17 % a la cebolla, el 16 % al boniato y el 10 % a la zanahoria.

De la superficie de huertas, solo el 14 % contó con riego.

Por los recursos naturales y clima, la región tiene un potencial interesante en términos de producción de forraje sobre la base de pasturas mejoradas. Esta producción al tiempo que contribuye a la recuperación de los suelos, severamente degradados, puede ser utilizada rentablemente en diversos rubros.

La zona representativa de suelo degradado del sector, se corresponde con las localidades de Migue y Montes.

Históricamente las familias del NEC fueron productoras de remolacha. Pero también desarrollaron otros cultivos como el tomate, que planteó la referencia a la agro industria.

A instancias de la reconversión productiva de la microrregión, la anterior referencia al cultivo del tomate, sirvió como pauta para desarrollar una experiencia asociativa.

Los aspectos económicos vinculados a la ganadería y la agricultura, destacan la importancia que han desarrollado las MYPES en la microrregión, y el rol que han cumplido las instituciones locales en pro de su desarrollo.

• PLAN DE DESARROLLO DEL NORESTE DE CANELONES.

Sistematización de una experiencia de desarrollo Rural Sostenible con Enfoque Territorial en Uruguay.

“Ahora yo creo que es así, los técnicos trabajan para el productor, pero la participación es un encuentro de saberes y el productor que se siente bien le dice al técnico “no pará”, porque de esto no sabés y el técnico escucha . Pero también tiene un saber y un conocimiento que es lo que le aporta al productor y el productor le aporta al técnico la bajada a tierra. Uno sin el otro empobrece mucho la cosa”

.....un productor

La propuesta para la microrregión 3 (agropecuaria-agroindustrial), fue resultado de un proceso compartido entre la Intendencia y varios organismos, entre los cuales se ubica el IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura), con el fin de lograr la mejora de la calidad de vida de los habitantes, en particular los pobladores rurales, arraigados fuertemente a las tradiciones productivas del medio.

Con estas lógicas, se instruyó un proceso que indagó en aspectos teóricos y metodológicos, cuya base se corresponde con el modelo de **Desarrollo DRET (Desarrollo Rural con Enfoque Territorial)**¹³.

El respaldo institucional para el desarrollo de la propuesta se sustentó en los vértices temáticos (Rombo de la sustentabilidad), integrados con representantes de organizaciones privadas y públicas vinculados a las temáticas específicas, cuyas funciones fue la de proponer las líneas de acción a desarrollar, además de supervisar la generación y ejecución de proyectos.

La competencia de cada vértice estuvo en:

- **Vértice Institucional:** recepcionar las iniciativas en los distintos espacios municipales y derivarlas a los ámbitos de gestión correspondientes.

¹³ DRET - Una metodología, que como expresáramos se basa en un enfoque holístico, apoyada en conceptos de economía y competitividad territorial, que supera la visión sectorial de los enfoques tradicionales. La nueva perspectiva para el desarrollo, **fue concebida como un ciclo participativo continuado**, a partir del cual surgieron iniciativas, proyectos, ejecuciones, evaluaciones, etc., **un modelo de desarrollo sostenido para la mejora de las oportunidades de la sociedad rural**, que comprende mejor las tendencias y potencialidades de los territorios y que considera la diversidad de recursos presentes.

- **Vértice Social:** desarrollar todas las propuestas vinculadas a la inclusión social y a la mejora de la calidad de vida de los pobladores del departamento, en áreas de salud, educación, cultura y recreación.
- **Vértice Territorial:** procesar los temas referidos al ordenamiento del territorio y al ambiente, así también como desarrollar propuestas concretas para la mejora de las infraestructuras, los diálogos de flujos, entre otros.
- **Vértice Productivo:** llevar adelante los proyectos económicos productivos, tanto en materia agropecuaria, como de industria, servicios, logística, entre otros.

Estas referencias, pautaron las formas de intervención en el área, considerando:

- 1) **las oportunidades que brinda la microrregión, en particular sus territorios** para el desarrollo económico y productivo.
- 2) **el reconocimiento de los actores locales específicos, organizaciones de productores, gremios y otros**, como base para la consolidación de una plataforma de actuación colectiva.
- 3) **el impulso a la producción local, a través de la cadena productiva** en lo sectorial y **del conglomerado** en lo territorial.
- 4) **la competitividad del sector**, para la mejora de los procesos y de los productos, a través de acuerdos con organismos nacionales (MGAP, Junta del Empleo, INIA, MEVIR), inclusive con la Universidad de la República.
- 5) **la mejora de la eficiencia de los recursos y la capacidad interna de las empresas**, articulando las asociaciones de todo tipo (público-público, público-privado, privado-privado). En esta línea se refuncionalizan muchas de las Sociedades de Fomento Local, se integra la Comisión de Centros Comerciales e industriales, se integra el Consejo Agropecuario Departamental con el MGAP, el INIA y el INC.

Una experiencia que adhiere a la evolución del concepto del desarrollo rural, que integra los ejes del desarrollo sostenible, que genera un espacio de coordinación y cooperación intersectorial e interinstitucional, y que establece los vínculos necesarios entre sectores y actores del territorio que se considera.

El **anexo 8**, plantea en forma esquemática algunos elementos que establecieron el cambio en las propuestas de desarrollo rural para el

Departamento, un modelo conciliado entre el IICA y la IDC (2007).

Estrategia e implementación del Plan de NEC.

La estrategia se inicia con el reconocimiento de la heterogeneidad espacial, social y económica del sector rural y las posibilidades que planteaban los recursos, la población y los respaldos institucionales que se encontraban en la zona.

El proceso pasa por diferentes etapas:

– Una **movilización inicial**, para captar el interés de la población, plantear el marco conceptual y la metodología de abordaje. Una etapa previa al desarrollo del plan, por la cual se esperaba obtener una visión compartida, y desarrollar un trabajo conjunto de las instituciones públicas y privadas que estuvieran vinculadas al desarrollo rural en el Departamento.

– El **desarrollo de talleres**, que sirven para integrar las perspectivas municipales, nacionales y sectoriales sobre el desarrollo rural y en dónde se identifican los problemas y las oportunidades de la microrregión en un proceso de consulta a la sociedad y a las instituciones. Estas instancias permiten, además de capacitar a los participantes, fomentar la corresponsabilidad y la autoconfianza de la población para participar en los procesos del desarrollo.

– La **determinación de propuestas** para el desarrollo de la zona, proponiendo acciones concretas y planteando las bases de un plan de desarrollo para la microrregión. Previo a la determinación de las propuestas, se realizó una ronda de consultas técnicas a diferentes instituciones especializadas con el fin de obtener determinadas evaluaciones que sirvieran para destacar aspectos claves del desarrollo sostenible territorial.

– La **implementación de proyectos y puesta en marcha** de un modelo de gestión participativa, trabajando en base a grupos organizados por temas y vinculados a los vértices. Los grupos están formados por representantes de distintas Direcciones de la Intendencia de Canelones, el MGAP, además de otras instituciones públicas y privadas.

Para el logro armónico de sus objetivos, se analiza una gran cantidad de información que permite establecer valoraciones parciales, que dan lugar a un **diagnóstico** completo para el área, **realizado con los propios interesados**.

Así, la **base productiva** y en relación con las actividades primarias,

secundarias, los servicios y la tecnología, ratifica que las posibilidades del desarrollo están vinculadas al territorio rural.

Con esta hipótesis, la zona ubicada cerca del eje turístico del Este y de los grandes centros de consumo y mercadeo como Montevideo, presenta grandes extensiones de tierra potencialmente aprovechables, con suelos que tienen capacidad de respuesta y recuperación, y posibilidades de combinar actividades agropecuarias con actividades extra prediales (agroindustrias).

La desventaja se subordina al tamaño de los predios, en su mayoría pequeños, con poca disponibilidad de agua, escasa infraestructura de riego y excesiva diversificación sin intensificación.

Por otra parte, el deterioro progresivo de la actividad productiva con base en la familia, determinó la descapitalización de la producción familiar, agravada con la dificultad de comercializar sus productos y sin posibilidad de acceder a líneas de crédito.

La carencia de asistencia técnica, capacitación estable, maquinaria agrícola y la escasa infraestructura industrial y productiva, se fue corrigiendo paulatinamente con la puesta en curso de la estrategia desarrollada por la Intendencia en conjunto con programas nacionales, enriquecida con propuestas tecnológicas validadas al servicio de los pequeños productores y contando con la voluntad de los mismos en participar en experiencias grupales asociativas. Incluso en experiencias exitosas de planes de producción y comercialización.

Nota: ver la referencia a la figura de padrones rurales de la primera parte, pág. 69.

Las infraestructuras y los servicios, se transforman en uno de los principales temas a ser analizados. Si bien para el desarrollo se transforma en un tema transversal, sirve para destacar la existencia de una extensa red de rutas y caminos, que en lo básico estaría asociada a una buena estructura vial, que en términos de conformación física, plantea un mal estado.

Complementariamente aparecen problemas de locomoción vinculados a la falta y frecuencia de líneas de autobuses, por lo cual se piensa que la infraestructura del transporte debería potenciarse para mejorar la circulación de la población dentro de la zona y en su relación con el resto de las zonas (Departamentales y aledañas).

Entre los servicios públicos, considerados como “limitados”, por su mal funcionamiento, se destacan los servicios de teléfonos, Internet, la dificultad para obtener agua potable y el suministro de energía eléctrica, entre otros.

La Población de la microrregión responde a un sector departamental con alta densidad poblacional rural y con presencia de productores y vecinos receptivos a la innovación, ha imperado la pobreza rural por el escaso nivel de actividad económica, el desempleo y la ausencia de programas nacionales y departamentales que promovieran las políticas sociales.

El deterioro progresivo del tejido social de la microrregión, dado por un proceso de despoblación significativo, le ha ido quitando oportunidades. La población joven emigra a otras áreas de oportunidad, perdiéndose la mano de obra calificada y los futuros empresarios de familia.

Culturalmente y a pesar de mantener vigentes las tradiciones del trabajo agropecuario, falta mentalidad empresarial planificadora, receptividad a la innovación tecnológica y limitada cultura cooperativa. Sin embargo y para tratar de lograr la permanencia de los jóvenes en el medio, se plantea la necesidad de mejorar los servicios de educación y capacitación, aún de aquellas actividades desligadas de la actividad agrícola.

Sanitariamente se detectan carencias en relación a los servicios de salud por insuficiencia y difícil acceso para el habitante.

El Medio Ambiente, es analizado en el vínculo que plantean las actividades económicas, sociales y culturales de la población con los recursos naturales (el agua, el suelo y la biodiversidad).

Sobre la base de un potencial ambiental importante, con diversidad de ambientes que permiten la planificación del uso del suelo en sistemas agrosilvopastoriles y sin grandes problemas de contaminación urbana del tipo que se vive en otras partes del departamento, se detecta la poca concientización del fenómeno. Lo alentador, es la paulatina aplicación de distintos instrumentos de gestión que están promoviendo el desarrollo sustentable como lo explicitan en lo nacional la aplicación de la Ley de Impacto Ambiental y la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. En lo Departamental, aporta la gestión de la Dirección General de Gestión Ambiental, que está impulsando la creación del “Sistema Departamental de Áreas Protegidas”, un modelo conexo con las políticas nacionales.

A pesar de la oportunidad que ofrece el área en materia de desarrollo ambiental, se detecta: contaminación de cursos y fuentes de agua (producto de la actividad agropecuaria o del mal manejo de los residuos), degradación de suelos por erosión, uso indiscriminado de agroquímicos, entre otros.

La estrategia político – institucional, vincula a un proceso de descentralización, participación y coordinación entre diferentes actores e instituciones, con la voluntad manifiesta de la Intendencia de promover

acciones para mejorar la situación de la microrregión.

El proceso se ve favorecido con una institucionalidad latente, sobre la base de sociedades de fomento rural, que están cumpliendo un rol trascendental para la concepción e implementación de proyectos.

Sobre este tema destaco aportes surgidos de una experiencia concreta de sistematización de una Sociedad de Fomento Rural, contenida en el **anexo 9**.

La reconversión político institucional, revierte la inercia de un modelo de gestión que poco aportara a la zona y que en lo general prescinde de los aportes de sus pobladores.

Una inercia, que inclusive, en momentos de crisis sectorial ha motivado un descreimiento de las nuevas propuestas de desarrollo.

Pautas programáticas.

A partir de un taller celebrado en la ciudad de Tala (2006) y sobre la base de ideas fuerza, surgen las propuestas que sirvieron de orientación para la elaboración del Plan, sobre las cuales se identifican y ejecutan los programas y proyectos en un orden de prioridad establecido por los actores sociales del territorio, que se alinearon a los procesos de participación que el Plan pautó como condición para su elaboración.

Con esas lógicas surgieron como prioridades:

para el desarrollo Productivo;

- Integrar a los productores en cadenas comerciales estructuradas con clara definición de producto y mercado,
- Agruparlos para mejorar la escala, la calidad y la continuidad de los productos y los procesos,
- Dotarlos de propuestas tecnológicas subordinadas a los recursos existentes respetando el ambiente,
- Brindarles asistencia técnica,
- Capacitación para técnicos y productores y
- Apoyo financiero.

para el territorio y su Ordenamiento:

- La mejora de la caminería y el transporte, como base para acceder a la tierra,
- La planificación del uso del suelo,
- El mejoramiento de los servicios y

La promoción del desarrollo microrregional, en el interés de aumentar y mejorar la relación entre los centros urbanos y las áreas rurales.

Complementariamente se vio la necesidad de:

reforzar aspectos de formación y capacitación, no solo orientados al desarrollo de actividades formativas, culturales y deportivas, sino de capacitación para el desarrollo productivo, fortaleciendo las escuelas y clubes sociales como centros de referencia,

lograr el acercamiento de los servicios de salud a la población rural, en procura de mejorar la atención sanitaria con nuevas policlínicas o policlínicas móviles,

lograr la articulación inter institucional y la participación local y articular la perspectiva sectorial y territorial del desarrollo.

Modelo de Gestión.

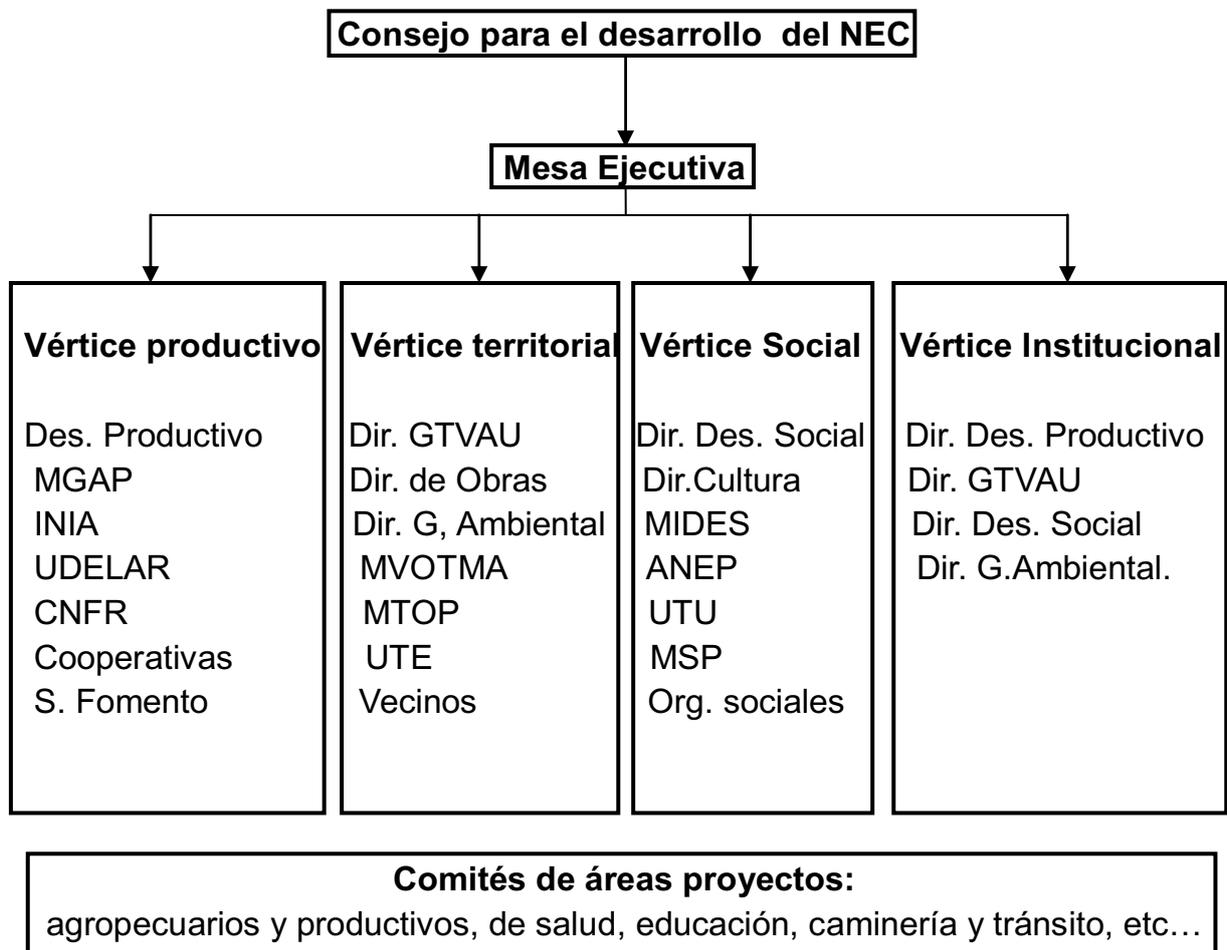
El modelo de gestión del NEC, se forma en base a un Consejo para el desarrollo y una Mesa Ejecutiva.

El Consejo, es representativo del conjunto de organizaciones de la sociedad civil, instituciones públicas y privadas, grupos de productores, entre otros. Se integra con uno o dos representantes por grupo o institución. Sus principales acciones están dirigidas a aprobar las líneas estratégicas de Plan de Desarrollo y la evaluación de su implementación.

La Mesa Ejecutiva, está representada por dos delegados de cada vértice y es responsable de la gestión operativa del proceso y de la formulación e implementación del plan. Su función está dirigida a promover la articulación entre los vértices, los estudios técnicos necesarios, la consulta y participación social, la coordinación con los organismos (públicos y privados) y la convocatoria del Consejo para el Desarrollo.

A su vez se establecieron los Comités Técnicos, como ámbitos de cada vértice para proponer e implementar proyectos definidos.

El plan tuvo su inicio entre agosto y octubre de 2006, etapa en que comenzaron a funcionar los vértices para la identificación de los proyectos de nivel territorial.



Esquema de intervención del NEC, elaboración en base al Plan de desarrollo del Noreste de Canelones.

Dentro del proceso de Plan, el vértice productivo destaca su participación con muchos proyectos, como: la implantación de pasturas, rotaciones hortícolas pastoriles, producción de corderos pesados y lana, plan de producción de cerdos, producción y elaboración de tomate industria, producción de cebolla, entre otros.

El vértice territorial, se alinea al plan de caminería, a la búsqueda de soluciones para buscar agua para riego y para el ganado; y hubo mejoras significativas en materia de electrificación rural.

Complementariamente se sentaron la bases para el ordenamiento del uso del suelo de la microrregión.

También se trabajó en relación a la vivienda rural, en núcleos habitacionales y vivienda dispersa con apoyo a la producción.

A través del vértice social, se concretaron proyectos de mejora para la atención primaria de la salud en el medio rural, la educación para la formación de los agricultores y el desarrollo de actividades recreativas en el medio.

De la elección de propuestas.

Los emprendimientos productivos, particularmente dirigidos a los pequeños productores rurales del NEC, promueven para el área, proyectos para:
la producción y comercialización del tomate,
la producción de maíz con tecnologías locales,
la producción de cebolla,
la producción de alfalfa,
la producción de pasturas para pequeños lecheros,
la producción y comercialización de quesos,
la implantación de pasturas y producción de carne,
entre muchos otros.

En un inicio se trató de incentivar el desarrollo de cultivos bionenergéticos como base para la producción de etanol, idea que rápidamente se sustituyó por la decisión nacional de fomentar este tipo de producción en otros espacios del país. Esto provocó la revisión de posibilidades para desarrollar otro tipo de cultivos para el área, que podrían ser de aporte incluso, para la sustitución de importaciones. Y es así donde se rescata la producción de tomate como una posibilidad para la participación de muchos productores.

Un ejemplo de modelo asociativo.

Con referencia al modelo y como ejemplo de estrategias desarrolladas para la microrregión, **interesa destacar una, que toma base en un modelo asociativo, que además de incentivar la producción, establece los nexos con la agroindustria**, que luego termina con la formación de la COPRONEC (Cooperativa de Productores del Noreste de Canelones). Una cooperativa que agrupa y organiza a familias de productores rurales de distintas zonas del Noreste, con potencial comercial reducido y con dependencia directa de los ingresos que puedan surgir de la actividad agropecuaria, como única actividad o con el desarrollo de estrategias de pluriactividad.

La experiencia que avanza en el conocimiento primario de los distintos colectivos, identifica los temas emergentes y define como básicos:

- a) la formación de la cooperativa,
- b) el desarrollo y fortalecimiento de la experiencia asociativa y organizativa como forma de ingreso y permanencia en la cadena agroindustrial, y
- c) la Producción Agropecuaria Familiar como base del proceso asociativo.

A efectos de reforzar y/o consolidar el fenómeno asociativo referido, se usa “el

taller”, como espacio de fortalecimiento para la detección de logros, visualizar obstáculos y concretar acciones para la mejora.

La primera etapa del proyecto marca la convocatoria a los productores **(que fue de carácter general)**, dónde se destaca la incidencia de instituciones públicas y privadas, sus técnicos y los referentes locales.

De revisar los cultivos desarrollados en otros tiempos, reaparece la posibilidad de volver a producir tomate para la industria, como sustitución a la importación.

Es en el 2005 que se concreta la ejecución del Plan Piloto del Tomate - Industria del Noreste de Canelones, como alternativa a la no calificación de aquellos productores plantadores de tomate, para formar parte de los Planes de producción de la ex Junagra (Junta Nacional de la Granja), porque no contaban con riego. Un plan proyecto para la producción, procesamiento y comercialización del tomate, que además del apoyo del PUR (MGAP) y la Intendencia de Canelones, contó con aportes de la Comisión Nacional de Fomento Rural y el Instituto de Colonización.

La gestión financiera la realizaron los productores. La estructura organizacional estuvo a cargo de la Comisión Administradora.

Para procesar el tomate, la cooperativa contrató a la empresa Vulcania S.A. (Pitzer). La comercialización la realizó la cooperativa con negociaciones que finalmente le permitieron colocar el producto en diferentes lugares.

Con el fin de esta zafra, se pautó la necesidad de independizarse de la industria pasando a tener un proyecto industrial propio de envasado aséptico (tomate al cual se le extrae el agua).

En el 2006, se logra la tramitación de la personería jurídica, como forma de realizar la comercialización directa, se constata aumento de productores y aumento en la superficie de producción (el plan se logra con 78 productores familiares que plantaron 63 hás. de tomate de tipo “perita”, con una producción que alcanzó a las 1137 toneladas).

El logro importante para esta zafra, fue la de establecer un destino y un precio antes de plantar el tomate. Una negociación acordada con la anterior Junagra, dónde el precio del tomate partió de un convenio entre productores con la industria, a la cual se le sumó el subsidio del MGAP (el subsidio del Ministerio consistió en el 20 % del precio final que fue aportado por DIGEGRA-MGAP). En esta etapa, se avanza aún más, logrando que DIGEGRA (Dirección General de la Granja, anterior Junagra) aceptara a productores que no tenían riego , lo que constituyó una definición política muy importante. Su ingreso se facilitó con convenios del PUR y el MGAP para proyectos de micro capitalización en inversión en riego, además de contratos con industrias que financiaron el uso de fertilizantes.

Con las inversiones se realizaron 20 proyectos para la construcción de fuentes de agua y compra de equipos para riego, proyectos que permitieron responder a 10 hás.

En la segunda zafra y a pesar de haber sido bien considerada, se identificaron obstáculos: el clima (períodos de sequía y lluvia), la poca capacidad de recepción de la producción por parte de la industria y la participación de los intermediadores.

Como complemento a la experiencia y con referencia a la pluriactividad, en paralelo se dio la producción y comercialización de la cebolla, que actuó como mecanismo de ocupación de la mano de obra familiar en los meses en que no se cultivó el tomate, (un plan que abarcó 48 productores y 25 hás. de cultivo).

La zafra 2007/2008, siguió con la fuerte incorporación al plan, de productores que no contaban con sistema de riego, por la construcción o ampliación de fuentes de agua y equipos de riego. Esta inversión fue cubierta con créditos negociados con una de las industrias en condiciones ventajosas para el productor, fondos rotatorios financiados por el PUR y administrados por la Sociedad de Fomento Rural de Tala, además de fondos de la Cooperativa.

A esta etapa se sumaron 77 productores familiares de las zonas de Arenales, Colonia Berro, Tapia, Migués, San Jacinto y Tala, se cultivaron 44 hás., logrando 1710 toneladas.

La asistencia técnica para la etapa vino de manos del PUR, la Intendencia de Canelones y la DIGEGRA, y también por acuerdos realizados con organizaciones de la región (Sociedad de Fomento Rural de Tala, de Migués, en el marco de convenios que ambas sociedades sostienen con el PUR y el MGAP).

En este período sigue creciendo la organización, y es cuando Copronec se asocia con Vulcania S.A. (Pitzer), en una empresa conjunta denominada MADANOL, que otorga el 45 % de las acciones para la cooperativa.

Se reedita el plan cebolla pero con menos adeptos, al considerar la propuesta poco atractiva.

En el período 2008/2009 los avances se dirigieron a la elaboración del proyecto de la nueva planta, que involucró la compra de maquinaria (finalmente importada de Argentina parte de la cooperativa), complementada con una nueva caldera, aporte de Vulcania S.A. (Pitzer).

La planta una vez instalada, comenzó la recepción y el procesado de tomate, pero no llegó a producir concentrado aséptico, que recién lo logra en 2011 con importante venta a las empresas Conaprole y Dambrosi.

El buen momento duró relativamente poco, porque se rompió la maquinaria con consecuencias para la empresa (que tuvo que gestionar los fondos para su reparación) y para los productores (que tuvieron que derivar sus cosechas hacia otras empresas y al mercado).

En 2012 no se pudo procesar tomate por no encontrar las respuestas a la reparación de la maquinaria, que recién se logra en 2013, donde se resuelve procesar una zafra piloto para concentrado aséptico.

La nueva dinámica de producción, asociada a las dificultades que impuso la nueva estrategia, no permitió una permanencia sostenida de productores en el grupo. **Los vaivenes del proceso, marcaron la permanente salida y entrada de productores.** De igual forma siempre se plantó tomate, con mejoras en los rendimientos cuando se aplicó tecnología. Estos avances hicieron que las cosechas fueran mejorando, respaldadas por la incorporación de riego por goteo y con la aplicación del abono verde, entre otros.

Mientras los rendimientos por hectárea andaban en los 20000 kgs de tomate al principio, con la incorporación de tecnología se llegó a los 50000 kgs..

De igual forma, **los productores estuvieron atentos a la cantidad de producción que podían obtener en base a la capacidad de respuesta por la mano de obra disponible en las familias.** Así se plantó la cantidad de tomate que se podía sostener, en algunos casos solo con ½ hectárea, lo que permitió cubrir el déficit.

Un resultado, producto de 1 modelo que reivindica la situación del productor familiar, que ya no planta con riesgo, sino a sabiendas de lo que puede producir, complementado con otros cultivos que aumentan su posibilidades de ingreso.

Si lo vinculamos con la industria, la estrategia se rescata como un aporte al desarrollo de la microrregión, al conjugar la producción rural con el procesamiento.

Pero la experiencia de producir concentrado aséptico de tomate, valorada por un estudio de consultoría, en relación con países de la región que desarrollan la misma forma de producción, concluyó que no fue rentable, por los costos de industrialización, al superar ampliamente los valores de la producción internacional.

Esto desafía a sus integrantes, sobre todo a los productores, a seguir trabajando, de repente haciendo producción de pulpa triturada, con costos mejores y más competitivos, si lo relacionamos con las lógicas del mercado.

Pero si atendemos a las formas de producción habitual en la zona, la estrategia desarrollada establece dos efectos importantes:

- a) se lograron mayores niveles de interrelación de los recursos existentes en el territorio,
- b) se establecieron procesos de negociación entre los organismos públicos y privados.

Reflexiones sobre la experiencia del Noreste de Canelones.

El plan para la Microrregión 3 (Agropecuaria – Agroindustrial) se puede considerar como una experiencia modelo para el departamento de Canelones, repetible para otras Microrregiones con potencialidades de Desarrollo rural, que establece la reflexión sobre las posibilidades del medio, desde y para el propio medio, y en su vinculación con los centros urbanos que le sirven de soporte.

Un ámbito que permite consolidar un espacio de participación, visible en agrupaciones y en instituciones, además de los propios productores que participaron y participan a título personal.

Pero no siendo el único rasgo destacable, se plantean otros aspectos que en conjunto ilustraron al productor rural familiar, a buscar los mejores caminos para captar ingresos, posicionarlo en mejores lugares para la producción y la comercialización de sus productos, en un camino ascendente que “podría” estar revirtiendo la tendencia de la supervivencia.

Algunos aspectos a destacar:

La Institucionalidad Local.

Los diagnósticos de zona y las declaraciones de actores que hablaron de la desarticulación y la superposición de esfuerzos, establecieron convenios con el MGAP a través del PUR, para el fortalecimiento de las instituciones como parte de la cogestión de proyecto, que enmarca un apoyo técnico a la organización y mejoras de las capacidades institucionales en recursos humanos y financieros.

Comercialización.

El vínculo entre lo urbano y lo rural, a través de la comercialización de la producción y asociado a la cadena de producción en distintos rubros, es un tema a seguir analizando, ya que se detectaron conflictos. **Por más que los productores quisieran vender su productos directamente en ferias (como la de Tala) o en mercados locales, la comercialización se dio con los intermediarios.**

Estos siguen marcado un papel importante con su participación, que en muchos casos va en contra del productor.

Un aporte importante para la comercialización se dio con los Planes de negocios y Planes de Producción de DIGEGRA, que subsidiaron parte de la cadena productiva (como el traslado de la mercadería al Mercado Modelo, el traslado de tomate para la cooperativa Copronec, el plan zapallo, boniato, chicharo, entre otros). Estos planes, trataron de consolidar las cadenas

agroindustriales y comerciales incentivando la articulación de los negocios entre los distintos agentes, promoviendo emprendimientos granjeros, mejorando los accesos a servicios, dotarlos de seguros agrarios y todo con un manejo responsable del ambiente.

Una de las principales operativas de los planes consistió en la identificación de agentes industrializadores o comercializadores, concededores de la demanda y con los cuales se proponen los negocios. Pero el respaldo a estas operativas lo constituyó el apoyo de las Sociedades de Fomento que patrocinaron de alguna manera estos negocios.

Los apoyos del MGAP con financiamiento al Plan de Negocios, puede tener carácter de no reembolsable dependiendo del tipo de emprendimientos: innovadores, alto impacto social, etc.

Otra experiencia destacable se subordinó a la comercialización conjunta de ganado en Migueles, productores ganaderos que trabajando con productos de exportación, debieron cumplir con estándares muy exigentes. Como esto planteó conflictos, a través del Programa Ganadero del MGAP (2009), se hizo un llamado para la presentación de planes de negocios.

Así 20 productores elaboraron un proyecto que quedó seleccionado en un grupo de 140, que planteó: el arraigo de la Sociedad de Fomento Rural de Migueles,

- la comercialización en conjunto,
- la negociación colectiva y la compra de insumos y maquinaria,
- el fortalecimiento y consolidación grupal,
- la capacitación,
- la generación de predios de referencia, y
- el validación de la experiencia asociativa.

Con esta operativa no solo se lograron mejoras en la negociación y en la comercialización, sino que se promovió la capacitación para la preparación del suelo, la siembra, la fertilización y la implantación de las pasturas, el manejo del pastoreo, la producción de forraje, además del tratamiento de enfermedades, la reproducción del rodeo y el destete.

A pesar de estos adelantos, sigue faltando: financiamiento, conocimiento y pradera para la producción de Carne.

Existen en la Microrregión 2 frigoríficos (San Jacinto y Solís), que estarían dispuestos a poner recursos para que los productores trabajen con ellos.

Se vislumbran algunos adelantos o modificaciones a las operativas tradicionales de venta, ya que muchos productores han llegado a vender por pantalla.

En cuanto al mercado lechero, la comercialización es a la interna, enviando la producción a la planta de Conaprole en San Ramón.

Otra de las experiencias que marca la alianza entre la producción agrícola y la industria lo constituyó el plan Chicharo (harina de fainá), que siempre contó con el respaldo de Molinos Santa Rosa, que es el que compra toda la producción y sobre la cual se le aplica un subsidio por kilo, un producto que encuentra a través del Molino instancias de comercialización.

Educación.

La educación es una de las grandes limitantes. Se ve en los niveles de culminación de la educación primaria (cercano al 80 %) y en la deserción de la enseñanza secundaria.

Existe educación secundaria y terciaria en rubros agrarios, lo que marca un aporte sustancial al intercambio de culturas, rural – urbana, una manera de capacitar a los jóvenes vinculando lo productivo con lo académico. Una experiencia que debería ser trasladada a otras localidades.

Una de las propuestas tiene que ver con la Escuela de Alternancia de Montes en dónde concurren muchos de los jóvenes del NEC.

El sistema de alternancia implica que los jóvenes pasan unos días en la escuela junto a profesores aprendiendo la teoría sobre el manejo de las actividades rurales y otros días los pasan en el campo de sus familias o de vecinos trasladando a la práctica los conocimientos. Un modelo de educación integral aplicado desde 1997, por el cual el estudiante adquiere conocimientos científicos, humanísticos y tecnológicos, a los cuales se le agrega toda la operativa manual.

Otra experiencia educativa asociada al medio, se establece en Tala con el proyecto “Pachamama” vinculado al manejo y conservación de suelos, que se trabaja con las Escuelas rurales, en dónde los niños desde chicos toman conciencia del manejo de recipientes, reciclaje, herbicidas y zoonosis.

Comunicación.

Para la prosperidad de la propuesta del NEC resulta fundamental la comunicación en todos sus aspectos. Desde el punto de vista físico por la importancia que establece la red de caminería y los servicios de transporte al comunicar los distintos espacios urbanos y las áreas rurales. Y en otro orden el disponer de acceso a las tecnologías de la información y la conectividad.

Sobre este tema la Intendencia de Canelones ha incidido en el trazado y mantenimiento de caminería rural en un proceso de avance que se inicia con los planes de desarrollo vial y que al fin de la gestión actual completaría un total de 4500 kms. El mecanismo se basa en la reparación de 1050 kms por año, a través de una subvención del Ministerio, obras que se desarrollan por

administración.

Para aquellos lugares en donde no hay caminería, las respuestas vienen de la Intendencia.

A pesar de los esfuerzos por reparar los trazados de la caminería vial, el departamento de Canelones como territorio de paso, se encuentra exigido por el tránsito pesado, fundamentalmente de camiones que trasladan el producto de la industria forestal y leche, entre otros.

Algunos de los trazados están combinados con puentes, que necesitan una reparación por fuera de la subvención y que en muchos casos no se pueden reparar.

En materia de comunicación a través del transporte, el NEC cuenta con servicios adecuados pero no suficientes.

La comunicación por vías informáticas, mejoró a consecuencia de responder al reclamo de la población que trató de disminuir la brecha existente entre la población del área rural y la que se ubica en las áreas urbanas.

De esta manera aparecen propuestas como el Proyecto Aurora, vinculado al área de influencia de la Sociedad de Fomento de Tala a través de voluntarios del Plan Ceibal.

Financiación.

El financiamiento, se constituye en la principal condicionante para la sostenibilidad de los proyectos.

Una de las formas utilizadas por las instituciones y los productores fueron los FIPP , Fondos de Inversión Productiva Predial del Programa Uruguay Rural, provenientes del PUR, que se adjudicaron a las instituciones (Sociedades de Fomento) para ser utilizados por los productores asociados a la institución.

La operativa de financiamiento se subordina a un Comité de Crédito que para las sociedades de fomento se integró con parte de sus representantes, además de delegados del PUR.

Conclusiones Generales.

La década del 90 marca una evolución en las propuestas en materia de desarrollo referidas a las áreas rurales, las cuales sustentaban el concepto de población ubicada sobre un territorio con recursos de los que dependía.

La nueva propuesta de desarrollo, recupera para la planificación y la política pública el concepto de región y de territorio como estrategia integral, espacio que establece la alianza entre la base natural de recursos y la base social cultural, y dónde se promueve la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de sus habitantes.

El nuevo enfoque, denominado DRET (Desarrollo Rural con Enfoque Territorial), está imponiendo modificaciones a las instituciones, no solo incidiendo en la transformación productiva, sino en la reducción de la pobreza y la reconstrucción social, utilizando mecanismos de participación, concertación y la construcción de alianzas estratégicas, integrando las actividades rurales con las urbanas dentro de un proceso de ordenamiento territorial equilibrado y profundizando en el desarrollo de la institucionalidad a nivel local. Un proceso que requiere de una gran capacidad de interlocución entre las políticas públicas (en los ámbitos nacionales y sectoriales) y las estrategias de desarrollo a nivel local y regional.

La inactividad de los territorios rurales, que han promovido en el tiempo los fenómenos de migración hacia los territorios urbanos, es muy evidente en las áreas de influencia de las grandes metrópolis. En el territorio Uruguayo, es característico de la Región Metropolitana de la ciudad de Montevideo, la principal región del país.

Si atendemos a como se ha venido consolidando en el tiempo, vemos que desde la década del 90 hasta nuestros días, **se reitera el vaciamiento del centro metropolitano principal y el incremento poblacional sobre los 6 corredores metropolitanos.** Un fenómeno correspondido con los procesos de segregación social territorial, dónde es fácil identificar los sectores más pobres en la periferia.

La expansión de la pobreza, la expulsión de la población del área centro, el deterioro de la infraestructura y los servicios públicos, así como el crecimiento

de los asentamientos precarios, demuestran la heterogeneidad y la segregación urbana al interior de las sub áreas metropolitanas.

La radicación de los sectores de clase media y alta en el sur hablan de un progresivo empobrecimiento de la población, con un aumento de las clases bajas y medias bajas en la corona Metropolitana y la disminución de la clase media en los últimos años.

Hablamos entonces de la Región Metropolitana como un espacio en transición, esencialmente dinámico, que registra el corrimiento de los bordes urbanos y la ocupación de la inter fase rural - urbana, las periferias y la densificación de las villas y los fraccionamientos costeros.

Si bien en la Región se percibe una situación favorable, sostenida por las economías de aglomeración urbana y las ventajas competitivas en infraestructura, el reto está en manejar adecuadamente las ventajas en procura de lograr un desarrollo económico sostenible a largo plazo.

El riesgo de los departamentos que se posicionan mejor (los tres departamentos que integran la Región Metropolitana), está en absorber población de regiones pobres en busca de empleo, situación que puede derivar en inseguridad, exclusión y fragmentación social, y que inciden en el deterioro de los aspectos institucionales y los vinculados al capital social.

Socialmente, la Región evidencia una realidad compleja y heterogénea: áreas rurales y urbanas y sociedades locales que plantean características y dinámicas propias, dónde gran parte de la población realiza sus actividades en la capital, generando un fuerte flujo de personas y bienes que determinan un estilo de vida propio de sus pobladores.

Si la miramos desde los territorios rurales, podríamos afirmar que los principales problemas que se han arrastrado por décadas tienen vinculación con el desarrollo escaso de los aspectos productivos que han ido determinando la falta de trabajo y abandono del campo por la ciudad, por ausencia de políticas públicas referidas al desarrollo en todo sentido, inclusive de los aspectos referidos a respaldar con acciones las políticas para la mejora de la infraestructura, el transporte y los servicios.

Si dentro de la Región particularizamos el estudio del Departamento de Canelones, lo podemos considerar como un territorio de interfase entre el campo y la ciudad, o dónde se transforma el concepto de lo rural, ya que no se podría considerar como un territorio rural pleno por la diversidad de espacios y situaciones de ocupación que se han reiterado en el tiempo.

La presencia de muchos cascos urbanos y una fragmentación territorial vial producto de su conectividad con la Capital y el resto del país, lo destaca como un territorio rural único. Un espacio compartido con la ciudad, dónde se registra mucha ocupación de producción, desarrollada en gran parte por sus ocupantes, las familias de productores rurales asentadas en granjas¹⁴.

Dentro del Departamento de Canelones, al NE se lo reconoce como una zona deprimida, reiteradamente agredida y devastada en el tiempo, que nos aproxima al estado actual.

Muchas veces protegida económicamente, revela las consecuencias de una política económica afortunada que cuando dejó de estar, la sepultó a una región de abandono, dónde los esfuerzos para su reconversión son sustanciales.

Las nuevas políticas referidas al territorio, tanto desde lo nacional como desde lo departamental, marcan una tendencia de reconversión del lugar, con acciones no propias del Estado sino compartidas con los protagonistas directos, que además establecen un profundo respeto a las condiciones del ambiente.

La actual Administración Departamental de Canelones, reivindica el tratamiento de lo rural, aplicando el nuevo concepto de desarrollo, el DRET (modelo de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial), buscando mejorar la producción de otros tiempos, asignando a las unidades productivas (las granjas) un lugar en el mercado, que estimule el afincamiento y las formas de vinculación sostenidas con el medio, y que hagan de la región un espacio de actuación productivo, dinámico y estimulante.

Dentro de las estrategias previstas para el medio rural, se trata de reivindicar la producción primaria, fomentando la alianza con la agroindustria y las nuevas modalidades de gestión productiva. Se incorporan formas de producción no tradicionales y nuevas tecnologías, favoreciendo la inversión en la producción primaria y se plantea un control del desarrollo productivo a través del monitoreo.

Todos aspectos que además consideran las características propias de la sociedad rural, que responden a determinada forma de producción, con base en la familia y en las tradiciones, y correspondidas con el tamaño de

¹⁴ *“La granja jugó y juega un papel relevante, como parte del sistema productivo que involucra rubros complementarios inherentes a la viabilidad e importancia del todo. Las porciones más prósperas, se ubican en el centro, sur y oeste del departamento, destacándose algunas zonas del norte”.*

parcela, en su mayoría pequeño, resultado de la fragmentación territorial en el tiempo.

Si miramos al territorio a partir de los instrumentos macro, es decir las Directrices Departamentales, parecería que el Noreste Canario estaría quedando al margen de toda voluntad que intente modificar los usos propios de “la microrregión”. Sin embargo se debe estar atento a dos fenómenos que a mi entender podrían estar planteando amenazas:

- a) por un lado, la consideración de que ningún instrumento de ordenamiento territorial es estático, lo que podría plantear a futuro una revisión, de la cual podrían surgir modificaciones que afecten sustancialmente a esta forma de actuar sobre el campo.
- b) por otro, que va en una dirección paralela a la anterior, la vulnerabilidad de las decisiones políticas ante propuestas de inversión, que podrían determinar otras decisiones para el área, no demasiado convenientes.

Por ello es necesario mantener la alianza con lo regional y sostener las voluntades de las directrices metropolitanas como herramienta más estática que la departamental y por el cual se pueda establecer un mecanismo de mutua alimentación, que plantee cierta imposibilidad de modificar las consideraciones sustanciales ya establecidas.

Frente a un territorio de conflictos, subordinado a formalidades de gestión política tradicional centralista, la nueva estrategia departamental apuesta a un modelo de gestión compartida, que no solo atienda a los recursos que operan dentro de la institución, sino a los que colaboran al desarrollo del Departamento.

El modelo de gestión pública que viene desarrollando la Intendencia de Canelones, reitera la necesidad de hacer uso de la participación y de la descentralización como pauta de gestión, evidenciando la trascendencia que la gestión departamental confiere a las sociedades locales.

Para la aplicación de las nuevas estrategias en materia de desarrollo y con el fin de optimizar los recursos y obtener mejores resultados, la administración Departamental utiliza la figura de la microrregión como mecanismo de reinterpretación departamental. Se trata de una porción territorial entendida como unidad de análisis, planificación y operación para el desarrollo, dónde se establecen relaciones sociales y económicas, y cuyas fronteras son fácilmente reconocibles. Un espacio dónde es posible impulsar la competitividad de

determinadas cadenas agroalimentarias, superando las trabas por inadecuada infraestructura física y social.

El modelo microrregional permite orientar las acciones para realizar diagnósticos que sirven de base para establecer propuestas de desarrollo sostenible, dentro de un proceso de planificación descentralizado, orientado por los gobiernos locales (con amplia participación de la sociedad civil) y con una perspectiva multidimensional y de largo plazo.

El enfoque integrado del territorio para el desarrollo de la producción rural con escala de comercialización, es el principal respaldo para abordar la estrategia microrregional. Un enfoque que se sustenta en las políticas departamentales asociadas a lo nacional, que están promoviendo la transformación del medio rural con base en la integración y la contención social, tomando en cuenta la identidad local y las tradiciones, y apostando a un modelo de planificación que prioriza las transformaciones en el plano del conocimiento, y que impulsa las pequeñas y medianas empresas mediante redes, asociaciones, entre otras.

Fue en base a esta lectura del territorio departamental, que la administración divide a su territorio en 7 microrregiones y destaca a la zona noreste de Canelones (la microrregión 3), con aptitud para el desarrollo de las actividades agropecuarias – agroindustriales. Un territorio deprimido desde el punto de vista productivo y que en otros tiempos tuvo instancias de desarrollo con el cultivo de la remolacha azucarera, asociado a la empresa RAUSA que procesó sus cosechas.

Revisando la experiencia de esta empresa, podemos afirmar que se constituyó en un elemento dinamizador del área, no solo por respaldar a la producción, sino por procesar el producto. Se trató de un emprendimiento agroindustrial que además de plantear la relación con lo productivo, lo empresarial, la investigación y la asistencia técnica, desarrolló una política de alto contenido social, instrumentando inclusive, planes de vivienda para sus trabajadores, apoyó a la educación y a la salud, todas tareas que fueron consolidando una realidad social y económica que impactó en sus habitantes.

Si bien el modelo obedeció a políticas proteccionistas de estado, el rol que cumplió para los pobladores de la microrregión, destaca cosas a reivindicar. Por un lado se constituyó en la respuesta a la producción del área, y a su vez sumó para su procesamiento, a través de un modelo que asocia a la industria dentro de un ciclo completo. **Con esto no estamos diciendo que sería bueno**

reeditar la experiencia, sino considerar la referencia al modelo, asociado a otros cultivos, que permitan el desarrollo del área.

La experiencia de RAUSA, podría ser un referente para otras empresas que en la actualidad tuvieran la intención de instalarse y procesar el producto de la zona.

Para que la propuesta del NEC prosperara, el Gobierno Departamental articuló los intereses de cada Vértice de la Planificación Estratégica poniendo el énfasis en lo territorial y en lo productivo, haciendo que surgieran muchas valoraciones del territorio y de las formas de producción, con el fin de obtener mejores resultados. Una estrategia que apuesta a la participación de la mayor cantidad de actores posibles, a la competitividad de los productos del área y a la integración de los productores en cadenas productivas.

Se trata entonces de crear un modelo que encierra una institucionalidad propia, respaldada en una estructura que aglutina, productores y asociación de productores, además de instituciones que responden a los vértices y asesorías para la producción, salud, educación, etc.

Con el desarrollo de esta experiencia se está demostrando la buena coordinación que se estableció entre las Instituciones (Direcciones de la Intendencia y las delegadas territoriales, particularmente la Dirección de Desarrollo Productivo y las autoridades locales) y la población.

Para que la microrregión formara parte de un proceso de desarrollo, hubiera sido necesario, en una primera instancia comenzar por determinar con claridad la posibilidad de participación de la microrregión dentro de los espacios de producción en la región y a su vez dentro del ámbito nacional.

El proceso que partió de una convocatoria general, reunió a productores, grupos de productores e instituciones en ámbitos particulares, que utilizando la figura del taller como espacio de intercambio procesó la consulta y fomentó la responsabilidad y la confianza para la participación en un proceso de desarrollo.

Uno de los principales aciertos del modelo, consiste en construir los diagnósticos del área con los propios interesados (los productores rurales), los que a su vez determinan las propuestas de desarrollo para la zona, con acciones concretas y pautando las bases para un modelo de desarrollo de la microrregión.

Con estas consideraciones, se llega a la conclusión de que las posibilidades de desarrollo de la microrregión, están estrechamente vinculadas a la producción rural y su procesamiento por la agroindustria.

Para su desarrollo, son muy importantes todas las lecturas, no solo considerando el territorio rural en sí, sino en relación con el resto de los territorios. De esta manera resulta significativa la interpretación de sus vínculos, en particular con el sistema de ciudades, la revisión de las infraestructuras y los servicios (como mecanismos de vinculación de cada parte), la consideración de la dimensión socio cultural (que pauta el análisis de la población) y el respeto al medio ambiente

Respecto a las infraestructuras, la administración si bien sigue las pautas de mantenimiento del viario departamental, tiene claro que es mucha la cantidad de infraestructura a mantener y de repente faltaría incorporar más caminería, atendiendo a la diversidad del territorio de Canelones.

La referencia a la dimensión socio cultural plantea que la microrregión muestra una alta densidad poblacional con presencia de un grupo de productores y vecinos receptivos a la innovación, lo cual no es menor cuando se trata de recomponer un tejido social reiteradamente deteriorado, y que en el tiempo registra pautas de abandono y compromiso para los sectores urbanizados.

No obstante, también desde la óptica cultural, y a pesar de mantener vigentes las tradiciones referidas al trabajo agropecuario, se visualiza la falta de una mentalidad empresarial planificadora, receptiva a los avances de la tecnología, que actúe como mecanismo para mantener a los jóvenes en el medio.

Por esto se insiste en la necesidad de mejorar los servicios de educación y capacitación, aún de aquellas actividades desligadas de la actividad agrícola.

Complementariamente se revisa el sistema de salud, al que hay que atender para mejorar la respuesta a una población que se pretende distribuida en el Departamento.

Con respecto al medio ambiente, la reivindicación de la producción microrregional, plantea el vínculo con los recursos naturales, para lo cual resulta trascendente la protección del recurso agua, suelo y biodiversidad.

Para poner en práctica el plan para el NEC, se requirió de una organización en la que intervinieron las instituciones (públicas y privadas) con los productores y

las asociaciones de productores, que pautaron las estrategias de intervención a través de alianzas con cada vértice. **Un modelo que en un principio pareció efectivo, a la larga evidencia la carencia de una estructura gerencial adecuada: que controle el funcionamiento y seguimiento del mismo; que simplifique los procesos de gestión (desde el punto de vista político - institucional) y que lo haga compatible con las capacidades de los territorios y los recursos humanos disponibles.**

En un inicio se trató de incentivar la producción de sacarígenos como base para la producción de combustibles alternativos, lo que en sí mismo carecía de toda lógica para esa realidad productiva. De todos modos, esa idea rápidamente se cambió por la decisión nacional de fomentar este tipo de producción en otros espacios del país. Esto planteó la revisión de posibilidades para desarrollar cultivos que podrían aportar a la sustitución de importaciones. En este sentido y complementariamente al tema de la producción de remolacha azucarera, se registró en el tiempo y en la microrregión la producción de tomate y su vinculación con la agroindustria.

La referencia “reedita” de alguna manera la formalidad de producción que se estableciera en los tiempos en que funcionaba Rausa, con un valor agregado importante subordinado a lo participativo que rompió con el proteccionismo imperante en los tiempos de la producción de azúcar y con nuevas alianzas con otras empresas que facilitaron el procesamiento de lo producido en la zona.

Con altibajos, la nueva formalidad de producción prospera como mecanismo de aporte a la participación local. A través de ella, se establece la reflexión sobre las posibilidades del medio, desde y para el propio medio, y en vinculación con los centros urbanos que le sirven de soporte.

Pero no es el único rasgo destacable, ya que plantea múltiples aspectos, que si bien facilitan parte de los procesos, en conjunto ayudan al productor rural familiar a buscar los mejores caminos para captar ingresos, posicionándolo en mejores lugares para la producción y la comercialización de sus productos, en un camino ascendente que podría estar revirtiendo la tendencia de la supervivencia.

Con esta experiencia, se están logrando mayores y mejores niveles de interrelación de los recursos existentes en el territorio, además de establecer procesos de negociación entre los organismos públicos y privados.

Referido a una de las experiencias que planteó la alianza con la industria,

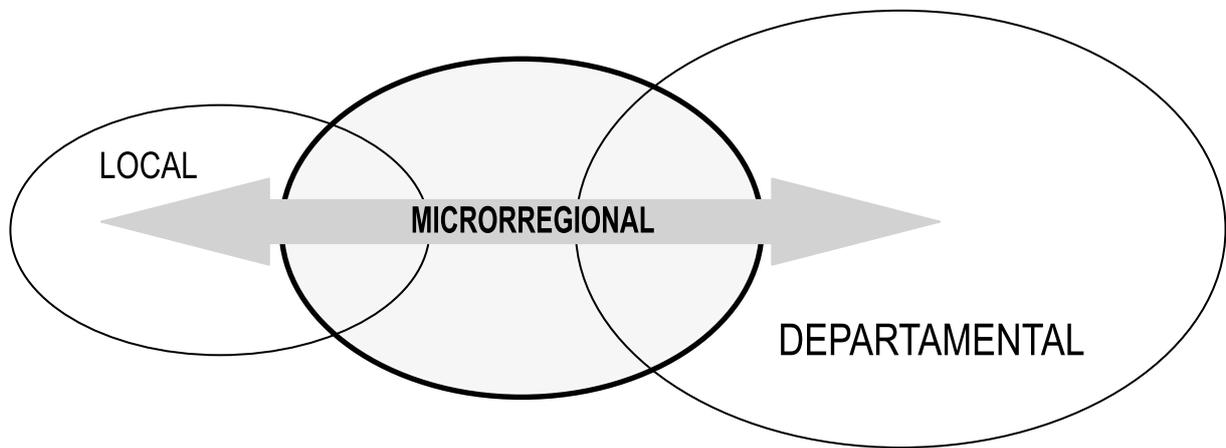
la Cooperativa de Productores del Noreste Canario (COPRONEC), se rescata como un aporte al desarrollo para una zona deprimida. Un proceso que no acertó totalmente con la formalidad de producción (dado los errores en la falta de planificación inicial y el monitoreo necesario para ajustarse a las circunstancias supervinientes), que de repente debió insistir en la producción de pulpa triturada, con mejores costos y más competitivos, asociado a las lógicas del mercado, iniciando un proceso de actuación que de algún modo la ha obligado a adaptarse a sus posibilidades y aprender de sus propios errores para seguir construyendo.

Pero no fue ni es la única experiencia de reconversión microrregional identificada para el desarrollo productivo, ya que se rescatan otras experiencias que promueven la reconversión del área. Es así que se establece la relación con otros espacios de actuación, que si bien no aportan directamente al tema productivo, contribuyen al desarrollo de la microrregión. Sobre esto, vale la pena mencionar el papel que han jugado las instituciones locales para el desarrollo del proyecto, que han venido trabajando en el tiempo y por las cuales se han abierto muchas posibilidades.

Está claro que estos procesos no son favorables sin que se establezca una sinergia de las partes como mecanismo de colaboración al todo. Por ello, las instituciones son ámbitos de referencia y aporte a la generación de otros insumos que suman a la posibilidad del desarrollo, como el formativo o el que favorece a la comunicación del área, entre otros.

Algunas precisiones más sobre la experiencia del NEC con relación al gerenciamiento, la estrategia, marcó carencias en el inicio, por una convocatoria general, que debió haber sido sectorizada, como pauta para mejor responder a todos los interesados. Cuando se convoca sin orden, se compromete la posibilidad de respuesta y la efectividad de la propuesta, demorando las posibilidades del desarrollo.

La experiencia, considerada como un aporte al área, fue desarrollada dentro de un ámbito de gestión compartida entre productores, asociaciones de productores e instituciones locales y públicas. La estrategia que plantea una fuerte intervención de las instituciones públicas en primera instancia, a medida que avanza la experiencia se pretende modificar por otro tipo de acciones. Estas acciones, más ligadas al contralor, monitoreo y formación, sin descartar algún estímulo puntual que se pueda disponer para estos fines, delega tácitamente el compromiso de continuar con la experiencia a los productores y grupos de productores. Un mecanismo que reconoce a los grupos que operan en



En consecuencia:

Es posible una reconversión del área en estudio, en tanto se conjuguen las voluntades de los productores, las empresas interesadas y las instituciones.

Hay que seguir insistiendo en la construcción de una mentalidad empresarial planificadora y no resistirse a los avances tecnológicos de la gente de la zona.

Del punto de vista institucional faltó un estudio más profundo del mercado al cual se pretendía acceder y de la competitividad del sector. La carencia de una definición clara de niveles de gerenciamiento que permitieran sostener y corregir sobre la marcha el avance del proyecto.

Recomendación:

Si analizamos la Microrregión con relación al resto del territorio Departamental, la podemos entender como un espacio respetado o protegido, donde aún no se ha registrado la amenaza del fenómeno urbano. Por lo menos no presenta programas destinados a la industria, servicios o logística sobre los corredores nacionales, como en otras partes.

Analizada desde la óptica de los Instrumentos de Ordenamiento Territorial que surgieron a partir del primer Plan creado para el Departamento, "El Costa Plan", y los que siguieron con la aplicación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (18308), en particular las Directrices Departamentales, parecería que con la planificación, se ha puesto un freno a las formas de desarrollo territorial espontáneo departamental y por consiguiente, el adecuado ordenamiento y desarrollo de los territorios, entre ellos los territorios rurales, lo que reafirma que el territorio de la Microrregión está protegido del fenómeno urbano.

Pero como dijéramos, al tratarse de Instrumentos que no son estáticos, a

instancias de revisión pueden plantear modificaciones que establezcan nuevos enfoques, que puedan comprometer a los territorios rurales.

Esta valoración toma la referencia de otros Planes de Ordenamiento, de la Región, incluso de otros países, que nos hace pensar, que debemos reforzar estas ideas marco, con otro tipo de propuestas que nos ayuden a desestimular los ecos del fenómeno urbano.

Si consideramos la Regional Metropolitana, habría que terminar de definir cuáles son las vocaciones del resto de los territorios, para evaluar la oferta de posibilidades y ver si se pueden complementar las estrategias del medio rural, colaborar a la cadena productiva y a lo competitivo, entre otros.

Con esta óptica, se podrían encontrar soluciones que hacen a lo territorial y cuyo cometido tienda a estimular las ideas estructurantes para todos los Departamentos que componen la Región.

Entonces nos pareció adecuado revisar ciertos componentes del territorio, rescatando o potenciando elementos, que fortalecidos, puedan actuar como articuladores entre el fenómeno urbano y el medio rural.

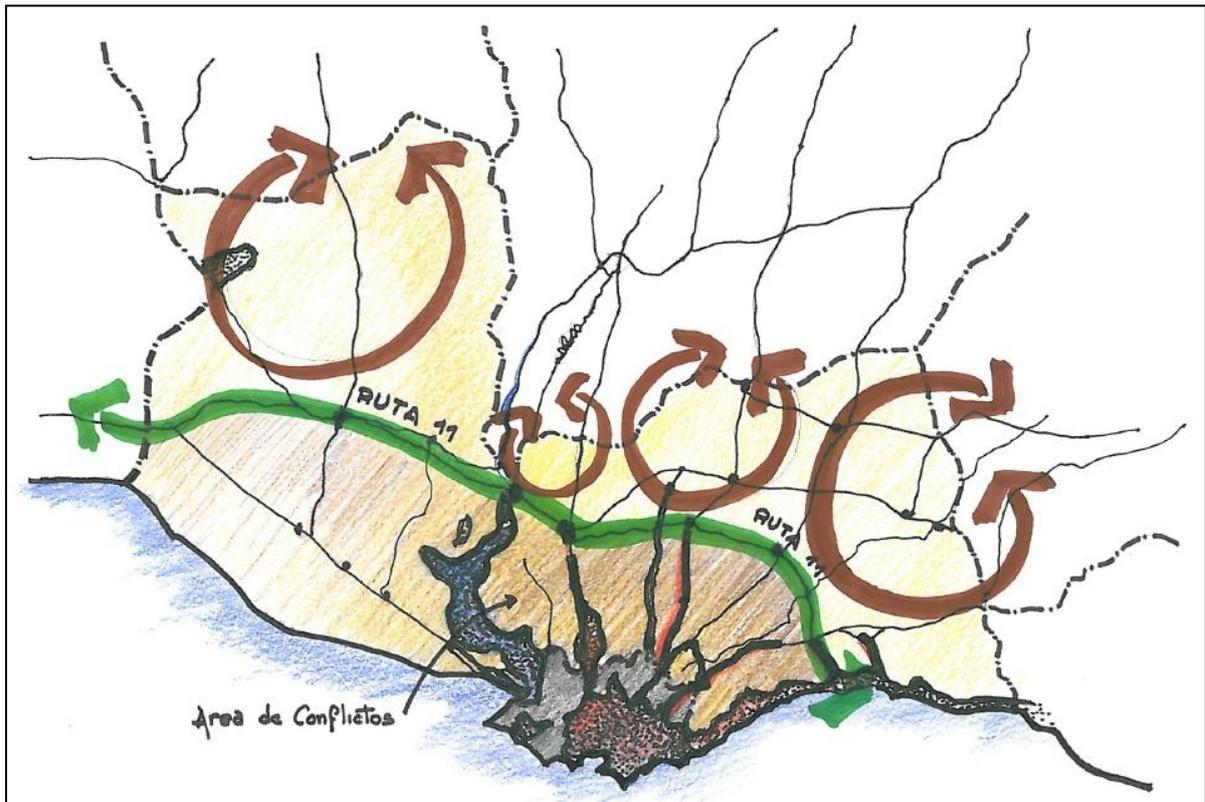
Así vemos una oportunidad en el trazado de la ruta 11, como vía que transversaliza la región y en particular el Departamento, marcando un límite entre zonas, dónde se identifican dos realidades diferentes, una hacia abajo (que plantea los conflictos propios del fenómeno urbano) y otra hacia arriba (más ligada al desarrollo rural), una barrera que podría actuar como contención de lo segundo.

Si revisamos el uso, más allá de constituirse en una conectora transversal Regional, en tiempos de verano, admite el rol de soporte al pasaje de turistas desde y hacia el Este, muy evidente en los cascos urbanos de Canelones dónde su pase es por dentro de las ciudades.

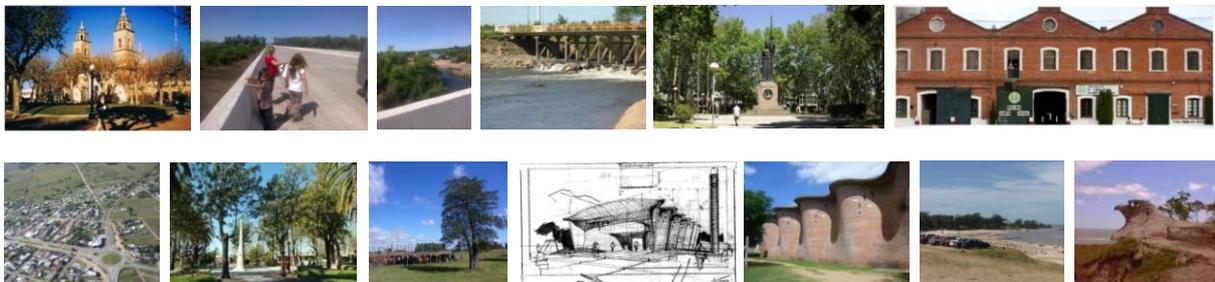
En la oportunidad de considerarla como articulación o barrera departamental, la Ruta 11 admite ser reformulada. Y no solo dentro del departamento, sino en todo su desarrollo como traza conectora Interdepartamental e intermicrorregional.

La recomendación para este caso sería tratarla como una costura que vaya cociendo los distintos pueblos, sobre un diseño que potencie sus posibilidades, componiendo espacios en clave de paisaje, vinculando los cascos y planteando soluciones de trazado que aligere su paso por espacios de la ciudad. Incluso aprovechando ciertas instalaciones del territorio que faciliten la comunicación, como el nuevo puente sobre el Río Santa Lucía, en el pasaje por la ciudad del mismo nombre.

Una recomendación para procesarla en otro trabajo.



Ruta 11 como articulación entre el área de conflictos y el territorio más protegido.
Elaboración propia en base al estudio de la Región Metropolitana.



Listado de siglas.

AM	Área Metropolitana
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CNFR	Comisión de Fomento Rural
DDS	Dirección de Desarrollo Social, IDC
DDP	Dirección de Desarrollo Productivo, IDC
DGA	Dirección de Gestión Ambiental, IDC
DGTVAU	Dirección de Gestión Territorial, Vivienda y Acondicionamiento Urbano IDC
DIGEGRA	Dirección General de la Granja
DRET	Desarrollo Rural Sostenible con Enfoque Territorial
FARQ	Facultad de Arquitectura
FIPP	Fondo de Inversión Productiva Predial
IDC	Intendencia de Canelones
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INC	Instituto Nacional de Colonización
INIA	Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria
ITU	Instituto de Teoría y Urbanismo
JUNAGRA	Junta Nacional de la Granja
JDE	Junta de Empleo
MEVIR	Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural
MGAP	Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca
MVOTMA	Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
PUR	Proyecto Uruguay Rural
SFRM	Sociedad de Fomento Rural de Migueles
SFRSJ	Sociedad de Fomento Rural de San Jacinto
SFRT	Sociedad de Fomento Rural de Tala
UDELAR	Universidad de la República

Fuentes Consultadas.

Bibliografía:

Caravaca Inmaculada, Gonzalez Gema y Silva Rocío. “Innovación, redes, recursos patrimoniales y desarrollo territorial”, revista Eure, vol. 31, n.34,issn 0250-7161, Santiago de Chile 2005.

“Conclusiones de la segunda conferencia europea sobre el desarrollo rural celebrada en Salzburgo”, Noviembre 2003.

“Conferencia de Salzburgo sobre desarrollo rural: <menos Bruselas y más Salzburgo, Saboya o Eslovenia del Sur>”, Noviembre 2003.

Collado Cueto Luis Angel. “Desarrollo y Ordenación Rural”,

Tema 2. Concepto de desarrollo rural y fundamentos desde la teoría.

CURSO 2007-2008.

Escuela Superior de Ciencias y Tecnología. Universidad, Rey Juan Carlos MADRID.

Cruz Rubio Cesar Nicandro. “Gobernabilidad y governance democráticas: El confuso y evidente vínculo conceptual e institucional”, artículo del Magazine Electrónico del Instituto Internacional de Gobernabilidad IIG IIGOV, número 23, 2001.

De Janvry Alain y Sadoulet Elisabeth (Universidad de California – Berkeley). “En busca del éxito en el desarrollo rural para lograr las metas de Desarrollo del Milenio (MDM)?”, Capítulo 5 publicado en el libro “Desarrollo Rural Sostenible con Enfoque Territorial: Políticas y Estrategias para Uruguay”, Ramos Alvaro (compilador), 2003.

De Miranda Carlos Luis, da Costa Matos Aureliano. “Desarrollo Local sustentable, Experiencia Brasileira”, capítulo 2 publicado en el libro “Desarrollo Rural Sostenible con Enfoque Territorial: Políticas y Estrategias para Uruguay”, Ramos Alvaro (compilador), 2003.

Echeverri Rafael. “Lo nuevo del enfoque territorial para el Desarrollo Rural”,

Capítulo 1 publicado en el libro “Desarrollo Rural Sostenible con Enfoque Territorial: Políticas y Estrategias para Uruguay”, Ramos Álvaro (compilador), 2003.

Echeverría Ruben G. “El enfoque territorial: una condición necesaria para el Desarrollo Rural”, Capítulo 5 publicado en el libro “Desarrollo Rural Sostenible con Enfoque Territorial: Políticas y Estrategias para Uruguay”, Ramos Alvaro (compilador), 2003.

Figueredo Soledad. “Sistematizaciones de experiencias de desarrollo rural en el Uruguay”, “COPRONEC, Cooperativa de Productores del Noreste de Canelones”,

Publicación 02, MGAP, Dirección general de Desarrollo Rural, 2011.

Gómez Espín José María, Martínez Medina Ramón. “Desarrollo Rural en el Siglo XXI, Nuevas orientaciones y territorios”, XIV Coloquio de Geografía Rural, Setiembre 2008.

Gómez Gavazzo Carlos. “Teoría de la Movilidad”, cita en “Región Metropolitana volumen 1, Movilidad locacional de la población”, Edición provisoria del ITU, Uruguay 1987.

Gross Patricio. “Ordenamiento Territorial: el manejo de los espacios rurales”, revista Eure, 1998, vol. 24, n 73, Santiago de Chile 1998.

Lauraga Maria Elena y Celiberti Lilian. “El rostro de los presidenciables. Ciudadanía y género: las campañas electorales en Argentina, Chile y Uruguay”, capítulo del libro “Los rostros del Mercosur, el difícil camino de lo comercial a lo societal”, de Sierra Gerónimo (compilador), ISBN 950-9231-61-4, Buenos Aires: CLACSO, 2001.

“Libro Blanco del Área Metropolitana /Canelones, Montevideo, San José”, residencia de la República, Oficina de Planeamiento, MVOTMA, Intendencias de Canelones, Montevideo y San José, Programa Agenda Metropolitana, Junta de Andalucía: Capítulo 3, “Vértice Territorial, Conformación estructural y dinámica del territorio metropolitano” , Capítulo 4, “Vértice Económico, la visión desde lo económico – productivo”, Capítulo 5, “Vértice Social, la conformación social en sus diversas dimensiones”.

Martinez Guarino Ramón. “Gestión del Territorio y Desarrollo Urbano: “alta simplicidad””, Maestría de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 2005.

Martinez Guarino Ramón. “Gestión y Cambio en Canelones. Aportes para el debate desde una visión en alta simplicidad”, Colección Aportes, editorial CEEC, IMC/ UDM-OPP, 2008.

Medina Mercedes. “Construir el futuro revalorizando el pasado. El turismo cultural, una alternativa de desarrollo en el territorio metropolitano de Montevideo.” Tesis de Maestría de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano”. Facultad de Arquitectura, UDELAR, Uruguay 2005.

Montes Lira Pedro Felipe. “El Ordenamiento Territorial como opción de políticas urbanas regionales en América Latina y el Caribe”, libro de la serie “Medio Ambiente y Desarrollo”, Naciones Unidas, CEPAL, ECLAC, Santiago de Chile, diciembre 2001.

Otero Manuel. “El enfoque territorial como herramienta para el Desarrollo Rural: un acercamiento a la realidad del Uruguay”, capítulo 1 publicado en el libro “Desarrollo Rural Sostenible con Enfoque Territorial: Políticas y Estrategias para Uruguay”, Ramos Alvaro (compilador), 2003.

Piñeiro Diego E. “Población y trabajadores rurales en el contexto de transformaciones agrarias”, Artículo publicado en: “Una nueva ruralidad en América Latina”, Giarraca Norma (Compiladora) 2001.

Piñeiro Diego E. “Desarrollo Rural Sustentable y Políticas públicas en el Uruguay”, Artículo publicado en: “El Desarrollo Rural en el Cono Sur”, Jalcione

Almeida, Joao Armando Dessimon Machado (Organizadores). Porto Alegre 2009.

Plan estratégico Canario 2005-2010, Primer Avance.

Plan estratégico Canario 2010-2030, Segundo Avance.

Rodriguez Miranda Adrian. “Desarrollo Económico Territorial Endógeno, Teoría y aplicación al caso Uruguayo”, Junio 2006.

Sancho Comins. “Que es el Desarrollo Rural?” Cap. 2 de la “Propuesta de Ley de Ordenación Agraria y Desarrollo Rural”, 2002.

Santos Carlos y Grabino Valeria. “Sistematizaciones de experiencias de Desarrollo Rural”, “Sociedad de Fomento Rural de Tala”, Publicación 06, MGAP 2009.

Schejtman Alexander y Berdegué Julio. “Desarrollo territorial rural”, publicación de la revista “Debates y Temas Rurales n.1”, marzo 2004.

Schelotto Salvador, “La Microrregión una escala territorial para el desarrollo”, Colección Aportes, editorial CECC, IMC/UDM-OPP, 2009.

Sociedad de Fomento Rural de Miguez, Boletín 2, 2010.

Sociedad de Fomento Rural de Miguez, Boletín 3, 2010.

Veiga Danilo. “Sociedad Urbana y Territorio en el Uruguay”, artículo del libro de la Serie “Uruguay en al Siglo XX”, (primera parte del capítulo), Uruguay 2007.

Entrevistas

Ing. Guzmán Garet. MGAP.

Ing. Fernando Sganga. MGAP.

Ing. Ernesto Agazzi. Senador de la República. PARLAMENTO

Ing. Luis Aldabe. Director de Desarrollo Productivo (2005-2011), Intendencia de Canelones

Ing. Nelson Larzabal. Director de Desarrollo Rural, Intendencia de Canelones.

Arq. Andrés Ridao. Director de Planificación Territorial y Acondicionamiento Urbano (2005-2011), Intendencia de Canelones.

Sergio Ashfield. Director de Gobiernos Locales, Intendencia de Canelones.

Ing. Daniel Coiro. Dirección de Desarrollo Productivo, Intendencia de Canelones.

Sociedad de Fomento de Tala.

Sociedad de Fomento de Migueles.

Sociedad de Fomento de San Jacinto.

Productor Alfredo Acuña.

Otros Productores.

Páginas Visitadas.

Parlamento www.parlamento.gub.uy

Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, www.mgap.gub.uy

Programa Uruguay Rural, <http://www.mgap.gub.uy/URural/inicio.html>

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, www.iica.org.uy

Intendencia Departamental de Canelones, www.imcanelones.com.uy

Centro de Estudios Regionales Urbano Rurales, www.cerur.org

Universidad de la República, Facultad de Arquitectura, www.farq.edu.uy/itu

Proyecto Aurora, RAP Ceibal, <http://proyecto-aurora.blogspot.com/>

Sociedad de Fomento Rural de Tala, <http://sociedaddefomentoruralde.tala.blogspot.com/>

Universidad Rey Juan Carlos, Escuela Superior de Ciencias Experimentales y Tecnología, www.escet.urjc.es

Leyes Consultadas.

10723, Centros poblados.

16466, Medio ambiente e Impacto ambiental. Protección.

18308, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

18367, Afectación de áreas de circulación y acceso a espacios públicos en suelos de caracterización urbana.

18719, Presupuesto Nacional, período 2010-2014.

18834, Presupuesto Nacional, período 2011.

18996, Presupuesto Nacional, período 2012.

19044, Centros poblados.

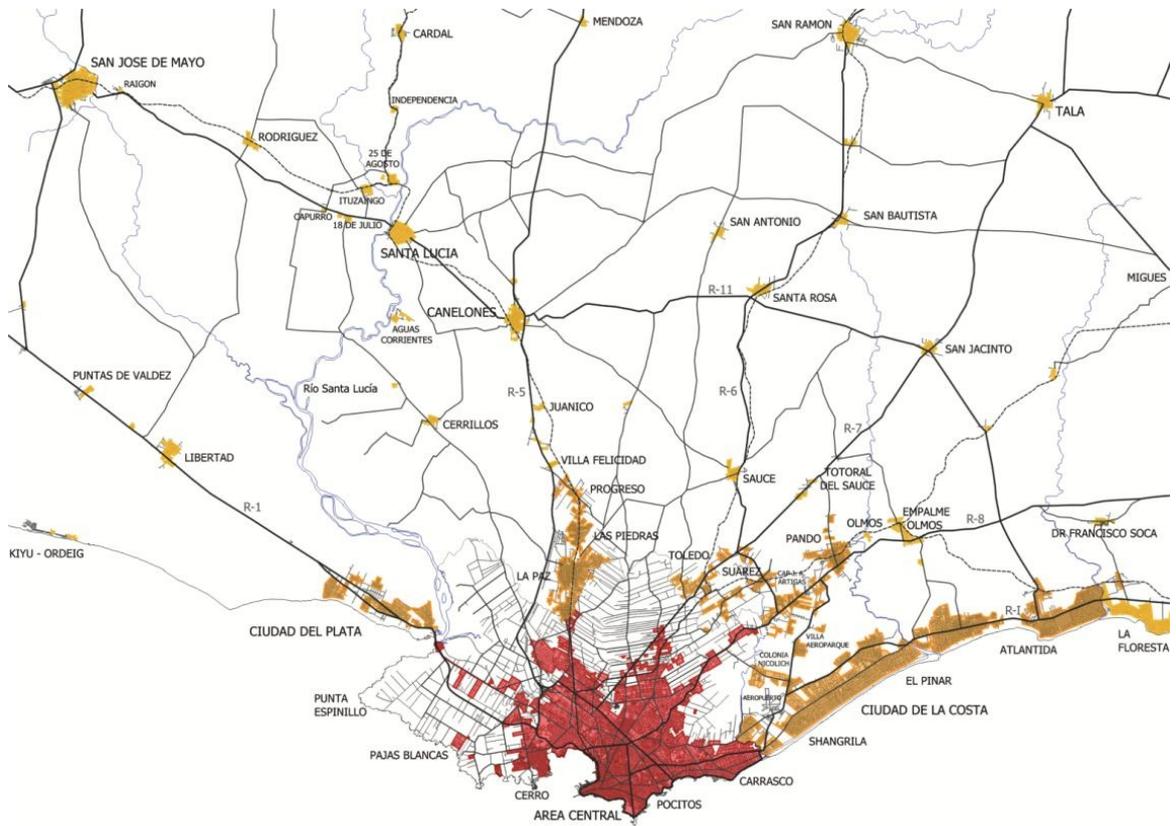
Normas Municipales.

Tomo Segundo: Art. XV Ordenanza de subdivisión de Tierras, Circular 21/84
Art. XVI Reglamentación de la Ordenanza de Sub. De Tierras,
Circular 43/84.

Ordenanza de la Edificación, 2012.

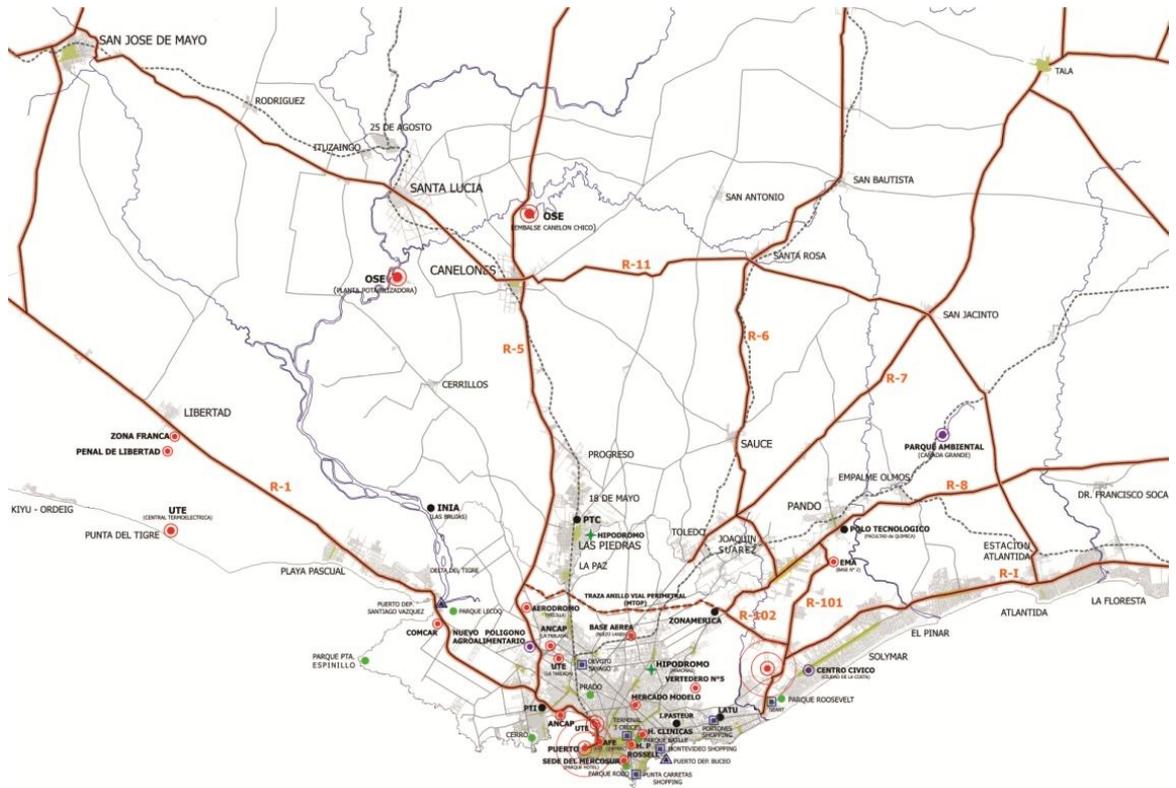
Instrumentos de Ordenamiento Territorial.

Directrices Departamentales IDC, 2012.
Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible
Metropolitanas, Decreto 321/2011, Poder Ejecutivo.



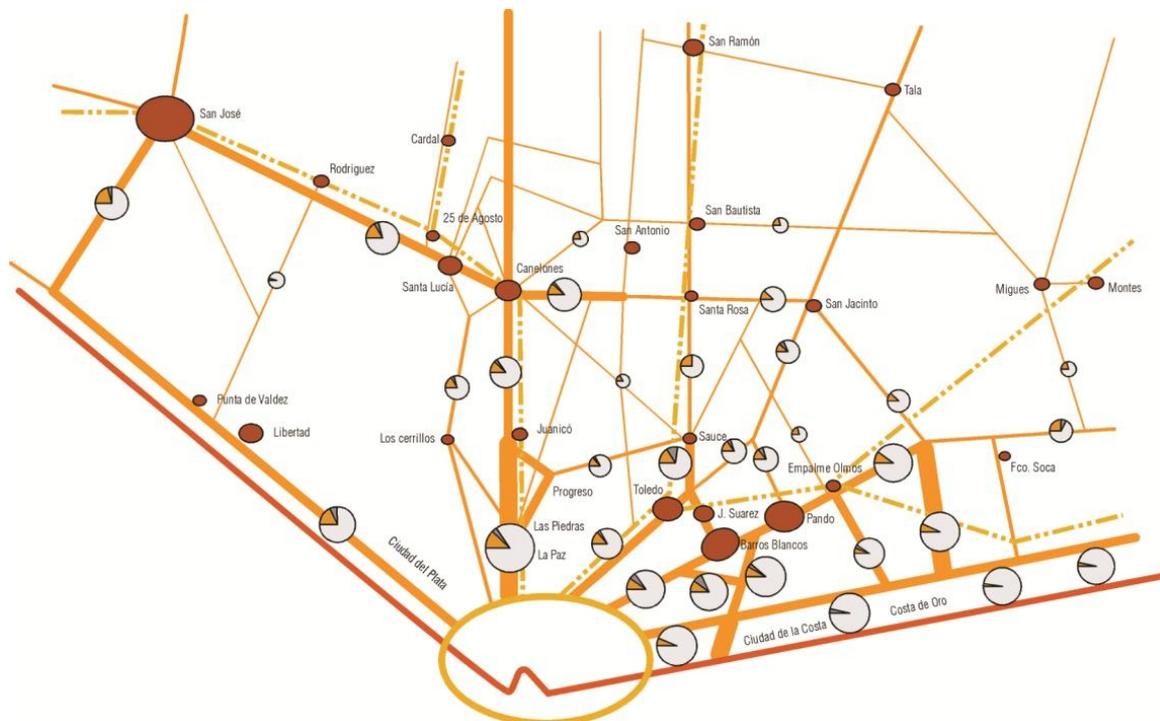
Anexo 1.

Sistema urbano metropolitano, “libro blanco del área metropolitana” 2007.



Anexo 2.

Grandes equipamientos metropolitanos, “libro blanco del área metropolitana” 2007.



Anexo 3.

Esquema de la Región Metropolitana con centros poblados, "libro blanco del área metropolitana" 2007.

Anexo 4.

Análisis por sector del territorio Metropolitano.

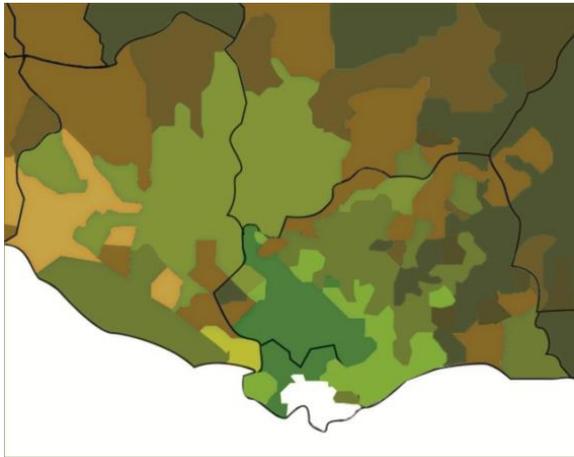
Producción rural:

El censo del año 2000 del MGAP, permite distinguir para el área Metropolitana, tres grandes zonas de especialización agropecuaria. Una constituida por el Montevideo rural, otra por el centro y centro-este de Canelones y la tercera por la región lechera.

En la primera existe explotación de frutales, hortalizas y viñedos que aprovechan las ventajas de proximidad al puerto, el Mercado Modelo y otras infraestructuras de la capital.

La segunda se destaca por la presencia de hortalizas y la existencia de sistemas mixtos de cultivo y producción ganadera intensiva. Una zona que destaca por su vinculación con la granja, la lechería, la cría de pollos y cerdos.

La tercer región incluye el centro y centro –este de San José y la franja norte de Canelones, zona principalmente lechera combinada con ganadería y agricultura.



- agrícola lechera
- lechera ganadera
- ganadería lechera
- ganadería con mejoramiento - 10%
- forestal
- hortícola
- lechera
- hortifrutihortícola
- frutihortícola
- cítrica

Regiones de Especialización Productiva
Fuente: Censo MGAP - año 2000

“libro blanco del área metropolitana” 2007.

Horticultura

Siguiendo la expresión de las explotaciones familiares hortícolas/km², se destaca para el área Metropolitana, un aporte cercano al 70 % de la producción total.

La modalidad de cultivo imperante es la hortaliza pesada y de raíz producida en condiciones de campo (cebolla, boniato, zanahoria, etc.) con un porte cercano al 80%. Los cultivos de fruto (tomate de mesa, morrón zapallito, frutilla, etc.), admiten producción en campo y protegida. La producción protegida se desarrolla predominantemente en el litoral norte del país con un aporte promedio del 70 %.

Producción papera.

La papa se produce fundamentalmente en el sur del País (entre el 70 y 80 % de la superficie sembrada), desatacándose la producción en San José.

Frutas de hoja caduca.

La zona sur del país con suelos aptos, clima adecuado y ubicación próxima al mercado consumidor, es la de mayor importancia en la producción, con un aporte del 93 % de las explotaciones, el 96 % de las plantas y el 99 % de producción.

Montevideo y Canelones concentran el 85 % de la producción y San José el 12 %.

Las frutas comercializadas en fresco representan el 86 % del VBP frutihortícola y el 78 % de producción. Las destinadas a la industria y a la exportación representan en cada caso, un 11 % de la producción.

La modalidad de producción en área es intensiva en mano de obra, subordinando a 4 trabajadores promedio por explotación y 1,6 por hectárea.

Cítricos.

Los cítricos, se producen mayoritariamente en la zona norte del país,

subordinando un

84 % de la superficie de cultivo del país.

Sin embargo, la zona sur aporta el 16 % del área (fundamentalmente producción de limón), con un fuerte desarrollo en la costa de San José y parte en Canelones y Montevideo.

Vitivinicultura.

La cultura del vino, ha desarrollado por años la producción de vides en el país junto con otras actividades productivas (frutas y verduras, etc.).

Las condiciones más favorables para su desarrollo, se ubican en el norte del país por las características propias del clima. Sin embargo la zona sur y el área Metropolitana por lo próximo al mercado consumidor, concentra gran cantidad de explotaciones de producción, lo que marca el peso de la actividad productiva en el área. Es así que Canelones, aporta el 66 % de la producción nacional de vino, Montevideo el 16 % y San José el 7%.

En el año 2000, la vitivinicultura representaba el 1,8 % de VBP agropecuario.

A partir de su reconversión y la propia demanda interna, enfrenta una fuerte competencia con el mercado mundial. Un tema nada menor si se lo emparenta con la familias afincadas al medio.

En una primer mirada se podría entender que el porcentaje de exportación es poco. Sin embargo no debe minimizarse dado que los principales exportadores comercializan entre el 3 y el 5 %. La diferencia del mercado Uruguayo en relación con los grandes exportadores mundiales es el respaldo que con éstos cuentan a partir del consumo interno de su producción.

Otra característica de los vinos locales, tiene que ver con el nivel alcanzado. A los vinos uruguayos se los ubica en la categoría VCP (vinos de calidad preferente) que es un rango inferior al que ostentan los principales exportadores. La distinción está en la consideración de vinos “tops” asociados a denominaciones de procedencia geográfica, que asocie al vino a un ambiente local y cultural de procedencia “terroir”.

Aves y cerdos.

El complejo avícola alcanza un record histórico en cuanto a la producción e incremento de la demanda interna. Canelones es el primer productor.

Los principales productos son la carne con 51,5 toneladas y los huevos con 1,6 millones de cajas de 30 docenas anuales.

El MGAP creó la Unidad de Monitoreo Avícola, no solo para contribuir a la formalización del sector sino para formular políticas. También trabajan para el sector, el INIA y el MGAP para el perfeccionamiento de los procesos y el logro de las garantías que avalen el estatus sanitario del país.

En cuanto a la producción de cerdos, solo se abastece al mercado interno, enfrentando el sector una fuerte competencia con el mercado brasilero.

La producción más relevante se la ubica en Canelones y en San José, por

similares ventajas con que cuentan otros productos (proximidad al mercado capitalino, disponibilidad de alimentos baratos para cerdos y existencia de plantas de faena).

Producción lechera.

Existen en el Uruguay, dos regiones aptas para la producción de leche: la cuenca sur y el litoral oeste. La primera es muy importante porque comprende la totalidad del área Metropolitana además del departamento de Florida.

Según el Censo Agropecuario de 2000, del total de establecimientos con lechería comercial, el 37 % los concentraba el AM (2.352 establecimientos). El mayor productor es San José, con un 26 % de los establecimientos con lechería comercial a nivel nacional y un 24 % de la producción lechera.

Se trata de un sector dinámico y competitivo que aún enfrenta desafíos por la heterogeneidad en el uso de tecnología innovadora, lo que daría condiciones más adecuadas para el logro de ventajas competitivas.

Para que el complejo lechero logre una competitividad internacional, es importante el papel que cumple la industria.

Si bien el Mercosur ha posibilitado un incremento en las exportaciones (fundamentalmente al Brasil) hay que incidir más en la estrategia exportadora y en la diversificación de los mercados, lo que supone la definición de instancias de diálogo y la construcción de una estrategia común entre el Estado y los actores privados (industriales, productores, etc.).

El papel de la granja.

La granja cumple un papel relevante en el proceso de producción, muy visible dentro del área Metropolitana.

Ingresar al concepto de granja, impone la consideración de muchas actividades productivas combinadas (horticultura con fruticultura, cría de animales etc.).

El análisis de la granja permite un enfoque complementario, una visión integradora de rubros agropecuarios de modo combinado y no excluyente que evita la minimización del rubro debido a su poca incidencia en el VBP nacional.

O sea que la granja juega un papel relevante como parte del sistema productivo que involucre otros rubros complementarios inherentes a la viabilidad e importancia del todo.

El empleo generado corresponde en más de los 2/3 al productor y su familia, lo que demuestra su condición de afincamiento y sustento familiar al medio rural.

Para el caso de la horticultura, dónde la actividad se concentra más en la región del área Metropolitana, el productor y su familia constituyen el 80 % del empleo total.

Desde el punto de vista económico, sus efectos se amplían a través de la generación de miles de puestos de trabajo a lo largo de la cadena comercial y agroindustrial respectiva, generando ingresos que se vierten al comercio y a los

servicios.

Si bien puede presentarse como una opción segura, la granja, a partir de la incertidumbre comercial y el riesgo climático, puede determinar que no resulte un sector particularmente atractivo para la inversión.

La importancia de la granja, alcanza a las actividades industriales de procesamiento y conservación, así como de comercialización. Estas actividades se vinculan fuertemente con el ámbito urbano. Dentro del área Metropolitana la vinculación fuerte está con la capital y con las áreas pobladas próximas. El conjunto conforma un complejo económico de gran impacto.

La industria:

El área Metropolitana cuenta con la mayoría de la industria a nivel nacional, incluyendo al sector manufacturero, el suministro de electricidad, gas, agua y al sector de la construcción.

Concentra el 34 % del total de los bienes y servicios producidos. El resto del país solo genera el 19 %.

Concentra además la mayor cantidad de industria manufacturera. Si se dimensiona lo producido en el sector en relación al total del país, aporta el 84 % del total del VAB de la industria nacional.

La mayor producción industrial uruguaya se concentra en Montevideo (76 %). Y con un aporte sensiblemente inferior pero significativo le siguen Canelones y San José (7 % y 2 % respectivamente).

La forma y el tipo de desarrollo industrial así como la ubicación de Montevideo en vinculación con el puerto, han sido las causas de la concentración de la industria manufacturera en la capital.

El avance en los medios de transporte terrestre, la mejora en la infraestructura de la caminería y el desarrollo del modelo exportador agroindustrial llevó gran parte de la industria al resto del país.

La acumulación previa de servicios en Montevideo condujo a una compensación, cuando cae el PIB industrial. El balance se reguló con el incremento de la actividad en materia de servicios.

El interior que siempre expulsó población al AM, en los últimos años la subordinó preferentemente a los departamentos de Canelones (Ciudad de la Costa) y San José (Rincón de la Bolsa) en detrimento de la Capital.

En materia de inversión, también se localiza mayoritariamente en el área Metropolitana con más del 80 % de los emprendimientos y principalmente en Montevideo que concentra el 67 % del total invertido.

En los últimos años la evolución de las inversiones estableció un cambio. Montevideo reduce su inversión en la industria mientras que San José la eleva del 7 al 11 %.

La zona a su vez genera demanda en materia de empleo, localizada

mayoritariamente en **Montevideo**, aunque **Canelones** es demandante de empleo de las industrias ubicadas en el cinturón de ciudades satélites (**Pando, Las Piedras, La Paz, Canelones, Progreso, San Ramón y Paso Carrasco**).

La localización de la industria manufacturera en los departamentos del área en base a las grandes ramas de producción establece que el **81 %** se la ubica en **Montevideo**, el **15 %** en **Canelones** y el **4 %** en **San José**.

En cuanto a las grandes ramas de actividad, el **21 %** de las empresas se dedica a la elaboración de productos alimenticios, el **12 %** a empresas de productos metálicos y maquinaria y otro **12 %** a empresas vinculadas a la vestimenta.

Los Servicios:

El sector terciario juega un papel importante dentro de la economía del área Metropolitana. Estos representan el **76 %** del VAB de su economía, con un peso mayor en **Montevideo (76 %)** si se lo compara los restantes departamento (**68 %** en ambos casos).

Por la cercanía con la capital, el departamento de **Canelones** se transforma en un espacio atractivo para la localización de los servicios, transformándose en un espacio de articulación competitiva de recursos, industrias, cadenas de valor y punto de comercialización y exportación entre la Capital y el resto del país.

En **Montevideo**, predominan los servicios financieros, los inmuebles y los servicios a las empresas (**36%**).

Para **Canelones**, los rubros destacados son el transporte, el almacenamiento y las comunicaciones, representando un tercio del VAB.

Los servicios de comercio, restaurantes y hoteles representan los valores más altos de participación en el VAB departamental con producción en **Canelones** y **San José**. La explicación del peso relativo menor en **Montevideo**, es que en la metrópoli la economía de servicios es más diversificada con peso importante en otros rubros.

Los servicios comunales, sociales y personales vinculados directamente con el gobierno, también tienen un peso importante en el VAB (**33 %**).

Los sectores intensivos en conocimiento:

Se pueden identificar 5 grupos de agentes vinculados a diferentes ámbitos económicos intensivos en conocimiento: software y servicios informáticos, biotecnología, servicios empresariales de ingeniería, servicios e industria ambientales y la industria farmacéutica. Identificación que no solo responde a las empresas productoras de bienes y servicios intensivos en conocimiento, sino a las suministradoras de bienes y servicios especializados para las firmas productoras, etc.

En síntesis se puede decir que el área Metropolitana es el ámbito apropiado para el desarrollo de las actividades intensivas en conocimiento.



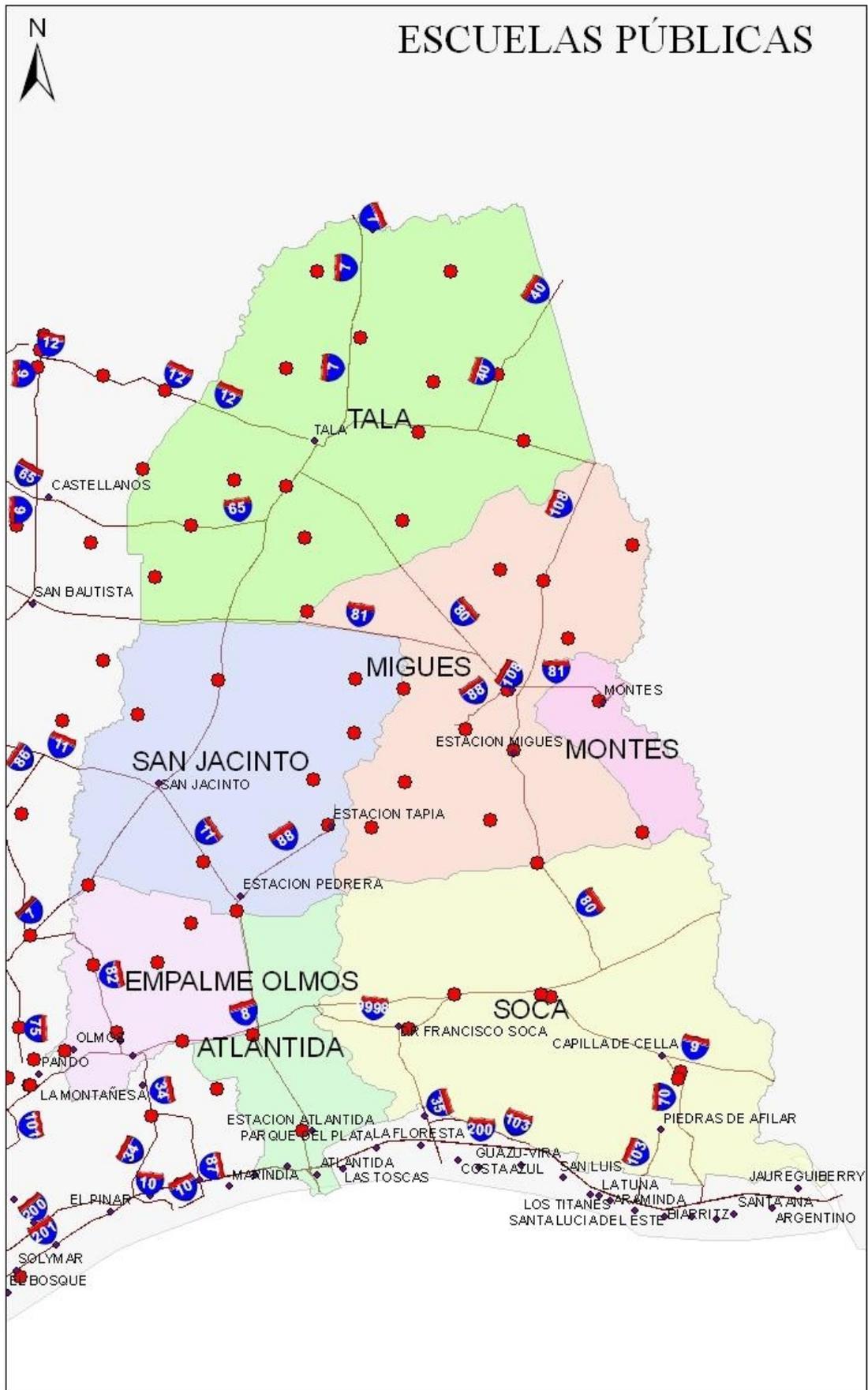
Anexo 5.

Curvas de nivel, elaboración sobre datos de la IDC.



Anexo 6.

Cursos de agua, elaboración sobre datos de la IDC.



Anexo 7.

Localización de Escuelas sobre datos de la IDC.

Propuestas de desarrollo rural convencional		Propuesta DRSET
El desarrollo concebido como sinónimo de desarrollo económico	Nuevo concepto de desarrollo sostenible.	Enfoque multidimensional, con visión holística, que considera el desarrollo sostenible como la mejora de las oportunidades de la sociedad.
Lo rural como el ámbito donde se desarrollan procesos productivos.	Nuevo concepto de lo rural.	Revalorización de lo rural como territorio constituido a partir del uso y apropiación de los recursos naturales, en donde se generan procesos productivos, culturales, sociales y políticos.
Rural = agropecuario	De una economía agropecuaria a una economía territorial.	Economía que trasciende lo agrícola.
Desarrollo agropecuario sectorial	De políticas sectoriales a políticas públicas en el territorio.	Políticas integrales, que coordinan el orden macroeconómico con la articulación de políticas sectoriales en el territorio.
Políticas de ejecución vertical, de arriba hacia abajo, con poca participación de actores locales.	Cooperación, responsabilidad compartida y participación.	Modelo de gestión del desarrollo con actores regionales y locales. Coordinación entre lo nacional, lo regional y lo local.

Anexo 8.

Esquema de algunos elementos que distinguen el cambio de las propuestas de desarrollo rural para el Departamento de Canelones, un modelo conciliado entre el IICA y la IDC, 2007.

Anexo 9.

SOCIEDAD DE FOMENTO RURAL DE TALA

La Sociedad de Fomento de Tala, surgió como consecuencia de la necesidad de grupos de productores que identificaron la posibilidad de trabajar de manera colectiva y federativa, una forma de salir de una situación de sumergimiento productivo y por ende económico. La formalidad para llegar a ese proceso

surgió con el apoyo del Proyecto Uruguay Rural con la Comisión Nacional de Fomento Rural.

Un proceso que permitió identificar algunas dificultades propias de los procesos asociativos como,:

- 1) la no adecuación de la estructura formal a las necesidades y realidades concretas de las organizaciones y
- 2) el desafío de los productores y productoras rurales enfrentados a la gestión de equipos técnicos y de recursos económicos colectivos.

La localidad de Tala y su área de influencia se caracteriza por contener una base productiva de pequeñas explotaciones agropecuarias familiares dedicadas a la producción hortifrutícola y ganadera básicamente, información confirmada por el Uruguay Rural- MGAP.

La ganadería constituye la principal fuente de ingreso para más del 50% de los predios comerciales. Los predios que tienen la ganadería como ingreso primario ocupan el 71% del área de la región con predios grandes. En cambio los que se disponen para la horticultura si los comparamos por el tamaño, son mucho más chicos.

Independiente de lo productivo, importa para los predios familiares del área, la superposición de funciones, destacando la importancia que establecen los ingresos que se obtienen por fuera de la producción agrícola, extra predial o predial.

Con respecto a la población del área, vale informar que mientras la población urbana para el Departamento alcanza el 89 %, en Tala llega al 53 %, lo que demuestra la predominancia de la población rural.

Entonces como primera conclusión para el encare de una experiencia productiva referida a la Sociedad de Fomento de Tala es válido indicar que se favorece la posibilidad del desarrollo rural, por la alta cantidad de predios de producción familiar y la gran cantidad de pobladores rurales.

Desde el punto de vista histórico, Tala y su área de influencia se ubica en la zona del ingenio azucarero de RAUZA, una empresa que en las décadas del 40 al 80 se favoreció con la producción de remolacha azucarera para la producción de azúcar inclusive en predios de poco tamaño.

Cuando cae la experiencia de RAUZA, comienza un proceso de deterioro social, que motivó la pérdida de oficios, rubros y la desagregación familiar, fundamentalmente de la población económicamente activa que emigró en busca de nuevas oportunidades.

A ese proceso se le sumaron las consecuencias de un procedimiento de producción no responsable que dejó la mayoría de los suelos en un proceso de

deterioro, debido al alto grado de erosión.

La crisis económica y social de principios de 2000 promovió la generación de nucleamientos de productores que luego dieron paso a grupos con fines productivos apoyados por el PUR.

Una primera fase del proceso consolidó el trabajo de cada grupo respaldado con su técnico por separado sin articulación ninguna. Una formalidad que se sustituyó a partir de las acciones desarrolladas por el Estado en conjunto con las organizaciones locales en el 2005.

La idea fue reunir y organizar a los productores más débiles económicamente, facilitando su ingreso a las cadenas productivas como mecanismo para resolver la comercialización de los productos en búsqueda de precios adecuados.

De esta manera, se consolidaron acciones con la Comisión Nacional de Fomento Rural y con la Intendencia de Canelones en el trabajo directo con los productores, buscando alianzas que procuraron la revitalización de la Sociedad de Fomento Rural .

Sistematización.

En el 2005 dos productores comenzaron un proceso de visitas al resto de los productores tratando de comprobar cómo era percibido el tema de lo asociativo por el resto de los productores. Una etapa que culminó con el proceso de involucramiento de productores con el PUR y con la Comisión Nacional de Fomento Rural que condujo a la consolidación de la Sociedad de Fomento Rural de Tala en el 2006.

La sistematización de la experiencia se inició a instancias de una reunión convocada por representantes técnicos del PUR que acordaron que el proceso abarcaría el período 2005 – 2008.

El eje de la sistematización consistió en:

- a) las particularidades del proceso organizativo
- b) la participación local y la confianza generada en el proceso
- c) la relación de la Sociedad con los Técnicos y las Instituciones intervinientes.

La primera limitación que encontró la sociedad para su funcionamiento fue la de contar con personería jurídica.

La segunda limitación vino asociada con la comercialización de los productos en conjunto, ya que la inercia de muchos productores consistió en mandar sus productos al Mercado Modelo.

Todas estas ideas colaboraron para la generación de un interés tanto para los participantes como para sus asesores técnicos, de establecer una propuesta que reactivara la zona con un plan de desarrollo que recompusiera el tejido social y productivo.

Fue así que entre productores surgió la idea de nuclear a los grupos con la

idea de formar una federación de grupos. Pero la dificultad estuvo en encontrar el referente jurídico, lo que obligó a profundizar la búsqueda de asesoramientos. Y fue a partir del contacto con la CNFR que se identificó una posibilidad, la de recuperar la antigua Sociedad de Responsabilidad Limitada que fuera creada en 1944 y que había quedado inactiva. Esta Sociedad tenía personería jurídica en la CNFR. Esto derivó en un proceso de trabajo conjunto de grupos con la CNFR, el PUR, la Intendencia de Canelones y la Dirección General de la Granja del MGAP.

Esta formalidad, si bien no fue exactamente lo que se pretendió, fue lo más cercano a lo que se buscaba.

Esta etapa se la dio por finalizada en el 2007, cuando se estableció un convenio con el PUR en dónde se llamó a la integración de técnicos.

La dinámica de trabajo.

Las primeras acciones de trabajo de la SFRT, fue la de detectar una serie de problemáticas que vinculaban a la inestabilidad productiva: falta de agua, falta de tierra, electrificación y cuidado del ambiente.

Se dieron problemas a nivel de funcionamiento por parte de las autoridades que no mantuvieron el espíritu federalista inicial, lo que dio lugar al funcionamiento con la directiva ampliada..

Para tener un patrón de comparación, las reuniones de directiva ampliada se formalizó con 20 a 25 integrantes, mientras que las reuniones trimestrales registraron un promedio de participación de 180 personas.

La relación con los técnicos marcó una dificultad, un punto de inflexión en el proceso que llevó a una nueva formalidad de actuación. En el proceso previo, la palabra del técnico era considerada como lo verdadero, pero en el 2007 con autoevaluaciones se decidió prescindir de los servicios de dos técnicos.

El tema pasó por cómo se procesó la participación, los espacios y sus dinámicas, todos factores de relación entre productores, entre éstos con el equipo técnico y entre los técnicos propiamente dichos.

Esto marcó aprendizajes de todos los sectores, a pesar de entender que existe un rol del técnico que es propio de su especificidad. La distancia con la gente, la falta de tiempo para contactar con las necesidades de los integrantes, fue la falta de tiempo atribuida a la directiva por gestionar con los técnicos.

Esto marco un camino de aprendizaje porque se tuvo que seguir funcionando sin lo técnicos y sin apoyo del PUR durante los meses de junio a setiembre de 2008 Un camino que igual planteo dificultades porque los técnicos no eran todo el problema. De repente el principal problema estuvo en que tanto el PUR, los productores y la directiva tenían claro los titulares pero no se sabía cómo hacerlo.

En un principio el técnico primaba y todo se supeditaba a lo que él decía. Pero la formalidad de gestionar la Sociedad implicó la construcción de una nueva

relación, una experiencia de trabajo en conjunto que supuso dedicarle tiempo a la construcción de la labor interdisciplinar, que retiró por momentos a los técnicos del campo y fundamentalmente de su relación con el productor.

“Ahora yo creo que es así, los técnicos trabajan para el productor, pero la participación es un encuentro de saberes y el productor que se siente bien le dice al técnico”no pará”, porque de esto no sabés y el técnico escucha pero también tiene un saber y un conocimiento que es lo que le aporta al productor y el productor le aporta al técnico la bajada a tierra. Uno sin el otro empobrece mucho la cosa”

.....un productor (“Sistematizaciones de Experiencias de Desarrollo Rural Sociedad de Fomento Rural de Tala”)

Con la firma del segundo convenio en el año 2008, se acordó que hubiera una etapa para la formación de una estrategia de trabajo de aproximadamente un mes, complementado con la necesidad de generar lazos de confianza y de diálogo entre las partes, inclusive con los técnicos como para no tener sorpresas en el futuro.

O sea que se trató de una experiencia que ha permitido la búsqueda de equilibrio en la relación de productores y equipo técnico, relación que implicó tensiones, conflictos y constantes negociaciones.

En esta dinámica se hizo necesaria la participación de un nuevo integrante, “el facilitador”, figura que se rescató de las comisiones mediadoras producto de la negociación en los países andinos y en Centroamérica que para el caso refirieron a integrantes de la sociedad con conocimiento.

En esa línea la SFRT, integró al equipo técnico la figura del “facilitador” pagado a través de fondos conseguidos entre el PUR y la Sociedad, 78 y 25 % respectivamente.

En el 2009 se produjo una sequía importante en la zona, lo que destacó la forma organizada que se dispusieron de los recursos de la institución. Inclusive, la participación técnica hizo como propio el problema. A este período se lo reconoció como el momento de la consolidación de la dinámica de trabajo y articulación de la SFRT con el equipo técnico.

Enseñanzas.

El proceso de la formación de la SFRT marcó desde sus inicios un crecimiento sostenido, demostrado por la integración de los grupos asociados e inclusive de los integrantes que no pertenecían a ningún grupo.

El PUR afirmó que parte de esos logros refirieron:

a) al papel que han jugado sus líderes

b) al interés compartido por los integrantes de la SFRT en progresar: hacer cosas, informarse, capacitarse, etc.

c) a pesar de la diversidad, la característica que unió a los grupos, fue la de estar constituidos por productores familiares.

Logros.

Para la consolidación de la SFRT los vecinos identificaron como logros:

- 1) La SFRT fue un ámbito de encuentro, de intercambio con la posibilidad de compartir problemáticas en común.
- 2) Un cambio en los procesos que se llevó adelante gracias a que los integrantes estuvieron comunicados.
- 3) Que se estableció una mejora en la dinámica de trabajo, en el sentido que las acciones estuvieron dirigidas a lo que establecían los proyectos (plan de maquinaria, plan ganadero, plan hortícola, computación).
- 4) La posibilidad de lograr intervenciones estatales en la zona, funcionando la SFRT como institución articuladora (por ejemplo salas de informática).
- 5) El progreso en la participación efectiva de las mujeres.
- 6) Contar con un local propio, que se consolidó a partir de gestiones promovidas hacia finales del 2007 para usufructuar un local del MGAP que lo entrega el 3 de noviembre de 2008 para funcionar por 10 años
- 7) Existió un calendario de actividades que llevó a la coordinación de la participación.
- 8) La existencia de maquinaria propia (tractores que fueron aportados a través del proyecto con JICA para sostener el plan Alfalfa)
- 9) **El mantener la gente en el campo, lo que dió relevancia al recordar que en términos generales uno de los objetivos del proceso federativo fue desarrollar la zona. Este último quizás fue el logro más importante.**

Potencialidades y debilidades.

- 1) Los técnicos determinaron como potencialidad la actitud proactiva de los integrantes de la Sociedad, que desde un inicio se mostraron con una participación muy activa.
- 2) Se planteó la idea que los sub-grupos que integraron la SFRT, fueron sustentables, ya que se mantuvieron más allá de las dificultades, distancias geográficas, etc., lo que habló del compromiso asumido.
- 3) Los integrantes identificaron la confianza y el aprecio a los compañeros como potencialidad, dónde se leyó mucho compañerismo no solo

en lo que refirió a lo productivo, sino a lo familiar.

4) Una dificultad se planteó con la circulación de la información al interior de la organización.

5) La dependencia a las instituciones se la vió como un obstáculo a superar, concepto que fue compartido por el equipo que afirmó que fue necesaria la búsqueda de mecanismos de auto sostenibilidad de la SFRT.

6) Se identificó como necesidad la comercialización en conjunto, para superar la reducción del precio que se obtenía por comercialización individual.

Sustentabilidad y autonomía.

Pensando en el futuro, la Sociedad pretendió:

a) asegurar la sustentabilidad del proceso en el tiempo y

b) lograr la autonomía, sobre todo en el plano económico para la organización.

En dirección al logro de emprendimientos productivos, uno de los posibles escenarios estuvo dado por recuperar la idea de la cooperativa. Esta idea tuvo como premisas previas la de fortalecer la dimensión social a partir de la cual se iba a trabajar en lo productivo o económico.

Ese paso se lo entendió como dado.

Otra idea estuvo en el desafío que supuso la autonomía del proceso, más allá de las personas que llevaron adelante las iniciativas o de las instituciones que los respaldaron.

Desde el ámbito institucional, el PUR no subordinó lo sustentable al concepto de lo económico, que ha sostenido la necesidad que la gestión de planes productivos se subordinara a las capacidades gremiales orientadas a la demanda de políticas que atendieran a las necesidades de la producción familiar.

Con el desarrollo de este proceso, los diferentes grupos lograron generar instancias intermedias de participación y seguimiento permanentes fuera de los espacios de asamblea. A pesar de ello los que fueron designados en roles de mayor responsabilidad vieron que lo participativo disminuyó al posicionarse la estructura de la Sociedad de Fomento, una estructura que debió aportar para la concreción de la idea federativa.

En lo relativo a lo sustentable, la misma debió estar regida por los propios integrantes de la organización, una instancia que superó los vínculos con las instituciones públicas.

Colaboraciones.

Tec. Laura Hernandez.

Arq. María Noel De Souza Viera.

Arq. Ana Vigo.

Ayte. Arq. Yamila Segovia.

Ayte. Arq. Carina Rodriguez.