



PLAN DE DESARROLLO DEL NORESTE DE CANELONES

Sistematización de una experiencia de Desarrollo
Rural Sostenible con Enfoque Territorial en Uruguay





PLAN DE DESARROLLO DEL NORESTE DE CANELONES

Sistematización de una experiencia
de desarrollo rural sostenible con
enfoque territorial en Uruguay

© Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). 2007

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

Esta publicación también está disponible en formato electrónico (PDF) en el sitio web institucional en www.iica.int y www.iica.org.uy

Coordinación general: Luis Aldabe (Director General de Desarrollo Productivo de la IMC)
Manuel Otero (Representante de la Oficina de IICA en Uruguay)

Redacción: Santiago Cayota (Coordinador Técnico Oficina de IICA en Uruguay)
Mariana Fossatti (Especialista en Desarrollo Rural Oficina de IICA en Uruguay)
Luis Valdés (Especialista Regional IICA en Proyectos de Desarrollo)
Verónica Aguerre (Consultora de IICA)
Luis Aldabe (Director General de Desarrollo Productivo de la IMC)
Nelson Larzábal (Director de Desarrollo Rural de la IMC)

Plan de desarrollo del noreste de Canelones: Sistematización de una experiencia de desarrollo rural sostenible con enfoque territorial en Uruguay / IICA. – Montevideo: IICA, 2007.

70 p.; 21 cm x 29,7 cm

ISBN13: 978-92-9039-796-0

1. Desarrollo rural 2. Uruguay. I. IICA II. Título

AGRIS
E50

DEWEY
333.7

Índice

Índice de cuadros, figuras y mapas	5
Glosario	6
Presentación	7
Introducción	9
1. La propuesta de trabajo en el noreste de Canelones	11
1.1. Antecedentes	11
1.2. Marco conceptual y metodológico	12
1.2.1. El desarrollo sostenible	12
1.2.2. El enfoque territorial	12
1.2.3. Planeamiento estratégico participativo	14
1.3. El noreste de Canelones: caracterización de la microrregión	17
1.3.1. El NEC y la definición de microrregiones como base para la gestión municipal	17
1.3.2. Aspectos sociales, institucionales, económicos y de infraestructura	18
1.3.3. El sector agropecuario en el NEC	20
1.3.4. Sociedad civil e identidad cultural en el NEC	20
1.3.5. Síntesis	21
2. El proceso de planeamiento	23
2.1. El proceso participativo en la experiencia del Plan de Desarrollo del NEC	23
2.1.1. Movilización inicial	23
2.1.2. Consulta a la población	24
2.1.3. Desarrollo práctico de los talleres y materiales pedagógicos utilizados	25
2.1.4. Consulta técnica a instituciones especializadas	27
2.1.5. Elaboración conjunta de ideas-fuerza para el Plan de Desarrollo NEC	27
2.1.6. Acciones iniciales y puesta en marcha de un modelo de gestión	28
2.2. Problemas y oportunidades del NEC identificados en las etapas de consulta	29
2.2.1. Dimensión tecnológico-productiva	29
2.2.2. Infraestructura y servicios conexos	30
2.2.3. Dimensión sociocultural	31
2.2.4. Dimensión ambiental	33
2.2.5. Dimensión político-institucional	33

2.3. Ideas fuerza y esquema inicial del Plan NEC	35
2.3.1. Las ideas fuerza del Plan de Desarrollo NEC	35
2.3.2. Desarrollo productivo	35
2.3.3. Infraestructura y ordenamiento territorial	35
2.3.4. Plan de formación y capacitación	37
2.3.5. Mejora de los servicios de salud	37
2.3.6. Coordinación institucional y participación local	37
2.3.7. Esquema inicial de programas y proyectos	37
3. Primeros pasos en la gestión y resultados iniciales	39
3.1. Modelo de gestión del Plan NEC	39
3.1.1. El diseño original	39
3.1.2. La implementación inicial del modelo de gestión	40
3.1.3. Evaluación de los avances en la implementación del modelo de gestión	41
3.2. Resultados alcanzados	42
3.2.1. Una nueva manera de diseñar y gestionar las políticas públicas orientadas al desarrollo	42
3.2.2. Plan de caminería	42
3.2.3. Proyectos productivos	46
4. Lecciones aprendidas y desafíos para la próxima etapa	49
4.1. Síntesis del proceso de planeamiento en el NEC: logros y limitaciones	49
4.2. Lecciones aprendidas	51
4.3. Desafíos para la próxima etapa	54
Bibliografía consultada	55
Anexos	57
Anexo 1. Proyectos productivos incluidos en el marco del Plan NEC	57
Anexo 2. Lista de grupos e instituciones que han participado en el proceso de planeamiento y ejecución del Plan NEC	68

Índice de cuadros, figuras y mapas

Cuadros

Cuadro 1.	Algunos elementos que distinguen a la propuesta DRSET de las propuestas de desarrollo convencionales	13
Cuadro 2.	Población en el NEC según año y sector censal (Nº de personas)	18
Cuadro 3.	Número de explotaciones y superficie explotada, según tamaño de la explotación	20
Cuadro 4.	Ejemplo de resultados de trabajo en plenario para identificar acciones prioritarias y responsables	26
Cuadro 5.	Esquema inicial de programas y proyectos del Plan NEC a partir de las ideas fuerza	38
Cuadro 6.	Síntesis de proyectos productivos	47

Figuras

Figura 1.	Etapas del proceso de elaboración y gestión de un Plan Estratégico de Desarrollo Sostenible con Enfoque Territorial	16
Figura 2.	Esquema propuesto a moderadores para guiar los talleres	25
Figura 3.	Guía para trabajo en subgrupos	26
Figura 4.	Modelo de gestión propuesto inicialmente	39
Figura 5.	Proceso metodológico desarrollado en el NEC para la elaboración del Plan de Desarrollo Sostenible con Enfoque Territorial	50
Figura 6.	Ciclo continuo del proceso de planeamiento para el desarrollo del territorio	52

Mapas

Mapa 1.	Microrregiones de Canelones
Mapa 2.	Localidades y caminería del NEC
Mapa 3.	Erosión en el Uruguay
Mapa 4.	Plan de caminería 2007 para el NEC

Glosario

ANEP	-----	Administración Nacional de Educación Pública
ANPL	-----	Asociación Nacional de Productores de Leche
CALCAGRA	-----	Cooperativa Agraria de Responsabilidad Limitada de Cañada Grande
CALMAÑANA	--	Cooperativa Agraria de Responsabilidad Limitada «Por un mañana»
CEP	-----	Consejo de Educación Primaria
CETP	-----	Consejo de Educación Técnico Profesional
CNFR	-----	Comisión Nacional de Fomento Rural
COPRONEC	----	Cooperativa de Productores del Noreste de Canelones
CUDECOOP	----	Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas
DIGEGRA	-----	Dirección General de la Granja (ex JUNAGRA)
DGF	-----	Dirección General Forestal
DRSET	-----	Desarrollo rural sostenible con enfoque territorial
IICA	-----	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
IJR	-----	Instituto de la Juventud Rural
IMC	-----	Intendencia Municipal de Canelones
INC	-----	Instituto Nacional de Colonización
INIA	-----	Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria
JUNAGRA	-----	Junta Nacional de la Granja
MEVIR	-----	Movimiento por la Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural
MGAP	-----	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
MTOP	-----	Ministerio de Transporte y Obras Públicas
MTSS	-----	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
NEC	-----	Noreste de Canelones
PLAMSUR	----	Programa de Plantas Medicinales del Mercosur
PPR	-----	Proyecto de Producción Responsable
PROIMUJER	----	Promoción de la Igualdad de Oportunidades para la Mujer
PUR	-----	Proyecto Uruguay Rural
RENARE	-----	Dirección de Recursos Naturales Renovables
UDELAR	-----	Universidad de la República

Presentación

Cuando la teoría se mete en la realidad y se nutre de ella surgen experiencias novedosas que es necesario sistematizar para volver sobre ellas planteando objetivos superiores, aprovechar las lecciones para futuras acciones y ofrecer un conocimiento como aporte a acumular con otros saberes.

Este documento recoge un proceso iniciado a fines del año 2005, con el objetivo de estudiar el rol de una nueva oficina municipal (hoy la Dirección General de Desarrollo Productivo) que atendiera las necesidades de desarrollo de Canelones en su conjunto y del medio rural en particular.

La Comuna Canaria en su plan de gobierno establece la necesidad de lograr un desarrollo sostenible que mejore la calidad de vida de todos sus habitantes. Es sabida la importancia del medio rural canario por la densidad de su población, por las características de sus habitantes y por la riqueza que genera en su producción (especialmente de alimentos).

En las estrategias de generar el desarrollo sostenible pronto reconocimos la necesidad de que este fuera para la gente y desde la gente, con participación y desde el lugar. Fue una preocupación original la historia previa de acciones de instituciones y programas nacionales encarada de manera compartimentada y con objetivos particulares, definidos generalmente desde su ubicación central. Fue una fortaleza la historia y la presencia de agrupamientos y organizaciones de productores y vecinos.

El planteo encontró receptividad en todos los agentes y actores y su participación fue relevante, encarando como propio el desafío. El Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP), a través de la Dirección General de la Granja y sus programas Uruguay Rural y Producción Responsable se integró con todos sus recursos y acción; el Instituto Nacional de Colonización (INC) integró su accionar en los miles de hectáreas colonizadas y decenas de colonos en la microrregión, el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA), especialmente a través de su Estación Experimental Las Brujas sumó sus conocimientos, experiencias y técnicos; el Movimiento para la Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR) su experiencia de trabajo y sus recursos para la construcción de bienes con tanto impacto como la vivienda en el medio rural; los agricultores a través de la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR) y la Asociación Nacional de Productores de Leche (ANPL), con sus organizaciones de base, se integraron rápidamente.

Desde la Comuna Canaria se aportó un nuevo enfoque de la dimensión económico productiva como objeto relevante de la acción del gobierno municipal y con la participación de sus Direcciones Generales relacionadas a la producción, la infraestructura, el ordenamiento del territorio y al ámbito social; y la institucionalidad de sus Juntas Locales.

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) trajo el conocimiento y la experiencia en el desarrollo rural con enfoque territorial y aportó trabajo intenso para la organización de las actividades y la sistematización de experiencias.

Consideramos esta una experiencia particular, un proceso esencialmente canario y del noreste del departamento, que toma conocimiento y experiencias, los lleva a una realidad, prescindiendo de recetas. Esta es una construcción colectiva del desarrollo sostenible, con enfoque territorial, que atiende el fortalecimiento de la descentralización, trabajando con la gente, sus organizaciones y las instituciones de la zona.

Luis Aldabe

Director General de Desarrollo Productivo – Comuna Canaria



El Noreste de Canelones es una microrregión de fuerte vocación agropecuaria, donde se deposita una parte importante del potencial productivo del departamento. A pesar de ello, es también una de las zonas de menor desarrollo relativo del país.

Introducción

Este documento tiene como objetivo presentar el proceso que se ha llevado adelante para el diseño y la implementación del Plan de Desarrollo del Noreste de Canelones (NEC). Este proceso, iniciado a fines del año 2005, es el resultado de una iniciativa liderada por la Comuna Canaria. Ha contado con un fuerte apoyo de diferentes programas y proyectos del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), en particular del Proyecto Uruguay Rural (PUR), del Proyecto de Producción Responsable (PPR) y de la Dirección General de la Granja (DIGEGRA, EX JUNAGRA), así como de instituciones públicas y privadas como el Instituto Nacional de Colonización (INC), el Movimiento para la Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR), la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR), Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA) y otros. Asimismo, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) ha brindado asesoramiento técnico y apoyo para la gestión de esta iniciativa.

El plan está inspirado en el marco conceptual del desarrollo rural sostenible con enfoque territorial (DRSET). A efectos de la implementación práctica, se ha buscado aplicar este enfoque con el mayor rigor posible y se han hecho los ajustes necesarios en función de las posibilidades y restricciones concretas que tienen las instituciones que lo impulsan.

El Plan de Desarrollo del NEC no es una propuesta cerrada y acabada, sino que es un proceso en construcción. Este documento expresa el estado de avance del trabajo al cabo de algo más de un año de su comienzo. Es importante aclarar que no se trata de la sistematización completa de una experiencia concluida, sino de un primer informe que explica un proceso en marcha que no puede ser definitivamente evaluado todavía. En definitiva, se trata de una primera «rendición de cuentas», que tiene como fin generar más información y promover el intercambio entre los diferentes actores involucrados, de manera de continuar profundizando el proceso iniciado. Al mismo tiempo, puede servir de guía para orientar experiencias de desarrollo en otros territorios del país o en otros países.

Este documento recoge la experiencia desarrollada entre febrero de 2006 y marzo de 2007 en el NEC. El análisis se ordena en cuatro bloques temáticos: i) explicación de la propuesta conceptual y metodológica que enmarca el trabajo; ii) descripción del proceso tal como se implementó en la práctica; iii) identificación de los principales resultados obtenidos; y iv) lecciones aprendidas y desafíos para el futuro inmediato.

Durante la realización del documento se contó con la participación dos técnicos regionales de IICA: Luis Valdés, Especialista Regional en Proyectos de Desarrollo, que a través del asesoramiento técnico cooperó permanentemente con la redacción del documento, y Alex Barril, Representante de IICA en Paraguay, que participó en las etapas iniciales de trabajo y apoyó la sistematización de la experiencia.

El contenido del documento fue expuesto y validado en un taller realizado en Tala, Canelones, el 19 de abril de 2007, recogiendo los aportes de todos los participantes (véase en anexo lista de personas e instituciones que participaron).

El DRSET no es una receta, sino una propuesta conceptual y metodológica que parte de reconocer la heterogeneidad espacial y socioeconómica del sector rural.

1. La propuesta de trabajo en el noreste de Canelones

1.1. Antecedentes

Canelones tiene un territorio complejo, que incluye realidades muy diferentes dentro de sus límites administrativos. La zona noreste (NEC) es una microrregión de fuerte vocación agropecuaria, donde se deposita una parte importante del potencial productivo del departamento. A pesar de ello, es también una de las zonas de menor desarrollo relativo del país, con una población empobrecida y aislada, con fuerte emigración, fundamentalmente de la población joven.

Se caracteriza, en términos generales, como un territorio particularmente deprimido y poco dinámico pero de alta visibilidad histórica, como consecuencia de la cantidad de proyectos y experiencias de desarrollo que se han llevado a cabo en la zona durante muchos años. Estos procesos han dejado como legado una experiencia bastante importante de agrupamientos de productores rurales, pero también han generado frustraciones y escepticismo con respecto a nuevos emprendimientos. La mayoría de estas experiencias de desarrollo fue diseñada y ejecutada con una lógica exclusivamente sectorial, por lo general liada al sector agropecuario primario, basada en proyectos independientes, con escasa coordinación interinstitucional y sin participación activa de los directos involucrados desde el inicio.

Este hecho ha motivado la preocupación del nuevo gobierno departamental (Comuna Canaria) por promover el desarrollo de la zona desde una perspectiva diferente, que comenzó con una primera experiencia de trabajo coordinado entre la Comuna, organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil que actúan en la región.

En ese contexto, a fines del 2005 se inició un vínculo de cooperación entre el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y la Comuna Canaria, a solicitud de esta. El IICA ha venido asesorando a la Dirección de Desarrollo Productivo de la Comuna en aspectos teóricos y metodológicos relacionados con el desarrollo rural sostenible con enfoque territorial.

El marco metodológico del enfoque se basa en el abordaje simultáneo, de manera holística, de: i) la multidimensionalidad de los procesos del desarrollo, en el reconocimiento de la importancia de las actividades agrícolas y no agrícolas para el desarrollo de los territorios rurales; ii) el planeamiento estratégico participativo; iii) la construcción de un modelo de gestión en conjunto con la participación organizada de la sociedad civil, siendo a la

vez una construcción colectiva y un proceso permanente de negociación política entre los actores. Se apoya en los conceptos de economía territorial y competitividad territorial, y supera la visión sectorial de los enfoques más tradicionales del desarrollo rural.

Desde esta perspectiva, la planificación del desarrollo es concebida como un ciclo participativo continuado, con identificación de iniciativas y proyectos, ejecución, evaluación, ajustes y reinicio con una nueva etapa de ejecución. El proceso es orientado y administrado por una instancia institucional conjunta pública y no gubernamental, a través de un modelo de gestión específico que va siendo redefinido sobre la base de la propia experiencia de participación.

La experiencia muestra que la existencia de un marco referencial dado por el plan estratégico de desarrollo sostenible, cuando ha sido participativo y ha generado corresponsabilidad de los actores desde el inicio, contribuye a que se multipliquen los proyectos en el territorio. Permite articular alianzas estratégicas para financiar inversiones, atraer inversores privados y comprometer a las instituciones públicas que disponen de fuentes de financiamiento.

1.2. Marco conceptual y metodológico

1.2.1. El desarrollo sostenible

El desarrollo sostenible es entendido como la mejora de las oportunidades de la sociedad compatibilizando, en el espacio y en el tiempo, el crecimiento y la eficiencia económica, la conservación ambiental, la calidad de vida y la equidad social. Es, por lo tanto, un enfoque multidimensional, con visión holística, que supera el tradicional enfoque del desarrollo económico.

La elevación de la calidad de vida de la población y la equidad social constituyen objetivos centrales del modelo de desarrollo y son la orientación y el propósito final de todo el esfuerzo. La eficiencia y el crecimiento económico constituyen prerequisites sin los cuales no es posible alcanzar esos objetivos de forma sostenible y continuada. Representan, sin embargo, una condición necesaria pero no suficiente del desarrollo sostenible. La conservación ambiental es una condicionante fundamental de la sostenibilidad del desarrollo y de su permanencia en el largo plazo, sin la cual no es posible asegurar calidad de vida y equidad social para las generaciones futuras de forma continua en el tiempo y en el espacio.

Estas dimensiones, que encierran interacciones complejas entre sí, a su vez se manifiestan en el contexto de otras dimensiones esenciales, como son las político-institucionales que dominan el entorno y los valores culturales de la sociedad.

1.2.2. El enfoque territorial

Este enfoque busca comprender mejor las tendencias y potencialidades de los territorios rurales, considerando la diversidad de recursos presente en ellos desde una visión de desarrollo sostenible. El DRSET no es una receta, sino una propuesta conceptual y metodológica que presenta mecanismos innovadores para enfrentar los nuevos retos para el desarrollo rural en el contexto planteado por la globalización. El punto de partida de esta propuesta es reconocer la heterogeneidad espacial y socioeconómica del sector rural, la diversidad institucional y política de las situaciones locales, y las oportunidades y potencialidades existentes en la población y su territorio.

Desde este enfoque, el territorio es concebido como una unidad espacial, compuesta por un tejido social particular, asentada sobre una base de recursos naturales, articulada

por ciertas formas de producción, consumo e intercambio y ligada por las instituciones y las formas de organización que operan en ella. Lo específico del territorio rural es su estrecha vinculación con los recursos naturales como factor de dinamismo económico, localización de la producción y distribución de la población.

Esta propuesta expone algunos cambios conceptuales con respecto a los anteriores enfoques del desarrollo rural. Presenta un enfoque más amplio de lo rural concibiéndolo como el territorio donde se generan procesos sociales, políticos y culturales, además de productivos. Por lo tanto, no se limita a políticas de desarrollo sectoriales, sino que las políticas públicas se refieren al territorio en su conjunto. Como estrategia de desarrollo fundamental, esta propuesta se diferencia de las tradicionales políticas de ejecución vertical de arriba hacia abajo, que parten de la oferta de instituciones públicas nacionales sin reconocer las especificidades de los territorios. El nuevo enfoque va de abajo hacia arriba, partiendo de las demandas de los actores en el territorio para luego buscar el aterrizaje de las políticas nacionales. En definitiva, se trata de un proceso en doble vía (de «abajo-arriba» y luego de «arriba-abajo») que fomenta la cooperación, la responsabilidad compartida y la participación.

Una diferencia fundamental entre este marco metodológico y las visiones tradicionales del desarrollo rural es que, en lugar de focalizar la economía agraria, se trabaja sobre la economía del territorio en la que se desarrollan actividades más allá de las exclusivamente vinculadas con la agricultura y los recursos naturales: actividades de transformación industrial, servicios de apoyo a la producción, servicios públicos, construcción e infraestructura asociados al mercado local, provisión de servicios a las personas como salud, educación, cultura, recreación y comercio, etcétera. Al tomar en cuenta la multidimensionalidad de los territorios rurales, el análisis se torna más complejo y diverso. Se incorpora al análisis el concepto de competitividad territorial, que contempla la competitividad económica, la social, la ambiental y la global. La actividad económica en los territorios se manifiesta en las empresas, los *clusters* y cadenas productivas y en el territorio propiamente dicho. Se consideran los diferentes niveles de intercambio, de carácter local, hacia el interior y hacia el exterior, incluyendo otros territorios o regiones, espacios nacionales y la economía internacional. El territorio, por lo tanto representa una unidad de análisis que supera el

concepto de agricultura ampliada o de cadenas productivas. Este enfoque busca la integración de los territorios rurales a su interior y con el resto de la economía nacional, su revitalización y reestructuración progresiva para la adopción de nuevas funciones y demandas más allá de lo productivo agropecuario.

En líneas generales, el cuadro 1 muestra algunos de los principales desplazamientos que se producen al pasar del enfoque de desarrollo rural clásico a estrategias de desarrollo sostenible con enfoque territorial.

Esta visión presenta al menos tres características novedosas que facilitan los resultados de la planificación y gestión del desarrollo: a) permite integrar los ejes fundamentales del desarrollo sostenible, esto es, los aspectos de organización económica, de relación con el medio natural, de organización social y política, y de articulación de los elementos culturales del territorio; b) permite gestionar el desarrollo más eficientemente, ya que el territorio se torna un espacio de coordinación y cooperación intersectorial e interinstitucional donde

convergen y se articulan las políticas públicas; y c) explica mejor las relaciones intersectoriales, potencia el trabajo multidisciplinario y la integración del conocimiento acumulado en las sociedades locales para el logro de un desarrollo integral.

Una estrategia desde este enfoque debe proponerse cogestionar el desarrollo territorial con los actores sociales, asumiendo la diversidad social y cultural, fortaleciendo las organizaciones de actores sociales y el capital social del territorio. La articulación de una economía territorial y la búsqueda de una sinergia institucional inclusiva permiten la participación activa de los diversos actores.

Es una propuesta que se centra en las personas, que considera los puntos de interacción entre los sistemas humanos y los sistemas ambientales, que busca mejorar los niveles de bienestar, la integración de los sistemas productivos y el aprovechamiento competitivo de aquellos recursos que favorezcan la inclusión del mayor número posible de grupos sociales en el territorio.

Cuadro 1. Algunos elementos que distinguen a la propuesta DRSET de las propuestas de desarrollo convencionales

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, compatibilizando en el espacio y en el tiempo el crecimiento, la eficiencia económica, la conservación ambiental, la calidad de vida y la equidad social.
Lo rural como el ámbito donde se desarrollan procesos productivos	Nuevo concepto de lo rural	Revalorización de lo rural como territorio construido a partir del uso y apropiación de los recursos naturales, en donde se generan procesos productivos (agrícolas y no agrícolas), culturales, sociales y políticos
Rural = agropecuario	De una economía agropecuaria a una economía territorial	Complejidad de los territorios rurales. Economía que trasciende lo agrícola. Bases: capital natural, humano, social y económico.
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. Incorporación de todos los actores del desarrollo local y regional al modelo económico de producción.
Políticas de ejecución vertical desde los niveles nacionales centrales, 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.	Cooperación, responsabilidad compartida y participación	Modelo de gestión del desarrollo con actores regionales y locales. Coordinación entre lo nacional, lo regional y lo local: enfoque ascendente (desde la perspectiva de los actores) y descendente (visión desde lo técnico y desde la oferta de las instituciones públicas).

1.2.3. Planeamiento estratégico participativo

El planeamiento es un proceso que permite seleccionar alternativas orientadas a alcanzar determinados resultados deseados para el futuro. Es el proceso de reflexión y análisis que precede a la acción. El plan consiste en la elaboración de las políticas y los programas prioritarios para el desarrollo; se enfoca en desagregar las opciones estratégicas en un conjunto detallado de programas y proyectos específicos. Los programas son los medios de acción para los diferentes subsistemas del plan, integrados por diversos proyectos. El proyecto es la unidad mínima de planificación y el instrumento de acción más detallado, ya que además de objetivos propone formas específicas para satisfacerlos.

Sin embargo, el concepto de planeamiento aquí

utilizado no sigue el enfoque tradicional de elaboración de planes y proyectos de forma burocrática, por un grupo de técnicos de escritorio, alejado de los sentimientos, expectativas y percepción de la gente. Se trata de un ejercicio de planeamiento estratégico participativo que incorpora al análisis las dimensiones de la sostenibilidad. Se procede a la consulta a la sociedad mediante procedimientos participativos a través de foros, seminarios, talleres y otras instancias a colegiados representativos, entidades y actores especializados, y se complementan con estudios técnicos realizados por especialistas temáticos y equipos multidisciplinarios. Este proceso debe contemplar la definición y puesta en marcha de un *modelo de gestión* para la ejecución de las acciones

Se procede a la consulta a la sociedad mediante procedimientos participativos a través de foros, seminarios, talleres y otras instancias que se complementan con estudios técnicos.



definidas y los proyectos identificados y elaborados.

Se trata de un proceso ordenado, participativo y sólido técnicamente, que involucra la identificación de problemas y potencialidades del territorio, oportunidades de inversión pública y privada, con la participación de los diversos segmentos de la sociedad regional, municipal y local. Es un marco orientador de acciones y proyectos de inversión, con abordaje territorial, sistémico, tratamiento multidisciplinario, enfoque multisectorial, negociación política y participación social.

La elaboración del plan con esta metodología tiene como resultado un proceso de fortalecimiento de los recursos humanos y del capital social del territorio mediante el apoyo a las estructuras asociativas de la sociedad civil, y a la implantación de diferentes ámbitos de representación ciudadana.

La elaboración de un plan estratégico de desarrollo territorial sostenible permite identificar obstáculos y soluciones a los principales problemas que enfrenta la sociedad local. Con estas directrices básicas se identifican proyectos y acciones específicas en el nivel público, como acciones necesarias de apoyo; en el nivel privado, por los agentes de las cadenas productivas, de capacitación y fortalecimiento de los recursos humanos y el capital social y otros. La experiencia muestra que la existencia de un marco referencial dado por el plan estratégico de desarrollo sostenible, cuando ha sido participativo y ha generado corresponsabilidad de los actores desde el inicio, contribuye a que se multipliquen los proyectos en el territorio.

El planeamiento participativo es esencialmente una construcción colectiva y una negociación política permanente entre los actores públicos y privados. La institucionalización de un modelo de gestión de un plan territorial de desarrollo sostenible es el resultado de un proceso pedagógico y de un compromiso de los agentes privados y públicos para llevar adelante las iniciativas. Para que sea continuo y no se limite a un ciclo de elaboración de planes e implementación de programas y proyectos, es necesario crear nuevos espacios institucionales con funciones y responsabilidades de gestión. Estas instancias podrán ser no gubernamentales, públicas o mixtas; no existe un modelo único para alcanzar la participación.

En este contexto, las instituciones del sector público tienen el desafío de la transformación de un Estado burocrático a un Estado prestador de servicios; de superar la etapa de concentrarse en los procesos y en el control de las reglas para la gestión, para orientarse hacia la obtención de resultados, buscando y promoviendo la eficiencia y eficacia de las organizaciones y sus proyectos. El Estado debe cumplir en este nuevo proceso un papel de agente de distribución de activos en la sociedad, en la educación, en la salud, en la regulación y el control del medio ambiente, y crear externalidades vitales para la competitividad, tales como infraestructura económica, capacitación de recursos humanos, fortalecimiento del capital social y apoyo al desarrollo y difusión de tecnologías.

Es necesario contar con la convergencia y articulación de servicios de los organismos centrales, departamentales y locales. En conjunto con las estructuras municipales, las

organizaciones de productores y la sociedad civil, se podrán encontrar mecanismos y formas operativas menos burocratizadas que atiendan las demandas locales de forma eficiente y eficaz. Un plan estratégico de desarrollo sostenible permite articular alianzas estratégicas para financiar inversiones, atraer inversores privados y comprometer a las instituciones públicas que disponen de fuentes de financiamiento.

La elaboración del plan es compleja y dinámica, ya que debe atravesar una serie de etapas en un proceso participativo de planeamiento: i) conocimiento de la realidad: establecer el límite físico, geográfico e institucional del área a manejar, junto con un diagnóstico y un pronóstico; ii) toma de decisiones sobre los objetivos que los actores sociales pretenden alcanzar; iii) ejecución del plan a través de políticas, programas, proyectos, construyendo para ello un modelo de gestión; y iv) acompañamiento, control y evaluación de las acciones.

Estas actividades presuponen un tratamiento técnico y político continuado en las cuatro etapas, con un abordaje ascendente y descendente que retroalimenta las instancias participativas y la toma de decisiones.

Se busca que el *producto plan* sea tanto el *documento* como el *proceso* de participación en sí mismo durante la concepción, elaboración y gestión del desarrollo sostenible.

La figura 1 muestra las etapas, fases y resultados alcanzados, en la elaboración y gestión de un plan estratégico de desarrollo, cuando se pasa del enfoque de desarrollo rural clásico a estrategias de desarrollo sostenible con enfoque territorial.

Figura 1. Etapas de la elaboración y gestión de un plan estratégico de desarrollo



Fuente: Luis Valdés (2006), Orientaciones básicas para una metodología de planeamiento participativo de planes y proyectos en los territorios rurales, Montevideo, IICA.

La Comuna Canaria ha tomado la decisión estratégica de encarar la gestión municipal sobre la base de la definición de microrregiones como unidades básicas de planificación y administración, a partir del reconocimiento de la heterogeneidad espacial y socioeconómica de los territorios de Canelones.

1.3. El noreste de Canelones: caracterización de la microrregión

1.3.1. El NEC y la definición de microrregiones como base para la gestión municipal

La Comuna Canaria ha tomado la decisión estratégica de encarar la gestión municipal sobre la base de la definición de *microrregiones* como unidades básicas de planificación y administración. Se trata de un enfoque innovador para la realidad de Uruguay, que implica un cambio importante en la manera de diseñar e implementar las acciones del gobierno municipal.

La definición de estas microrregiones se ha hecho sobre la base del reconocimiento de la heterogeneidad espacial y socioeconómica de los territorios de Canelones, tomando en cuenta sus recursos naturales, las características de su gente, su situación actual, sus oportunidades y potencialidades.

La Comuna ha definido siete microrregiones, a saber (véase mapa 1):

- *Noreste* (NEC) (vocación agropecuaria agroindustrial).
- *Ciudad de la Costa*. En torno al eje definido por la Avda. Gianattasio hasta el arroyo Pando, zona densamente poblada con escasos espacios rurales (vocación turística residente).
- *Costa este*, con el corredor de la ruta Interbalnearia desde el arroyo Pando hasta el límite con Maldonado (vocación turística y de rubros agropecuarios intensivos, con oportunidades de agroturismo y pesca artesanal).
- *Centro*, con los corredores de las rutas 7 y 8, centrada en Pando (vocación industrial tecnológica).
- «*Santoral*»: San Bautista, Santa Rosa, San Antonio, San Ramón y Sauce (vocación agropecuaria intensiva, lechera, avícola y hortofrutícola).
- *Canelones-Santa Lucía*. Cuenca del Río Santa Lucía, ubicada en el noroeste del departamento (vocación lechera y hortofrutícola).

— *Suroeste* (La Paz, Las Piedras, Progreso, Juanicó, Los Cerrillos) con el corredor de la ruta 5 (vocación agroalimentaria residencial y de servicios).

Si bien los límites de cada microrregión se han establecido solo de manera aproximada, se entiende que el nivel actual de definición es útil para el diseño de políticas y programas de desarrollo que tengan en cuenta las especificidades de las diferentes zonas.

La zona (particularmente Miguez, Montes y sus alrededores) fue muy dependiente de la industria de producción de azúcar de remolacha. Cuando ese sector entró en crisis, en la década del ochenta, se agudizó el proceso de emigración que ya se insinuaba con anterioridad

1.3.2. Aspectos sociales, institucionales, económicos y de infraestructura

El NEC se define como una microrregión ubicada al este del corredor de la ruta 7, al norte de los corredores de las rutas 11 y 8, hasta el límite departamental con Maldonado y Lavalleja. Abarca una superficie de aproximadamente 1.500 km². La zona presenta un conjunto de centros urbanos pequeños:¹ San Jacinto y Tala, al oeste de la zona, sobre el eje de ruta 7; Montes y Miguez, en el extremo este del departamento, sobre la ruta 81, y Soca, al sur y más cercana a la costa, sobre la ruta 8 (véase mapa 2).

Cada una de las localidades mencionadas es sede de una junta local, que opera como la representación de la Intendencia en la zona.

Según datos del censo de población realizado por el Instituto Nacional de Estadística, en el 2004, y considerando las secciones censales 8, 9, 10 y 14 del departamento de Canelones, en la zona habían 32.495 habitantes, de los cuales 67% vivía en pequeñas localidades y 33% en el medio rural disperso. Este porcentaje es considerablemente más elevado que el promedio nacional, ya que la población rural en Uruguay representa solo 8% del total.

El NEC tiene una densidad de población de 80 habitantes por km². Este valor resulta menor que la densidad promedio de Canelones (107 hab./km²) pero significativamente más alto que el promedio del interior (10,9 hab./km²).

En el departamento de Canelones, 14% de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza, lo que es menor al 22% que se verifica en el nivel nacional. Sin embargo, en todas las secciones censales del NEC el porcentaje de población pobre es mayor a la media del departamento y llega a 18% de personas viviendo bajo la línea de pobreza en la sección 9, zona aleada a los pueblos de Miguez y Montes.²

La zona (particularmente Miguez, Montes y sus alrededores) fue muy dependiente de la industria de producción de azúcar de remolacha. Cuando ese sector entró en crisis, en la década del ochenta, se agudizó el proceso de emigración que ya se insinuaba con anterioridad, como se visualiza en el cuadro 2.

¹ Localidades de menos de 5.000 habitantes.

² A. Melgar, A. Vigorito (2002), *Mapa de pobreza de Uruguay para las áreas rurales y localidades de menos de 5.000 habitantes*, Montevideo, MGAP – FIDA Mercosur.

Cuadro 2. Población en el NEC según año y sector censal (Nº de personas)

Sector censal	Localidades	AÑO				
		1963	1975	1985	1996	2004
8	Soca, La Floresta	8.167	8.085	8.784	10.294	10.390
9	Montes, Miguez	8.725	8.458	7.524	6.020	5.688
10	Tala	11.147	11.454	10.853	9.955	9.444
14	San Jacinto	6.962	7.165	6.948	6.651	6.918
	Total	35.001	35.162	34.109	32.920	32.495

El NEC tiene una superficie de 146.850 ha. En el 2000 (año censal) existían 3.586 explotaciones agropecuarias, residían 10.434 personas en los predios y trabajaban 7.828 personas en las explotaciones. Del total de esas explotaciones, 3.344 eran menores a 100 ha.

El sector censal 8 abarca una zona balnearia (que no forma parte de lo que se ha definido como NEC a los efectos de este Plan) cuyo crecimiento poblacional es seguramente el que explica el aumento de la población del sector censal en su conjunto. La disminución de la población se concentra en los sectores 9 y 10, y ha quedado más o menos estable la población del sector 14.

En lo referido a infraestructura, el NEC está atravesado por varias rutas nacionales: la ruta 7 en el sentido N-S y las rutas 12, 80 y 81, en el sentido E-O. El NEC también presenta una densa trama de caminería vecinal (véase mapa 2). Si bien la cobertura vial es buena, su estado de deterioro era muy importante en mayo de 2006 (época en que se inició este proceso).

En cuanto a la presencia del sistema educativo, en el NEC existen treinta escuelas rurales. Además, la región cuenta con una escuela agrícola de alternancia en Montes, dependiente del Consejo de Educación Técnico Profesional

(ex UTU) y un Centro de Educación Rural (CER) cerca de San Jacinto, dependiente del Consejo de Educación Primaria, donde ocasionalmente se realizan actividades de capacitación para maestros rurales.

Con respecto a los servicios de salud hay que destacar la existencia de un hospital de Salud Pública en Tala, cuya jurisdicción abarca el conjunto de la microrregión. Existen tres policlínicas públicas y cuatro privadas, ubicadas en las principales localidades.

En el NEC se radican algunas industrias. Hay dos frigoríficos, ambos ubicados en los límites de la zona; una industria de chacinados, en Montes, y un conjunto de pequeñas plantas para el procesamiento industrial del tomate. Globalmente considerado, el NEC presenta una menor densidad industrial que el resto del departamento de Canelones.



1.3.3. El sector agropecuario en el NEC¹

El NEC tiene una superficie de 146.850 ha. En el 2000 (año censal) existían 3.586 explotaciones agropecuarias, residían 10.434 personas en los predios y trabajaban 7.828 personas en las explotaciones. Del total de esas

explotaciones, 3.344 eran menores a 100 ha. Estas representaban 93% de las explotaciones de la zona y ocupaban 47% de su área (véase cuadro 3).

Cuadro 3. Número de explotaciones y superficie explotada, según tamaño de la explotación

Tamaño de la Explotación (ha)	Explotaciones		Superficie	
	Número	Porcentaje	Hectáreas	Porcentaje
Total	3.586	100	146.850	100
1 a 9	1.192	33,3	6.056	4,1
10 a 99	2.152	60,1	62.727	42,7
100 a 999	212	5,9	41.277	28,1
1.000 y más	30	0,9	36.790	25,1

Fuente: Censo General Agropecuario del 2000

Con respecto al uso del suelo, se destaca la importancia del campo natural, que cubre casi 60% de la superficie total; las praderas artificiales, con 16%, y la forestación, con 8%. También es importante la superficie hortícola total, con casi 3.000 ha.

En el NEC existe una heterogeneidad importante de sistemas de producción y un amplio abanico de rubros. Según el ingreso principal, el mayor número de explotaciones (1.671) se dedica a la ganadería, seguida por la horticultura (716). Una tercera parte de los predios (1.263 explotaciones) explota al menos dos rubros, siendo ganadería y horticultura la combinación más frecuente.

Dentro de los predios hortícolas existe una alta proporción (74%) con áreas de huerta menores a 3 ha. La zona concentra una importante proporción del área total de los cultivos hortícolas extensivos del país. En el año 2000 abarcaba 20% del área total de tomate, 17% del área total de cebolla, 16% del área total de boniato y 10% del área de zanahoria. Solamente 14% de la superficie de huerta se encuentra bajo riego.

Con relación al uso de pasturas artificiales, en el año 2000 existían 2.021 explotaciones que implantaban praderas, las que ocupaban 23.476 ha totales.

En el año 2000 existían en la zona 1.004 explotaciones con tractor. Si bien el número de tractores no parece una limitante, sí lo es su potencia y antigüedad. Existían en la zona 3.934 bueyes.

Una de las características más relevantes del NEC, al igual que de otras partes del departamento, es la severa degradación del recurso suelo (véase mapa 3, zonas en color rojo), asociada a la historia del monocultivo de la remolacha y agravada por el reducido tamaño de las explotaciones.¹

1.3.4. Sociedad civil e identidad cultural en el NEC

No existe información sistematizada sobre organizaciones y actividades sociales, culturales o económicas en el NEC, ni en particular sobre aquellas que se desarrollan en los pequeños centros urbanos de la región.

De todas maneras se reconoce que son escasas y se limitan a centros comerciales de pequeños empresarios de cada localidad, con un funcionamiento reducido. También en el medio rural el grado de organización presente es bajo. Hasta mediados de la década del ochenta funcionaban cinco sociedades de fomento rural (en Migues, Montes, Tala, San Jacinto, Tapia y Los Arenales). A partir de 2006 comenzó una reactivación de esas organizaciones como resultado de diferentes iniciativas del MGAP, de la Comuna Canaria y de la CNFR.

Sin embargo, se reconoce a nivel rural una red social interesante, conformada por numerosos grupos de productores, con diverso grado de formalización, que desarrollan diferentes actividades tanto sociales como económicas: producción de conservas de alimentos, producción de hierbas medicinales y aromáticas, comisiones de fomento de escuelas rurales, clubes juveniles agrarios, etcétera. Una parte importante de estos agrupamientos constituye la base social que permitió la rápida reapertura de las sociedades de fomento. Muchos de ellos forman parte del proceso descrito en este trabajo a través de las instancias que se describen en el punto 2.1.

¹ Para el análisis se utiliza la información del Censo General Agropecuario del 2000, delimitando el noreste de Canelones por los ejes de las rutas 7, 11 y 8. Así definido, el NEC abarca la totalidad de las secciones policiales 9 y 10, y una parte de las secciones 7, 8, 11, 13 y 14.

Las organizaciones y actividades sociales, culturales o económicas en el NEC son escasas. Sin embargo, se reconoce a nivel rural una red social interesante, conformada por numerosos grupos de productores que desarrollan diferentes actividades: producción de conservas de alimentos, producción de hierbas medicinales y aromáticas, comisiones de fomento de escuelas rurales, clubes juveniles agrarios, etcétera.

El NEC es una microrregión donde la actividad agropecuaria, constituida prioritariamente por la ganadería de carne y la horticultura, tiene una centralidad definida y contribuye decisivamente a estructurar el funcionamiento del conjunto de las actividades que se realizan en ese territorio.

Por otro lado, hay elementos que indican que en algunos sectores de productores todavía se piensa en términos de la *cultura de la remolacha azucarera*; o sea, se está esperando que surja una actividad productiva que, al igual que lo que sucedía con la remolacha, tenga precio, comercialización, crédito y asistencia técnica asegurados, y permita trabajar de la misma forma que con aquella. Actualmente esa posibilidad es incierta; por lo tanto, se plantea como un desafío la promoción de nuevas perspectivas en los pequeños productores para una inserción diferente en las cadenas productivas, aunque estas no tengan las mismas premisas que las propiciadas durante la época de producción de remolacha. Este cambio implicará, sin dudas, una transformación cultural entre los agricultores del NEC.

Como aspecto positivo debe destacarse que entre la población del NEC existe un importante sentido de pertenencia. Esto le da al territorio una fuerte identidad social y cultural, que puede constituir una potencialidad relevante para el desarrollo de la zona.

1.3.5. Síntesis

El NEC es una microrregión donde la actividad agropecuaria, constituida prioritariamente por la ganadería de carne y la horticultura, tiene una *centralidad* definida y contribuye decisivamente a estructurar el funcionamiento del conjunto de las actividades que se realizan en ese territorio. Se diferencia así de otras zonas de Canelones donde predominan otras centralidades o donde existe un mayor equilibrio entre actividades de diferente naturaleza (servicios, industrias, residencia, etcétera).

El largo período de agricultura de monocultivo con predominio de la remolacha, llevó a que los suelos actualmente presenten uno de los niveles más graves de erosión en el país. Esto determina la necesidad de su recuperación como parte de cualquier estrategia de desarrollo de la producción agropecuaria que se lleve adelante en la zona.

La presencia de agroindustrias en la zona es limitada. Si bien sería necesario profundizar la investigación al respecto, también la presencia de otras actividades económicas (artesanías, procesamiento de alimentos, turismo, etcétera) se limita a pocos emprendimientos de

escala reducida. No se visualiza la existencia de un dinamismo empresarial agroindustrial o de servicios que pueda operar como *locomotora* de un proceso de desarrollo local, aunque se entiende que los emprendimientos existentes pueden acompañar un proceso de esa naturaleza.

La organización de la sociedad civil rural tiene un bajo nivel de desarrollo, aunque existe un proceso de fortalecimiento, como resultado de la reapertura de varias sociedades de fomento rural.

Los servicios públicos en el área de educación y salud tienen una presencia razonable, de acuerdo con las necesidades que hoy existen en la zona.

En cuanto a infraestructura cabe destacar que la recuperación y mantenimiento de la caminería es una condición básica para la comunicación en el medio rural y por tanto para el desarrollo de la zona, por la importancia que tiene tanto desde el punto de vista de las actividades productivas como de la atención de las necesidades sociales de la población local: acceso a centros educativos y de salud, integración social, etcétera.

Por sus recursos naturales y clima, la región tiene una potencialidad 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, puede ser utilizada rentablemente en diversos rubros ganaderos. En las actuales condiciones de mercado comienzan a visualizarse sistemas de producción que integran forrajes y agricultura intensiva (horticultura, cereales, etc.), que pueden ser sustentables en predios pequeños y constituir una alternativa rentable para estos.

En este marco, la dimensión cultural y la idiosincrasia particular de la población del NEC son aspectos particularmente relevantes a considerar en la formulación e implementación de una estrategia de desarrollo de la microrregión.

Finalmente cabe reconocer que en próximos avances del proceso de definición del Plan de Desarrollo del NEC es necesario profundizar el relevamiento de información sobre la zona, en particular sobre la situación de los centros urbanos, sus recursos de infraestructura industrial, servicios, mano de obra, etc., para su integración al proceso de desarrollo microrregional.



El proceso participativo de planeamiento en el NEC ha atravesado cuatro etapas: movilización inicial, identificación de problemas y oportunidades, determinación de propuestas concretas e implementación inicial de proyectos y puesta en marcha de un modelo de gestión.

2. El proceso de planeamiento

2.1. El proceso participativo en la experiencia del Plan de Desarrollo del NEC

En el territorio rural de Canelones confluye una compleja red de instituciones públicas y privadas de carácter nacional, municipal y local: intendencia, junta departamental, juntas locales, programas nacionales relacionados con la producción agropecuaria, con la infraestructura, con la educación, con la salud, organizaciones gremiales, sociales, ONG y otros que trabajan en el departamento para desarrollar el medio rural en sus ámbitos productivo, social y ambiental.

A partir de esta realidad, la construcción del Plan de Desarrollo del NEC se plantea como un proceso participativo e integrador de actores en el territorio que impulsa el gobierno municipal y que se desarrolla a través de las juntas y los ediles locales.

El proceso de planeamiento en el NEC ha atravesado cuatro etapas:

1. *Movilización inicial*, con el objetivo de homogeneizar criterios y conceptos en cuanto al desarrollo rural sostenible con enfoque territorial. Esta etapa se desarrolla en el punto 2.1.1;
2. *Identificación participativa de problemas y oportunidades del NEC* desde las perspectivas de la población y de las instituciones. Metodológicamente, la estrategia seguida en esta etapa incluyó:
 - la consulta a la sociedad, a través de diecinueve talleres realizados en distintas localidades rurales con la participación de instituciones locales: gremiales de productores rurales, comisiones de fomento de escuelas, grupos de vecinos (véase 2.1.2);
 - la preparación de material pedagógico (véase 2.1.3) y la capacitación de multiplicadores (técnicos de las distintas instituciones que tienen contacto continuo con la población local y que actuaron posteriormente como facilitadores en las consultas a grupos e instituciones);
 - la consulta y participación a diferentes instituciones públicas, programas y proyectos (PPR, PUR, INC, INIA, MEVIR y otros) (véase 2.1.3);
3. *Determinación de propuestas concretas* para el desarrollo de la zona, que conforman las ideas fuerza para el Plan de Desarrollo (véase 2.1.4);
4. *Implementación inicial* de proyectos y puesta en marcha de un modelo de gestión participativa (véase 2.1.5).

A continuación se presentan las actividades generadas en las cuatro etapas enunciadas, incluyendo para cada una el objetivo, la metodología y los logros alcanzados.

2.1.1. Movilización inicial

El proceso comenzó con una etapa de movilización inicial en que se expuso el marco conceptual y metodológico del desarrollo rural sostenible con enfoque territorial a los actores departamentales y nacionales, con el fin de facilitar la comprensión y apropiación de este como enfoque de trabajo. Esta fue una etapa previa al trabajo específico en el territorio, de la cual se esperaba lograr una visión compartida respecto a un marco para el trabajo conjunto de las distintas instituciones públicas y privadas vinculadas al desarrollo rural en el departamento de Canelones.

Con ese objetivo se organizó el taller «Marco conceptual y metodología de proyectos de desarrollo rural con enfoque territorial para el departamento de Canelones», los días 23 y 24 de febrero de 2006, en el Centro Agustín Ferreiro de Canelones. Esta actividad contó con la presencia de cincuenta y cuatro participantes: miembros del equipo de gobierno de la Comuna Canaria, técnicos de proyectos y direcciones del MGAP e integrantes de diversas instituciones con presencia en el departamento. La organización del evento estuvo a cargo de la IMC, que aportó los recursos y se encargó de la convocatoria. El IICA contribuyó con la presencia de dos técnicos regionales expertos en desarrollo rural y planificación participativa, la metodología de los trabajos prácticos realizados en el taller y la sistematización de los resultados.

El taller apuntó a integrar las perspectivas municipales, nacionales y sectoriales sobre el desarrollo rural en Canelones, para lograr en el futuro una mayor coordinación en el territorio. Como ejercicio y primera aproximación a la metodología de planificación estratégica participativa, se trabajó en la identificación de regiones dentro del departamento y en el reconocimiento de fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas y posibles líneas de acción en un territorio concreto donde se coincide en la necesidad de focalizar esfuerzos y recursos: el noreste de Canelones.

Los participantes evaluaron positivamente esta instancia, de la cual se destacan algunos aprendizajes a tomar en cuenta para trabajos sucesivos:

Una parte fundamental del método de trabajo propuesto es la consulta a la sociedad, como forma de promover la participación y la responsabilidad de los pobladores de la zona en el desarrollo de esta. Durante el mes de mayo de 2006 se realizaron diecinueve talleres en los que participaron más de trescientas personas de la zona y representantes de distintas instituciones.

- Resultó un buen primer ejercicio para abordar los temas y dimensiones del DRSET, así como para demostrar algunas de las dinámicas de trabajo propuestas en la metodología de planeamiento estratégico participativo.
- Significó una instancia de interacción entre técnicos y funcionarios de distintas instituciones, que pocas veces habían tenido la oportunidad de reunirse e intercambiar sus visiones sobre el desarrollo en Canelones. Esta actividad implicó tender puentes para fortalecer el tejido institucional en el departamento.
- Se valoró la diversidad de personas e instituciones presentes en el taller, aunque también surgió como crítica la reducida presencia de actores locales, especialmente productores, trabajadores y empresarios (bodegas, frigoríficos, etcétera). En el transcurso del taller predominó el punto de vista agronómico acerca del concepto de desarrollo, resultado de que la mayoría de los participantes que respondieron a la convocatoria fueron técnicos de programas y proyectos agropecuarios.
- El taller dejó expectativas de concretar en la práctica las sugerencias que surgieron para atender al NEC y su problemática.

Como principales logros en esta primera etapa se destacan:

- La difusión y aceptación del enfoque propuesto entre diferentes actores y organizaciones del departamento de Canelones.
- La identificación de distintos territorios o microrregiones en Canelones.
- La selección del NEC como área prioritaria y la decisión de trabajar desde un enfoque integral y participativo en la construcción de un plan de desarrollo para este territorio.

En síntesis, el taller fue una actividad formativa desde el punto de vista conceptual, tendió lazos para la interacción, fortaleció a la IMC en su rol de gobierno y constituyó una instancia valiosa como punto de partida para una nueva forma de trabajo.

2.1.2. Consulta a la población

Una parte fundamental del método de trabajo propuesto es la consulta a la sociedad, como forma de promover la

participación y la responsabilidad de los pobladores de la zona en el desarrollo de esta.

Para avanzar en esta línea de trabajo, así como para conocer y jerarquizar la perspectiva de la población rural del NEC se organizó una serie de talleres locales, en donde los participantes identificaron problemas y ventajas de la zona, y propusieron soluciones concretas, especificando responsables y participantes.

Durante el mes de mayo de 2006 se realizaron diecinueve talleres, que abarcaron los siguientes puntos del territorio: Gardel, Migués, Estación Migués, Tala, El Arenal, Pedernal, La Piedra, Nueva Esperanza, Vejigas, San Jacinto, Costa del Santa Lucía, Solís Chico, Colonias (Berro, Blanca Berreta, Gianattasio), La Torta, Tapia, Sauce Solo, Cuchilla del Horno, Los Arenales. En ellos participaron un total de trescientas cincuenta y cuatro personas de la zona y representantes de IMC, MGAP, PUR, DIGEGRA, PPR, INC, INIA, IICA.

Los representantes de estas instituciones participaron junto con los actores sociales como parte de la estrategia de promover la acción articulada en el territorio. Esto significa un profundo contraste con estrategias de implementación de proyectos que funcionaban aisladamente y sin consulta a los directos involucrados: las personas que habitan el territorio. Además, las entidades que participaron son las que cuentan con recursos para financiar proyectos o atender demandas fundamentales.

Los grupos fueron identificados por la Dirección General de Desarrollo Productivo de la Intendencia sobre la base de los contactos previamente establecidos con productores y vecinos de zonas rurales del NEC, con los que esta Dirección viene trabajando desde el inicio de su gestión. El hecho de que la convocatoria se realizara a través de este conocimiento preexistente significó una limitación: la mayoría de los grupos que participaron en la consulta estaban conformados por productores rurales, lo que resultó un sesgo hacia el tema agropecuario.

La metodología de los talleres fue elaborada por el equipo técnico del IICA que, además, proporcionó guías y entrenamiento a los moderadores. En esta instancia resultó fundamental la construcción de una propuesta metodológica clara y sencilla para conducir los talleres y, sobre todo, la preparación de los moderadores, cuyo rol fue esencial en el trabajo de los grupos, que fueron los propios técnicos de las instituciones que actúan en el territorio (DIGEGRA, INIA, PUR, INC, Intendencia) y que, como parte de su propio trabajo cotidiano, se reúnen con los grupos de vecinos y productores de la zona.

Los vecinos de las áreas rurales del NEC identificaron y priorizaron los problemas y oportunidades de la zona, y propusieron acciones concretas, con lo cual comenzaron a plantear las bases de un plan de desarrollo para la microrregión.

2.1.3. Desarrollo práctico de los talleres y materiales pedagógicos utilizados

Los talleres se desarrollaron en tres pasos (véase figura 2): presentación de los objetivos y la metodología, por el moderador; trabajo en subgrupos más pequeños a partir de una pauta de trabajo; y plenario para la puesta en común. En cada taller se buscó responder a las siguientes preguntas: ¿qué cosas son un problema en esta zona?, ¿qué cosas son una ventaja o constituyen aspectos positivos de la zona?, y finalmente, ¿qué es necesario hacer para cambiar la situación?

Para responder estas preguntas, los participantes debían expresar colectivamente:

- los *problemas* de la zona.
- las *ventajas* de la zona.
- *propuestas* para cambiar y desarrollar la zona.

El análisis del grupo debía estar referido a su zona y a su experiencia concreta, tomando en cuenta las distintas dimensiones del desarrollo sostenible y expresadas en un lenguaje cotidiano. Para ello, se solicitaba a los integrantes del taller, divididos en pequeños grupos, que consideraran el desarrollo desde distintos puntos de vista: económico, social, salud, bienestar, ambiente, educación, cultura, recreación, producción, trabajo, tecnología, funcionamiento de las instituciones, organizaciones y grupos. Los moderadores debían orientar al grupo para que se plantearan propuestas concretas. Por ejemplo, si surgía el

problema de la infraestructura, el grupo debía tratar de explicar qué tipo de obra debía realizarse, en qué lugares y cuál sería más conveniente para esa zona en particular.

A partir de un conjunto de propuestas de acción, cada taller finalizaba definiendo prioridades, señalando las cinco acciones más importantes y los actores involucrados en ellas (la Intendencia, distintos organismos, la comunidad o el grupo, etcétera), especificando qué aportes podría hacer la gente de la zona para concretar esas propuestas (por ejemplo, recursos propios como tierra o maquinaria, nuevas comisiones o apoyo a las existentes, actividades en la comunidad, etcétera).

En síntesis, como principal resultado de los talleres locales los vecinos de las áreas rurales del NEC identificaron y priorizaron los problemas y oportunidades de la zona, y propusieron acciones concretas, con lo cual comenzaron a plantear las bases de un plan de desarrollo para la microrregión. Los talleres sirvieron como una forma de capacitación para fomentar la corresponsabilidad y la autoconfianza de la población para participar en procesos de desarrollo. Asimismo, los talleres aportaron una visión más integral a los técnicos, cuyo sesgo se vincula fundamentalmente a lo productivo-agropecuario.

¹ La cadena agroindustrial de la remolacha azucarera funcionó sobre la base de subsidios, entre las décadas de los años cuarenta y setenta. Al desaparecer este subsidio, los precios del azúcar dejaron de ser competitivos y el complejo entró en una crisis de la cual no se recuperaría.

Figura 2. Esquema propuesto a moderadores para guiar los talleres

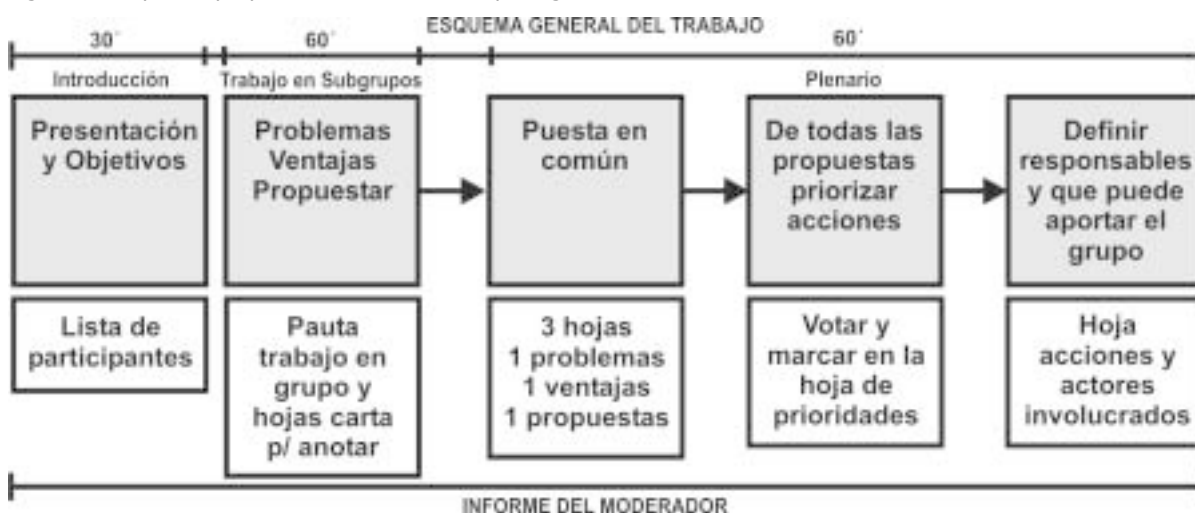


Figura 3. Guía para trabajo en subgrupos

PUNTOS DE VISTA A TENER EN CUENTA
(1 hoja para cada subgrupo)



Cuadro 4. Ejemplo de resultados de trabajo en plenario para identificar acciones prioritarias y responsables

Acciones (en orden de prioridad)	Grupo local comunidad	Grupo + ayuda externa	IMC	MGAP	Otros
1 - Coordinar entre las instituciones			Contacto entre instituciones (IMC, INC, PUR, D(EGRA) para plan de trabajo para la zona		
2 - Cultivos masivos para agroindustria	Mano de obra para investigación, tierra y tiempo	Análisis de costos		Técnicos	Ancap, por producción de alcohol
3 - Educación adaptada a la zona	Plantar huerta con los niños		Técnicos para charlas sobre huerta y uso de agroquímicos		Ministerio de Educación: capacitar a los maestros rurales y que los temas rurales estén en el programa
4 - Créditos accesibles	Averiguar distintas posibilidades				Cualquier institución que pueda dar créditos, de acuerdo con los ciclos de los cultivos
5 - Salud. Mejorar policlínicas locales (Migues, Montes y Bolívar)	Reunirse con autoridades				MSP-Hospital de Tala, que haya especialistas en la policlínica de Migues. Que se haga educación preventiva en las escuelas

La perspectiva técnica de las instituciones permite analizar el territorio como un todo e identificar algunas propuestas que se están trabajando desde distintos ámbitos institucionales y que, en muchos casos, eran escasamente conocidas e intercambiadas con otros actores.

2.1.4. Consulta técnica a instituciones especializadas

Paralelamente a los talleres locales se realizó una ronda de consultas a instituciones especializadas que operan en el NEC con el objetivo de recoger la opinión técnica de cada una sobre los problemas, potencialidades y posibles acciones a desarrollar en la microrregión. Si bien esta estrategia no pretendió sustituir los necesarios estudios técnicos, sirvió para señalar aspectos claves vinculados al desarrollo sostenible del territorio.

Para esta consulta se aplicó un formulario en el que se solicitaban opiniones sobre los problemas, ventajas y oportunidades del NEC, así como aportes y sugerencias.

Las instituciones que respondieron la consulta fueron: Asociación Nacional de Productores de Leche, Centro de Estudios Estratégicos Canarios, Consejo de Educación Técnico Profesional, ex UTU, Comisión Nacional de Fomento Rural, División Suelos y Aguas de la DGRNR, Centro Regional Sur de la Facultad de Agronomía, Instituto Nacional de Colonización, Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria, Instituto Plan Agropecuario, Junta Nacional de la Granja, Programa PROIMUJER (DINAE-JUNAE-MTSS), Oficina de Programación y Política Agropecuaria, Junta Local de Mígues, DGDGP Intendencia Municipal de Canelones, Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales UDELAR.

A través de esta consulta se logró recoger una perspectiva diferente y complementaria a la de los grupos locales, que son los que viven diariamente las limitaciones del desarrollo de la zona. La visión de estos es válida porque recoge las expectativas de cambio desde la singularidad de las distintas localidades del NEC. La perspectiva técnica de las instituciones permite, en cambio, analizar el territorio como un todo e identificar algunas propuestas que se están trabajando desde distintos ámbitos institucionales y que, en muchos casos, eran escasamente conocidas e intercambiadas con otros actores.

Las conclusiones que se extraen de estas dos instancias de consulta alimentaron la siguiente etapa de identificación y consenso en torno a un conjunto de ideas fuerza que constituyen la columna vertebral del Plan de Desarrollo.

2.1.5. Elaboración conjunta de ideas fuerza para el Plan de Desarrollo NEC

Con el objetivo de identificar y consensuar las ideas fuerza para la construcción de un plan de desarrollo y proponer un modelo de gestión para este, se organizó un nuevo taller sobre «Ideas fuerza y modelo de gestión para el plan de desarrollo rural con enfoque territorial del NEC». Tuvo lugar el 16 de junio de 2006, en Tala, con la participación de setenta personas representantes de los habitantes de la zona, sus organizaciones y las instituciones especializadas que participaron de la consulta (véase lista de organizaciones en anexo). Es importante señalar que todos los participantes formaron parte de alguna de las etapas de consulta previas y en este espacio se encontraron todas las instituciones y grupos de distintas localidades del NEC.

Para este taller se sintetizaron los aportes recogidos en las dos instancias previas de consulta sistematizados por el equipo de trabajo de la IMC y del IICA. Este trabajo fue presentado en el taller junto con un avance para la discusión del modelo de gestión para el Plan, propuesta por la Dirección de Desarrollo Productivo. Luego de presentadas, estas ideas fueron reformuladas tomando en cuenta las propuestas que surgieron en el propio taller, en el trabajo de pequeños grupos sobre un documento base luego analizado colectivamente en plenario.

Se logró así una definición consensuada de las ideas fuerza del Plan NEC y se sentaron las bases de un modelo de gestión para el Plan. Este ha comenzado a funcionar a partir de reuniones de grupos temáticos denominados «vértices del desarrollo», los cuales están enmarcados en la propuesta general de la Comuna Canaria para la gestión de las distintas microrregiones de Canelones.

El taller fue evaluado de forma positiva por los participantes. Estos contribuyeron con algunas propuestas para continuar el trabajo, tales como las de realizar un mapeo de recursos del NEC para identificar y cuantificar recursos en forma localizada, incorporar el enfoque de género y crear un espacio de coordinación general entre las instituciones. La participación de representantes de los grupos locales junto a las instituciones fue uno de los aspectos más destacados. En palabras de una productora y vecina del NEC: «Me pareció muy bueno agrupar las instituciones y productores para poder plantear nuestros problemas y necesidades a las instituciones que nos

puedan ayudar. Estoy muy conforme con todo el esfuerzo que se está haciendo para ayudar al NEC. Es un buen principio y hay buenas propuestas; espero que se puedan llevar a la realidad».

2.1.6. Acciones iniciales y puesta en marcha de un modelo de gestión

En la presente etapa se están dando los primeros pasos en la implementación de acciones concretas de desarrollo, mientras se continúa avanzando en el proceso de planeamiento. También se ha trabajado en la sistematización de los resultados alcanzados hasta el momento, que se presentan en este documento.

En una primera fase de implementación, se comenzó a trabajar en grupos de trabajo, llamados *vértices del desarrollo*, organizados según su temática en *productivo, social, territorial e institucional*. Estos grupos están constituidos por representantes de distintas direcciones de la IMC, de programas y proyectos del MGAP, y de otras instituciones públicas y privadas. Cada vértice define acciones concretas y busca el apoyo y las coordinaciones necesarias para ejecutarlas dentro de su área de competencia. La constitución de los vértices, sus funciones y formas de operar se describen con más detalle en el punto 3.1 de este documento, donde se define y explica el modelo de gestión del Plan.

Paralelamente, se inició un trabajo conjunto con el equipo del IICA y la Dirección de Desarrollo Productivo, para reunir y sistematizar toda la información disponible, evaluar técnicamente la viabilidad de las propuestas existentes y priorizarlas para definir la estructura del Plan y comenzar a elaborar los proyectos que permitan avanzar en su implementación.

Como principal resultado hasta el momento, se puede mencionar la puesta en marcha de un modelo de gestión y coordinación institucional que ya ha permitido implementar algunos proyectos productivos con una importante coordinación territorial de personal y recursos entre las instituciones y actores participantes. Por otro lado, se ha avanzado en el intercambio entre distintos ámbitos del gobierno departamental, como los secretarios de juntas y las distintas direcciones de la Intendencia, y se ha logrado que algunas acciones municipales, como el Plan de Caminería, sea elaborado conjuntamente.

Asimismo, en esta etapa se ha trabajado en la elaboración de un documento descriptivo de las principales líneas de acción y perfiles de proyectos del Plan NEC, que servirá como hoja de ruta para la ejecución de este.

Los predios familiares son pequeños y tienen escasas posibilidades de crecimiento. Esto conlleva dificultades para encarar rubros complementarios a la horticultura y limita las posibilidades de que los hijos de productores familiares puedan desarrollarse a través de nuevos emprendimientos.

2.2. Problemas y oportunidades del NEC identificados en las etapas de consulta

Por definición, el desarrollo sostenible es multidimensional. Se trata de un proceso que abarca un conjunto de dimensiones: tecnológico-productiva, económico-social, ambiental y cultural. Avanzar en términos de desarrollo sostenible significa el logro armónico de los objetivos propuestos en todas estas dimensiones, que se van definiendo y consensuando a partir de la realidad del propio territorio.

A través del proceso de consulta a la sociedad y a las instituciones, se han identificado los problemas y oportunidades más relevantes en cada dimensión que orientarán las acciones del Plan de Desarrollo del NEC, según la perspectiva de los técnicos, los productores y los habitantes rurales involucrados.

2.2.1. Dimensión tecnológico-productiva

Esta dimensión está relacionada con la base productiva del territorio, incluyendo actividades primarias, secundarias y de servicios, y considerando también lo relacionado con la tecnología, el financiamiento y la comercialización.

El desarrollo del NEC está estrechamente vinculado a la capacidad productiva de su territorio rural. La actividad económica que dinamiza la zona es fundamentalmente agropecuaria y ha sido reconocida como el eje ordenador para comenzar a resolver los problemas que limitan su desenvolvimiento. Se reconoce, asimismo, que en el transcurso de este proceso aún se requiere incorporar a otros sectores de actividad (industrial, comercial, de servicios) e identificar sus articulaciones con la base productiva rural.

Problemas

— *Problemas de escala y acceso a la tierra en la producción familiar.* Los predios familiares son pequeños y tienen escasas posibilidades de crecimiento. Esto conlleva dificultades para encarar rubros complementarios a la horticultura y limita las

posibilidades de que los hijos de productores familiares puedan desarrollarse a través de nuevos emprendimientos. El problema no es fácil de solucionar por la vía del mercado, ya que el precio de la tierra en la zona ha crecido debido a la importancia de los usos residencial y recreativo, que compiten con el uso productivo. Estos problemas de acceso a la tierra deben trabajarse con el Instituto Nacional de Colonización, para adecuar algunos requisitos demasiado exigentes para la situación específica de los productores jóvenes. Otro tema a solucionar es la tenencia precaria de los predios, que impide acceder a préstamos productivos y de vivienda.

— *Descapitalización de la producción familiar y dificultades de acceso al crédito.* La mayoría de los pequeños productores no posee capital para invertir ni cuenta con capital de giro para iniciar actividades nuevas.

— *Poca disponibilidad de agua y escasa infraestructura de riego,* fundamentalmente para la producción hortícola. Este es un problema muy mencionado durante la consulta, aunque es más priorizado por los técnicos que por los productores. Es necesario tener en cuenta que a través de los años se ha intentado solucionar a través de diversos proyectos de riego; sin embargo, las obras realizadas no contaron con un criterio de desarrollo territorial ni estuvieron enmarcadas en proyectos colectivos que ayudaran a racionalizarlas. Es decir, no solo se trata de la escasez de recursos hídricos, sino de la necesidad de una gestión de estos recursos que permita utilizarlos con racionalidad.

— *La comercialización de productos* es otro de los problemas que surge en las diversas instancias de consulta, mencionado por técnicos y productores, y marca las reducidas dimensiones del mercado para la colocación de los rubros más comunes en la región, con una fuerte dependencia del mercado interno. Los productores hacen

Por la existencia de algunas agroindustrias en la zona y a la cercanía de centros poblados con cierto desarrollo, existen posibilidades de combinar la actividad agropecuaria con actividades extraprediales. Esto puede contribuir a que los jóvenes permanezcan en el medio rural o en los pueblos participando en diversas actividades, muchas de las cuales pueden ser no agrícolas.

referencia a problemas de locomoción para el traslado de la producción y los técnicos marcan el «culto a los comisionistas», es decir, la dependencia con respecto al mercado interno. Por este motivo, demandan seguridad de colocación y precios base que cubran los costos de producción. La integración a planes de producción y venta es vista por ellos como una solución a este problema, así como la vinculación con la agroindustria.

— *La excesiva diversificación en los predios sin intensificación* es un problema más bien marcado por los técnicos.

— *La forestación en suelos con otros potenciales* es un problema sentido fundamentalmente por los productores.

— *La escasez de asistencia técnica y capacitación estables en el tiempo* que permita incorporar e implementar correctamente la tecnología propuesta para la zona es un problema identificado tanto por técnicos como por productores.

— *La insuficiencia de maquinaria agrícola especializada y apropiada* que permita las actividades de preparación de suelo, siembra y cosecha en tiempos oportunos, así como la sistematización de chacras, es un problema detectado por todos.

— *La infraestructura industrial y productiva en la zona es mínima* y, en muchos casos, obsoleta, sobre todo en la opinión de los técnicos.

Oportunidades

— *Cercanía a Montevideo y el eje turístico del Este* (Costa de Oro) como grandes centros de consumo y mercadeo. También cuenta con ciudades con cierto desarrollo como Tala, San Jacinto y con la proximidad de Minas, centros urbanos con potencial para la provisión de servicios.

— *Grandes extensiones de tierra potencialmente aprovechable*, con suelos que tienen capacidad de respuesta y recuperación.

— *Existen propuestas tecnológicas validadas* que pueden utilizar pequeños productores de la zona, como la implantación de pasturas y su

combinación con la producción animal y vegetal, por ejemplo, el modelo hortícola-ganadero (CNFR-INIA).

— *Existen experiencias exitosas de planes de producción y comercialización en desarrollo*, como por ejemplo el Plan Tomate (IMC, CNFR, DIGEGRA, PUR y COPRONEC).

— *Experiencia y disposición de los productores a participar en experiencias grupales asociativas*, aunque estas no son por sí mismas una solución: es necesario presentar alternativas viables para los distintos rubros. La cercanía entre predios y la buena vecindad y comunicación entre productores son factores que facilitan la participación en este tipo de experiencias.

— *Disponibilidad de asistencia técnica, maquinaria y herramientas para grupos de productores* provistos por la IMC y por diferentes programas nacionales. Aunque estos servicios no tienen todavía una cobertura óptima y a veces se superponen, la existencia del Plan de Desarrollo podría contribuir a coordinarlos y ampliarlos.

— *El nivel de endeudamiento en la zona es bajo.*

— *Posibilidades de combinar la actividad agropecuaria con actividades extraprediales*, debido a la existencia de algunas agroindustrias en la zona y a la cercanía de centros poblados con cierto desarrollo. Esto puede contribuir a que los jóvenes permanezcan en el medio rural o en los pueblos participando en diversas actividades, muchas de las cuales pueden ser no agrícolas.

2.2.2. Infraestructura y servicios conexos

Por lo general, el tema de la infraestructura y servicios del territorio no se suele incluir como una dimensión del desarrollo en sí misma, sino como un tema transversal. En este caso surgió fuertemente a través de las consultas a la sociedad, más allá de lo esperado por la IMC y los técnicos de las instituciones. De haber procedido a formular el Plan solamente desde las oficinas municipales o a partir de consultorías técnicas, quizás este aspecto no hubiera sido destacado. Sin embargo, la vivencia de los habitantes del medio rural es muy fuerte con respecto a la importancia de contar con una red de rutas y caminos en buen estado y a sus repercusiones para el desarrollo.

El tejido social de la zona se ha visto afectado por un proceso de despoblación significativo. Sin embargo, existen familias radicadas en el medio rural decididas a permanecer en él y a mantener una identidad cultural con sentido de pertenencia.

Problemas

- *El mal estado de la caminería en la zona* es el principal problema desde este punto de vista, tanto a nivel de caminería nacional como vecinal y del acceso a los predios. Este aspecto es marcado como una severa limitante para el desarrollo de la zona, fundamentalmente por los productores rurales.

- *Existen problemas de locomoción:* escasez de líneas de autobuses, baja frecuencia y falta de coordinación de horarios entre las empresas. Esto dificulta el traslado de la población, particularmente para asistir a centros educativos y de salud.

- *Limitantes en algunos servicios públicos:* se mencionan problemas tales como el mal funcionamiento de los teléfonos, la escasez de cabinas, así como también el limitado acceso a Internet. Los vecinos señalan en algunos casos dificultades para acceder al agua potable y lo costoso de instalar energía eléctrica.

Oportunidades

- *Existe en la zona una extensa red de rutas y caminos* con una buena estructura vial, a pesar del deterioro ya mencionado.

- *Se dispone de infraestructura de transporte que podría potenciarse* para mejorar la circulación de la población dentro de la zona y su conexión con otras zonas, considerando, por ejemplo, que existe una estación de AFE en Tapia.

- *Aceptable acceso a telefonía, electrificación rural y, en algunas zonas, a Internet,* pese a las carencias ya mencionadas.

- *La región está conectada con ciudades como Montevideo, Minas, Atlántida, y cuenta con centros urbanos* que brindan servicios y tienen buena infraestructura. También hay en zonas rurales algunos locales y clubes para realizar actividades comunitarias y de capacitación (Los Arenales, El Pederal, Gardel, Mangangá, escuelas rurales, etc.).

2.2.3. Dimensión sociocultural

Esta dimensión incluye el análisis de la estructura de la población, su distribución y la diversidad de grupos humanos existentes en el territorio, así como el acceso que tienen a bienes y servicios colectivos de salud, educación y recreación. También se consideran sus formas de organizarse y participar, sus lazos de interacción y valores compartidos.

Problemas

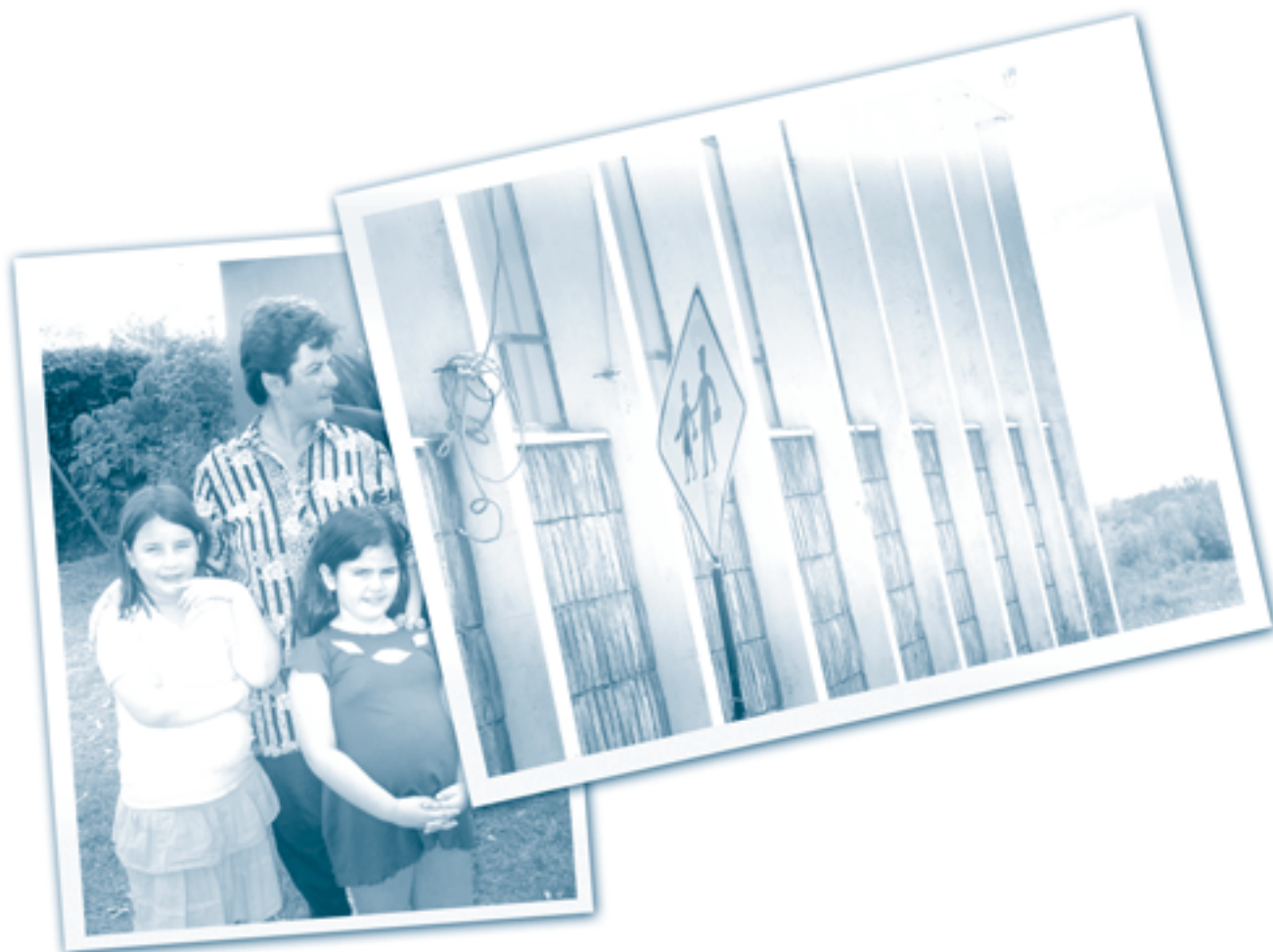
- *El tejido social de la zona se ha visto afectado por un proceso de despoblación significativo.* Todos los grupos e instituciones consultadas coinciden en que desde hace varios años se da una fuerte emigración, particularmente de jóvenes y mujeres. Esto trae aparejado la pérdida de mano de obra calificada, de empresarios familiares, así como también el envejecimiento de la población y la pérdida de capital humano y social.

- *Los servicios de salud en la zona son insuficientes y de difícil acceso para los habitantes rurales,* por las distancias y la escasa locomoción. Se destaca la necesidad de contar con más policlínicas móviles y de facilitar el acceso a odontólogos y médicos especialistas.

- *Necesidades de mejora de los servicios educativos y de capacitación.* En este sentido, los vecinos manifiestan interés por contar con una formación para la permanencia en el medio rural de niños y jóvenes, así como por una más completa capacitación de los agricultores para desarrollar procesos productivos con las tecnologías actuales.

- *Escasa oferta de capacitación en actividades no agrícolas para adolescentes y adultos* (informática, administración de empresas, primeros auxilios, cuidado del ambiente, idiomas, electricidad, carpintería, corte y confección, cocina, etc.). En muchos casos, el limitado acceso a este tipo de oferta tiene que ver con la falta de medios de transporte (autobuses) para que los jóvenes puedan trasladarse a cursar estudios secundarios y técnicos.

Los vecinos manifiestan interés por contar con una formación para la permanencia en el medio rural de niños y jóvenes, así como por una más completa capacitación de los agricultores para desarrollar procesos productivos con las tecnologías actuales.



— *Alta incidencia de la pobreza rural*, en comparación con otras zonas del departamento, fruto del escaso nivel de actividad económica, del desempleo y de la ausencia de programas nacionales y departamentales que instrumenten políticas sociales. Con respecto a los sectores más pobres, se menciona asimismo la carencia de viviendas y su precariedad, así como también la falta de recursos para su refacción.

— *La falta de oportunidades recreativas y culturales* es resaltada por productores y técnicos, así como la escasa actividad social, especialmente para los jóvenes.

— En el ámbito cultural los técnicos mencionan la *falta de una mentalidad empresarial planificadora*. Se plantean algunas opiniones acerca de la existencia de una actitud pasiva que espera una acción paternalista del Estado.

— También los técnicos mencionan una *escasa receptividad a la innovación tecnológica*, en parte por el envejecimiento de la población y por cierta actitud de desconfianza frente a las agencias de extensión.

— Otro de los problemas relevantes, planteado sobre todo por los técnicos, es la *limitada cultura cooperativa*, ya que detectan poca motivación para encaminar tareas en común.

Oportunidades

— *Alta densidad de población rural en comparación con otras zonas rurales del país*, a pesar del proceso de emigración que se registra en forma creciente. Existen familias radicadas en el medio rural decididas a permanecer en él y a mantener una identidad cultural con sentido de pertenencia.

— *Presencia de grupos de productores y de vecinos con capacidad de innovación y propuesta*, lo que significa un capital humano y social muy importante. A través de los diecinueve talleres en los que han participado numerosos actores sociales, se percibe un alto compromiso y afecto por su localidad, así como marcadas actitudes de «buena vecindad».

Por muchos años no existió una propuesta articulada e integral que contribuyera a orientar la labor de los distintos actores involucrados en el desarrollo de la zona.

— *En la zona existen reservas culturales relacionadas con oficios agrarios diversos vinculados a la tradición en el trabajo agropecuario.* Asimismo hay centros de estudio cercanos y cobertura de educación primaria y secundaria, con buena distribución de escuelas, lo que indica que los problemas de acceso estarían vinculados mayormente a las condiciones de pobreza y a la situación del transporte y de los caminos.

2.2.4. Dimensión ambiental

Este aspecto del desarrollo se refiere a la vinculación entre las actividades económicas, sociales y culturales de la población, con los recursos naturales como el agua, el suelo y la biodiversidad. Los desequilibrios que se pueden generar en esta interacción comprometen el desarrollo futuro y, por lo tanto, esta es una dimensión fundamental de la sostenibilidad. El manejo integrado de los recursos naturales para alcanzar una relación más sostenible a largo plazo entre producción, consumo y conservación es uno de los desafíos de la gestión ambiental del desarrollo.

En el caso del NEC, la visión de los vecinos y los técnicos sobre este tema no ha sido muy destacada, si bien los problemas que se mencionan, aunque pocos, revisten gravedad desde el punto de vista ambiental y están básicamente relacionados con un manejo productivo no sostenible.

Problemas

- *Contaminación de cursos y fuentes de agua* producto tanto de la actividad agropecuaria como del mal manejo de los residuos sanitarios.
- *Degradación de suelos por la erosión*, debido al uso agrícola intenso, lo que da como resultado suelos empobrecidos y muy erosionados. Esta situación repercute severamente en las posibilidades de desarrollo productivo.
- *Uso indiscriminado y mala aplicación de agroquímicos.*
- Residuos generados por envases de plásticos y de nylon.
- Forestación desmedida en suelos con aptitud para horticultura.

— *Escasa concienciación de la población y las instituciones en el tema:* es baja la preocupación por los temas ambientales en la percepción que se tiene sobre el desarrollo.

Oportunidades

- Los participantes de las etapas de consulta reconocen que *la zona tiene un potencial ambiental importante.*
- Si bien están presentes los factores de contaminación devenidos de la actividad agrícola, *no hay grandes problemas de contaminación urbana del tipo que se vive en otras zonas del departamento.*
- *La zona aún tiene una rica reserva de agua*, sobre todo por la presencia de manantiales, aunque se detectan problemas de contaminación y disponibilidad de este recurso.
- *Existe una diversidad de ambientes* que permite planificar el uso de la tierra en sistemas agrosilvopastoriles.

2.2.5. Dimensión político-institucional

Esta dimensión cobra un papel fundamental en la experiencia de desarrollo del NEC. Refiere al proceso de descentralización, participación de diferentes actores y coordinación interinstitucional. De esta dimensión depende la negociación política de las orientaciones del desarrollo, que se refleja en los recursos, proyectos y obras destinados a satisfacer las demandas de los distintos grupos involucrados.

Problemas

- *Por muchos años no existió una propuesta articulada e integral* que contribuyera a orientar la labor de los distintos actores involucrados en el desarrollo de la zona.
- Las experiencias de los productores familiares en los momentos de crisis sectorial han motivado el *descreimiento* ante nuevas propuestas de desarrollo.

— Hasta iniciado el proceso de construcción del Plan NEC, tanto los técnicos como los productores percibían la *falta de una buena coordinación institucional y un accionar superpuesto de diversos organismos públicos y privados.*

— *Tejido político-institucional debilitado*, con instituciones asociativas que se han desgastado y requieren mucho trabajo para su renovación. La falta de oportunidades de participación explica en parte esta situación, que podría mejorar ampliamente con un cambio en el modelo de gestión del desarrollo adecuado a la realidad del territorio y sus actores.

Oportunidades

— *Existe una voluntad manifiesta de mejorar la coordinación interinstitucional.* Ya se han firmado algunos convenios entre varias organizaciones, programas gubernamentales y direcciones de la Intendencia para encarar en forma coordinada proyectos de desarrollo local en el territorio.

— *Existe en la región una institucionalidad latente* (sociedades de fomento rural) con buena infraestructura para realizar reuniones y actividades, que puede cumplir un rol trascendente en distintos proyectos. Por otro lado, existe la posibilidad de coordinar y actuar en conjunto con organizaciones similares del suroeste de Lavalleja y sureste de Florida como un gran desafío regional.



En cuanto a desarrollo productivo, la propuesta se basa en la estructuración de planes de producción y comercialización. Se considera fundamental la integración de los pequeños productores a cadenas comerciales estructuradas, con una definición clara de producto y mercado.

2.3. Ideas fuerza y esquema inicial del Plan NEC

2.3.1. Las ideas fuerza del Plan de Desarrollo NEC

Las *ideas fuerza* del Plan NEC son las propuestas básicas que orientan su elaboración, alrededor de las cuales se identifican y ejecutan programas y proyectos priorizados por los actores sociales que habitan el territorio. Los pasos seguidos para la elaboración de las ideas fuerza fueron explicados en el punto anterior. Este proceso se apoyó en el marco conceptual del DRET y en la metodología de planificación estratégica participativa, ajustando el enfoque a la realidad de los actores del NEC.

Al analizar los problemas, oportunidades y propuestas



planteados surgen estas ideas fuerza que se presentan a continuación, agrupadas y sintetizadas por dimensión del desarrollo.

2.3.2. Desarrollo productivo

Agrupar todo lo atinente al desarrollo productivo agropecuario de la zona. La propuesta se basa en la estructuración de planes de producción y comercialización. En este sentido, se considera fundamental:

- la integración de los pequeños productores a cadenas comerciales estructuradas, con una definición clara de producto y mercado;
- el agrupamiento de los pequeños productores como forma de mejorar escala, calidad y continuidad de los procesos y los productos;
- la disponibilidad de una propuesta tecnológica adaptada a los pequeños productores, basada en los recursos existentes y respetuosa del ambiente;
- asistencia técnica responsable y permanente;
- capacitación para técnicos y productores;
- apoyo financiero adecuado a los ciclos productivos.

2.3.3. Infraestructura y ordenamiento territorial

En este eje se consideran aspectos tales como la caminería y el transporte, el acceso a la tierra, la planificación del uso del suelo y el mejoramiento de servicios a la población (vivienda, electrificación, telefonía). También se incluyen iniciativas para el desarrollo microrregional que apuntan a aumentar la relación entre los centros urbanos y las áreas rurales, como por ejemplo, planes de desarrollo turístico, presencia de industrias medianas y pequeñas, y presencia de servicios.

Los programas y proyectos que constituyen el Plan NEC están en diferentes fases de desarrollo. Algunos se están implementando, otros están en elaboración y una parte de las ideas fuerza todavía no ha comenzado a desagregarse en programas y proyectos. Pero lo importante es que el Plan cuenta con bases ampliamente consensuadas y con un diseño inicial que orienta su gestión.



2.3.4. Plan de formación y capacitación

Estas propuestas tienen que ver con el desarrollo de actividades formativas, culturales y deportivas, así como de capacitación en temas que se consideren pertinentes para mejorar las capacidades y habilidades de los habitantes del medio rural. La articulación de la formación con el plan de desarrollo productivo se considera fundamental, así como la equidad de género y la atención prioritaria a los más jóvenes. Estas iniciativas deben ir de la mano con el fortalecimiento de las escuelas rurales y los clubes sociales como centros de referencia.

2.3.5. Mejora de los servicios de salud

Aquí se agrupa todo lo relacionado con el acercamiento de los servicios de salud a la población del medio rural. Se buscan formas de mejorar la atención sanitaria mediante la instalación de policlínicas zonales o móviles, coordinaciones especiales con el hospital de Tala, así como el aprovechamiento de infraestructura subutilizada en los centros urbanos periféricos.

2.3.6. Coordinación institucional y participación local

La construcción del Plan de Desarrollo NEC debe acompañarse del fortalecimiento de las instituciones locales, en el marco de un proceso participativo que cuente con objetivos de largo plazo y acciones más inmediatas. Es fundamental la coordinación entre instituciones y organizaciones públicas y privadas, considerando el rol de cada una de ellas en el desarrollo del territorio. La principal actividad de este eje es el aterrizaje en los lineamientos del Plan NEC de los programas y proyectos nacionales, articulando las perspectivas sectorial y territorial del desarrollo.

2.3.7. Esquema inicial de programas y proyectos

Luego de la definición de las ideas fuerza se inicia la construcción del Plan de Desarrollo del NEC propiamente dicho. Esta etapa, la que actualmente está en proceso, consiste en la elaboración de las líneas de acción prioritarias para el desarrollo del territorio. Se trata de desagregar las ideas fuerza en un conjunto detallado de programas y proyectos específicos por sector y dimensión de la realidad.

Los programas se definen como los medios de acción para las distintas áreas de intervención en que puede dividirse un plan de desarrollo. En el caso del NEC, los programas que se van generando se desprenden de las ideas fuerza y van detallando las distintas líneas de acción dentro de estas. Dentro de cada programa se generan los instrumentos operativos que explicitan la acción a implementarse, con un foco preciso y bien delimitado, especificando objetivos, mecanismos de trabajo, plazos, zonas, beneficiarios, responsables, recursos. Estos son los

proyectos concretos, que constituyen la unidad mínima de planificación.

Los programas y proyectos que constituyen el Plan NEC están en diferentes fases de desarrollo. Algunos se están implementando, otros están en elaboración y una parte de las ideas fuerza todavía no ha comenzado a desagregarse en programas y proyectos. Pero lo importante es que el Plan cuenta con bases ampliamente consensuadas y con un diseño inicial que orienta su gestión.

En el cuadro 5 se presenta un esquema general de la estructura del Plan NEC y se muestra cómo las ideas fuerza se desagregan en programas y proyectos, independientemente de su grado de ejecución actual, el cual será presentado en el último capítulo.

Cuadro 5. Esquema inicial de programas e ideas de proyectos del Plan NEC a partir de las ideas fuerza

Ideas fuerza	Programas	Ideas de proyectos
Desarrollo productivo	Cultivos hortícolas	Producción de tomate - Producción de cebolla
	Instalación de pasturas y producción de forraje	Producción de carne vacuna - Producción de carne ovina Producción de cerdos - Producción de fardos para la venta Recria para tambos - Quesería
	Cultivos graníferos	Producción de granos de sorgo y maíz para alimentación animal Producción de granos para obtención de biocombustibles
	Servicios de maquinaria agrícola	Mejora del parque de maquinaria agrícola de la IMC y de la gestión del servicio Grupos de maquinaria multipredial
	Obras de riego y reservas de agua	Construcción de represas, tajamares y aguadas Proyectos multiprediales para abastecimiento de agua (microcuencas)
	Producción rural no agrícola	Estudios que identifiquen vocaciones del NEC para productos no agrícolas
Infraestructura y ordenamiento territorial	Caminería y transporte	Caminería: arreglo de rutas nacionales, caminos vecinales y entradas a predios; nombre de caminos Mejora de servicio de transporte colectivo en conjunto con las empresas Logística de transporte de la madera
	Acceso a la tierra y planificación de uso del suelo	Mejora del acceso a la tierra: colonización directa, campos de recria, trabajo asociado Planificación del uso del suelo rural según tamaño y tipo de suelo
	Mejora de los servicios a la población	Vivienda: acceso y refacciones Electrificación rural Telefonía pública Agua para consumo: asegurar la disponibilidad, potabilidad, calidad y continuidad del servicio
	Desarrollo microrregional	Desarrollo turístico Relación de los centros urbanos con el ámbito rural
Formación y capacitación	Fortalecimiento de la oferta de educación y formación en articulación con programas de desarrollo productivo	Profesionalización de la agricultura familiar Fortalecimiento de programas de escuelas agrarias Coordinación de la oferta de capacitación
	Cultura, deporte y recreación	Proyectos culturales, deportivos y recreativos en las escuelas y clubes rurales
Mejora de los servicios de salud	Acercamiento de los servicios de salud a la población rural	Policlínicas zonales Policlínicas móviles Proyectos específicos de salud (preventiva, bucal, etc.)
	Coordinación y aprovechamiento de infraestructura y servicios de salud existentes	Coordinación de la atención a población rural en el Hospital de Tala Proyectos para usar la infraestructura subutilizada en centros urbanos periféricos
Coordinación institucional y participación local	Fortalecimiento de organizaciones locales	Reactivación de sociedades de fomento Capacitación en asociativismo Formación de líderes, facilitadores y coordinadores zonales Participación de mujeres y jóvenes
	Coordinación interinstitucional	Consejo de Desarrollo Microrregional Mesa Ejecutiva del Plan NEC
	Coordinación territorial	Comités de vecinos Coordinación de actores urbanos y rurales

La formulación del modelo de gestión ha sido un proceso dinámico, en el que se partió de una definición teórica conceptual que se fue ajustando y adaptando en la práctica.

3. Primeros pasos en la gestión y resultados iniciales

3.1. Modelo de gestión del Plan NEC

En este capítulo se presenta la forma de organización o modelo de gestión que se ha comenzado a definir para completar y llevar adelante la formulación y gestión del Plan de Desarrollo del NEC.

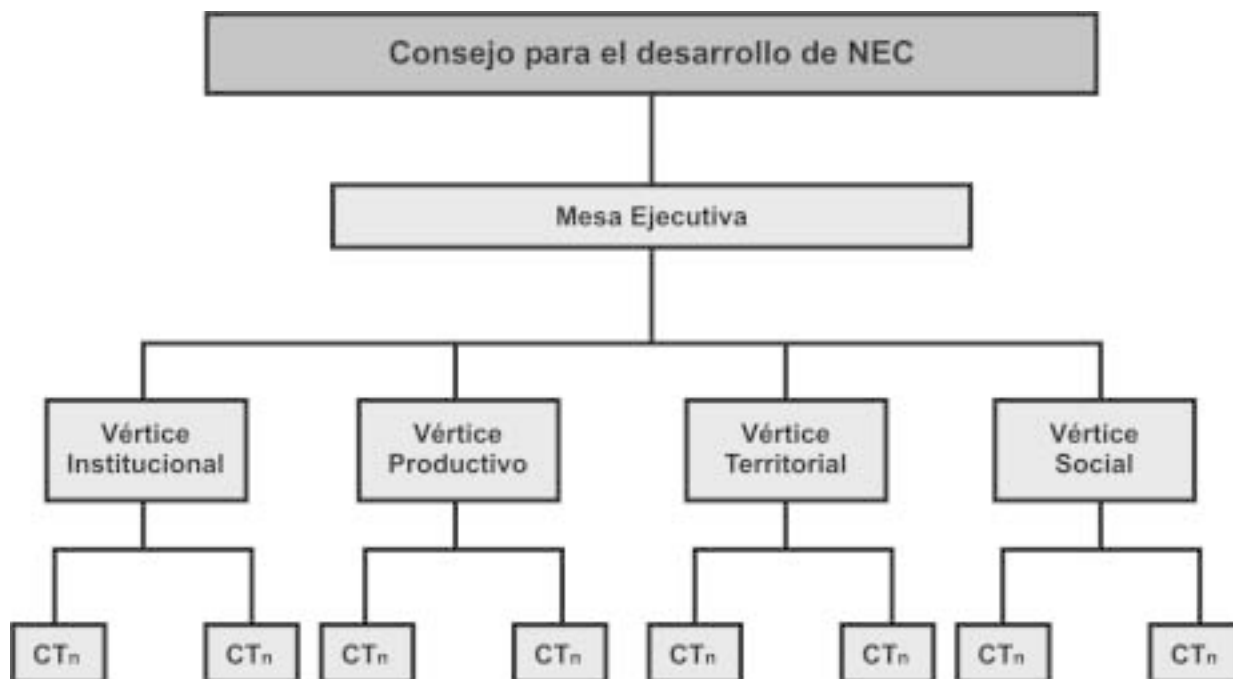
La formulación del modelo de gestión ha sido un proceso dinámico, en el que se partió de una definición teórica conceptual que se fue ajustando y adaptando en la práctica.

En el primer punto se presenta el modelo de gestión propuesto inicialmente. En el segundo punto se explican las características de la organización, tal como se ha venido implementando en la práctica. Finalmente, se plantea una evaluación de los avances logrados en esta área.

3.1.1. El diseño original

El siguiente esquema muestra el modelo de gestión tal como fue concebido originalmente:

Figura 4. Modelo de gestión propuesto inicialmente



El *Consejo para el Desarrollo* es un organismo amplio y representativo del conjunto de organizaciones de la sociedad civil, instituciones públicas y privadas, grupos de productores, etcétera, que existen en el NEC, con un total de entre setenta y cien integrantes. Cada grupo o institución elige uno o dos representantes. Tiene como funciones la

aprobación de las líneas estratégicas del Plan de Desarrollo del NEC y la evaluación de su implementación. Se reuniría una o dos veces por año, a convocatoria de la mesa ejecutiva.

La *mesa ejecutiva* estaría integrada por dos representantes de cada uno de los vértices, con un total de

La función de los vértices del desarrollo es proponer, en el marco de las ideas fuerza definidas en el proceso participativo, las líneas de acción a desarrollar en su área respectiva y supervisar la formulación e implementación de proyectos.

ocho miembros. Sería responsable de la gestión operativa del proceso de formulación e implementación del plan. Ello implicaría la articulación del trabajo de los vértices, la identificación de los estudios técnicos necesarios, la organización de instancias de consulta y participación social, la coordinación con otros organismos públicos y privados, además de la convocatoria del Consejo para el Desarrollo. La secretaría técnica de la Mesa contaría con la cooperación técnica del IICA y se reuniría cada dos meses, aproximadamente.

La definición de los *vértices* y sus respectivas áreas de trabajo corresponde a una línea estratégica global de la Comuna Canaria, que propuso esa forma de trabajo para el conjunto de las microrregiones en que se dividió al departamento. Cada *vértice* se integraría con representantes de las organizaciones privadas y públicas relacionadas con la temática específica del vértice. La función de los vértices sería proponer, en el marco de las ideas fuerza definidas en el proceso participativo, las líneas de acción a desarrollar en su área respectiva y supervisar la formulación e implementación de los proyectos correspondientes. Cada vértice nombraría a dos integrantes para la formación de la Mesa Ejecutiva, siendo conveniente que entre ellos estén representados los sectores públicos y privados.

El *Vértice Institucional* sería el responsable de gestionar las diferentes iniciativas que se plantearan en el ámbito de las juntas locales y de canalizarlas hacia los ámbitos correspondientes, ya sea de la propia Comuna, de las demás instituciones que tienen jurisdicción en la zona o de los otros vértices. El *Vértice Productivo* se haría cargo de los proyectos económico productivos, tanto en el área agropecuaria como de industria, servicios, artesanía, etcétera. El *Vértice Territorial* asumiría la responsabilidad sobre los temas de infraestructura y ordenamiento territorial: uso del suelo, caminería, servicios de transporte, energía eléctrica, abastecimiento de agua potable, telecomunicaciones, aspectos ambientales relacionados a los temas mencionados, etcétera. El *Vértice Social* sería el responsable de los proyectos que hacen a la inclusión social y la mejora de la calidad de vida en las áreas de salud, educación, cultura y recreación.

Los *comités técnicos* se formarían en el ámbito de cada uno de los vértices para proponer e implementar proyectos definidos. Por ejemplo, en el Vértice Productivo se podría formar un comité técnico para un proyecto de pasturas, otro

para un proyecto de producción e industrialización de tomate, etcétera. En cada comité técnico participarían las instituciones especializadas y los grupos sociales que estuvieran relacionados con el proyecto correspondiente, siendo conveniente el nombramiento de un responsable.

3.1.2. La implementación inicial del modelo de gestión

El *Consejo para el Desarrollo del NEC* se constituyó de hecho en junio de 2006, cuando se reunió en Tala un grupo de alrededor de ochenta delegados de grupos e instituciones de la zona. En esa oportunidad se aprobaron las principales ideas fuerza del Plan del NEC (véase el punto 2.3 de este documento).

La *Mesa Ejecutiva* no llegó a formalizarse en la primera etapa de este proceso porque se optó primero por convocar a los vértices, cuyo funcionamiento luego podría justificar la convocatoria a la mesa ejecutiva. Con respecto a estos últimos, en los hechos el *Vértice Institucional* se convirtió en el órgano ejecutivo del proceso de formulación y ejecución del Plan del NEC, y quedó integrado de la siguiente manera: el director de Desarrollo Productivo de la Comuna Canaria (que desempeñó el rol de coordinador), un delegado de la Dirección de Obras, un delegado de la Dirección de Planificación Urbana y Ordenamiento Territorial, un delegado de la Dirección de Asuntos Sociales y los secretarios de cada una de las juntas locales del NEC: Migues, Montes, San Jacinto, Tala y Soca. El IICA operó como secretaría técnica de este ámbito. El Vértice Institucional operó como ámbito de coordinación general de las actividades del Plan.

Durante el año 2006, el Vértice Institucional trabajó intensamente en la formulación del Plan de Caminería del NEC, en coordinación con la Dirección de Obras. La particular atención otorgada a este tema obedeció a que la solución a los problemas de la caminería fue señalada como la primera prioridad en el proceso participativo previo (véase la presentación del Plan de Caminería en el punto 3.2.2).

El *Vértice Productivo* también trabajó intensamente, integrado con delegados de la Dirección de Desarrollo Productivo de la Comuna Canaria, los programas del MGAP, INIA, INC, MEVIR, CNFR, ANPL y Sociedad de Fomento Rural de Tala, entre otros. En ese marco se han identificado y apoyado varios proyectos productivos: tomate industria, pasturas, quesos artesanales, producción ovina, etcétera (los perfiles

La participación de los secretarios de las juntas locales fue clave para este modelo de gestión, en su carácter de representantes del gobierno local y como interlocutores directos de la población de sus áreas respectivas. Sin embargo, se hace evidente la falta de una estructura gerencial del Plan que apoye su funcionamiento y asegure el seguimiento de las acciones.

de proyectos correspondientes se presentan en el punto 3.2.3). En algunos casos, la coordinación de los proyectos se realizó directamente desde el Vértice Productivo y, en otros casos, se formaron *comités técnicos ad hoc*, con representación de los actores involucrados.

Los vértices *Social y Territorial* se reunieron en una sola oportunidad cada uno, en las que se procedió a la identificación de posibles proyectos a desarrollar en esas áreas. Estos vértices no se volvieron convocar ya que no se dispuso de la capacidad técnica y operativa que permitiera apoyar su funcionamiento.

3.1.3. Evaluación de los avances en la implementación del modelo de gestión

La evaluación de la experiencia desarrollada indica:

- La participación de los secretarios de las juntas locales fue clave para este modelo de gestión, en su carácter de representantes del gobierno local y como interlocutores directos de la población de sus áreas respectivas.
- La coordinación entre las unidades municipales que actúan en el mismo territorio y, en particular, las diferentes direcciones de la Comuna y las juntas locales correspondientes, fue fundamental para que se pudiera avanzar en la formulación e implementación del Plan.
- Fue esencial el rol que jugó la Dirección de Desarrollo Productivo en la coordinación general del proceso. Sin embargo, es claro que este rol excede las funciones de una dirección del gobierno departamental y debe ser cumplido por la institucionalidad del Plan con apoyo del Área de Descentralización de la IMC.
- Aún con el fuerte liderazgo de dicha Dirección, se hace evidente la falta de una estructura gerencial del Plan que apoye su funcionamiento y asegure el seguimiento de las acciones definidas en los ámbitos político-institucionales. Si bien esto no ha sido una limitante en esta etapa, puede llegar a serlo en la medida en que se aumenten y diversifiquen las iniciativas, complejizando la gestión del Plan.
- Es necesario simplificar el modelo de gestión con respecto a su formulación original desde el punto de vista político-institucional, a efectos de

viabilizar su implementación en relación con las capacidades y recursos humanos disponibles en esa área.

- Asimismo, sin contradecir el punto anterior, es necesario buscar mecanismos que permitan incorporar de alguna manera la representación de la sociedad civil en los vértices.
- El Vértice Institucional tuvo un rol protagónico relacionado con la importancia de lo económico productivo en la microrregión. El dinamismo de este vértice se vio impulsado por la disponibilidad de recursos de la propia IMC, de los programas del MGAP y de MEVIR.
- El Vértice Productivo tuvo un gran dinamismo debido a la activa participación de todos sus integrantes y, en particular, de los representantes de la propia Intendencia, de la DIGEGRA y de los proyectos Uruguay Rural y Producción Responsable del MGAP, que cuentan con importantes recursos financieros y técnicos.

El Vértice Productivo tuvo un gran dinamismo debido a la activa participación de todos sus integrantes y, en particular, de los representantes de la propia Intendencia, de la DIGEGRA y de los proyectos Uruguay Rural y Producción Responsable del MGAP, que cuentan con importantes recursos financieros y técnicos.

3.2. Resultados alcanzados

El proceso de formulación e implementación del Plan de Desarrollo del NEC, a un año de haberse iniciado y en el marco de las nuevas orientaciones introducidas por la actual administración municipal, ya presenta algunos resultados tangibles y concretos.

Esos resultados son de tres tipos, a saber:

- Puesta en práctica de una nueva manera de diseñar y gestionar políticas públicas orientadas al desarrollo.
- Formulación e implementación de un plan de caminería para la microrregión, sobre la base de las necesidades relevadas con la población.
- Identificación e inicio de implementación de un conjunto de proyectos productivos.

A continuación, se explican en detalle estos avances.

3.2.1. Una nueva manera de diseñar y gestionar las políticas públicas orientadas al desarrollo

La Comuna Canaria definió como una de sus líneas de acción la identificación de microrregiones de referencia para el diseño y la implementación de las políticas municipales. La experiencia desarrollada en el NEC representa la puesta en práctica de esa definición política y muestra evidencias de que se trata de un enfoque fecundo.

Un resultado a destacar en este sentido es que hoy existe un conjunto de ideas fuerza para el desarrollo del NEC, elaborado de manera participativa, que constituye un marco de referencia y un rumbo reconocido por vecinos e instituciones, ordenando las acciones de los actores públicos y privados que operan en la zona. Se puede decir que se ha alcanzado un fuerte consenso en cuanto a las prioridades de desarrollo del territorio.

Otro elemento a subrayar es la fuerte transformación de los procesos institucionales. Por un lado, esto llevó a que las direcciones municipales (en particular, Desarrollo Productivo y Obras) formularan sus planes de trabajo con la participación de los secretarios de las juntas locales y de la sociedad civil, y no de una manera centralizada como sucedía tradicionalmente. En particular, se destaca la

creación y funcionamiento del Vértice Institucional con representantes de las direcciones municipales y de los secretarios de las cinco juntas locales de la región. Como consecuencia de estos procesos, se han comenzado a gestar nuevos ámbitos descentralizados y participativos. Estos nuevos ámbitos constituyen experiencias de una nueva forma de organización de la institucionalidad municipal acorde con el proceso de descentralización que impulsa la Comuna Canaria.

Simultáneamente, se ha comenzado a transformar la forma de articulación entre el gobierno local y los organismos y programas de alcance nacional para la gestión del territorio. Se constató una fuerte coordinación entre las instituciones públicas nacionales en el funcionamiento de sus programas en el territorio, y en la elaboración y puesta en práctica de sus nuevas políticas, en especial tomando en consideración la participación de los actores locales organizados.

Esto se visualiza particularmente en el área agraria, con el funcionamiento regular del Vértice Productivo. Este ha logrado articular en el territorio las acciones de la Intendencia, los distintos programas del MGAP, otros organismos públicos (Facultad de Agronomía de la UDELAR, INC, INIA, MEVIR) y organizaciones de la sociedad civil de cobertura nacional (ANPL, CNFR) y local (Sociedades de Fomento de Tala y San Jacinto, CALMAÑANA, COPRONEC, Instituto de la Juventud Rural). Estas organizaciones, en el marco de las ideas fuerza del Plan NEC, se han comprometido a llevar adelante diferentes proyectos e iniciativas en conjunto. Esto ha permitido mejorar la eficiencia en el uso de los recursos e incrementar el impacto de las acciones realizadas.

En el mismo sentido, la consolidación e institucionalización de las asociaciones de productores del NEC es otro avance. Al surgir o reactivarse grupos, comisiones y sociedades de fomento en el área rural, se abre un nuevo marco para la participación ciudadana, que ha mostrado aportes trascendentes al proceso de planeamiento.

3.2.2. Plan de caminería

Otro de los resultados relevantes ha sido el aporte del Vértice Institucional a la elaboración e implementación de un plan de caminería orientado a resolver uno de los problemas más importantes para el desarrollo del NEC: el mal estado de rutas, caminos, puentes e infraestructura

Hoy existe un conjunto de ideas fuerza para el desarrollo del NEC, elaborado de manera participativa, que constituye un marco de referencia y un rumbo reconocido por vecinos e instituciones.

vial en general.

Considerando que el NEC ha sido definido como una microrregión con fuerte vocación agropecuaria, el Plan de Caminería apunta a aprovechar las ventajas comparativas del territorio y las oportunidades actuales de integrarse a cadenas productivas y agroindustriales, fundamentalmente aquellas orientadas a la exportación. La conectividad del territorio es fundamental para lograr esta integración y condiciona las posibilidades de comercialización de los productos de la zona.

Situación inicial

El NEC es una de las microrregiones más extensas del departamento, con más de 700 kilómetros de caminos rurales. Esta red vial quedó excluida durante muchos años de las prioridades de obras municipales. El deterioro de las rutas y los caminos vecinales dificulta el transporte de la producción y del tránsito de ómnibus. Esto perjudica la economía de la zona y dificulta el acceso de los vecinos a

la salud, la educación y otros servicios que se prestan preferentemente en los centros urbanos de la microrregión.

Especialmente problemática es la situación de las rutas nacionales 80 y 81, dispuestas para la conectividad transversal (este-oeste) del territorio. Asimismo, faltan puentes, garitas, señalización de caminos e identificación de lugares. Estos problemas están agravados por el importante tránsito de transporte de carga forestal que deteriora los caminos con aún mayor intensidad.

La falta de respuesta que se daba anteriormente a la problemática de la caminería se debía a que la IMC no podía utilizar los aportes nacionales del MTOP al no realizar su aporte como contraparte del mismo para la realización de las obras. En la actual administración se ha tratado de impulsar una gestión dinámica para lograr movilizar esos recursos y alcanzar mayores niveles de ejecución de acuerdo con las necesidades de cada zona. Como se detalla más adelante, estas dificultades se están resolviendo en el marco de un nuevo modelo de gestión de obras que permite coordinar las demandas locales y las prioridades



El principal objetivo del Plan de Caminería es mejorar sustancialmente la caminería rural del NEC con el fin de aumentar la conectividad del territorio, la calidad de vida de la población y la competitividad de su producción. Para el 2007, la meta es alcanzar 464 kilómetros de obras de caminería en toda la zona



departamentales para avanzar de una forma más satisfactoria que involucre a todos los actores comprometidos.

Objetivos del Plan de Caminería

- Mejorar sustancialmente la caminería rural del NEC con el fin de aumentar la conectividad del territorio, la calidad de vida de la población y la competitividad de su producción.
- Lograr una adecuada atención de las demandas y necesidades de la población, de acuerdo con las prioridades establecidas en coordinación con los vecinos, las juntas locales, las direcciones de la IMC y los organismos públicos involucrados, a través de los espacios institucionales generados en el contexto del Plan de Desarrollo del NEC.

Metas

En el año 2006, la zona tenía asignados 250 kilómetros de obras de caminería, cuya ejecución superó el cien por ciento. Para el 2007, la meta es alcanzar 464 kilómetros (véase mapa 4), incluyendo la reparación de las rutas 80 y 81, que están a cargo del MTOP.

Zonas y población involucrada

El Plan de Caminería se aplica en las zonas rurales bajo la jurisdicción de las juntas locales de Mígues, Montes, San Jacinto, Tala y Soca. Los principales beneficiarios son los productores rurales agrupados en distintos planes de producción, sus familias, así como los demás vecinos del área rural que actualmente tienen un limitado acceso a servicios de salud y educación.

En sucesivas reuniones de la Dirección de Obras con los secretarios de las juntas locales y la Dirección de Desarrollo Productivo se consolidó finalmente un plan de caminería para el NEC, que como resultado de ese proceso recogió los aportes y el apoyo de todas las partes involucradas en el marco del Vértice Institucional.

Directrices

Las prioridades en este sentido, para la primera etapa de implementación del Plan de Desarrollo, son: i) la viabilización de los planes de producción y comercialización que constituyen su eje, y ii) el mejoramiento del acceso a escuelas, liceos y centros de salud.

Particularmente, se atenderán las necesidades de caminería de los productores integrados a los planes de producción que coordina territorialmente la Dirección de Desarrollo Productivo de la IMC y que están siendo apoyados por diversos programas nacionales. Una de las prioridades ha sido atender a los productores de COPRONEC (Cooperativa de Productores del Noreste de Canelones) que están llevando adelante planes de producción de tomate y cebolla, y requieren atención especial para mejorar las condiciones de transporte de sus productos, afectadas por la mala calidad de la infraestructura vial.

Líneas de acción

1. Relevamiento de la situación de caminería, cursos hídricos y puentes.
2. Arreglo de rutas, priorizando las rutas nacionales 80 y 81.
3. Arreglo de caminos vecinales y entradas a los predios, priorizando las zonas donde se agrupan productores integrados a planes de producción.
4. Obras en caminos, puentes y garitas en las zonas de influencia de escuelas y liceos rurales.

Instrumentos, recursos y fuentes de financiamiento

La Intendencia ejecuta recursos propios que recibe a través del Fondo de Desarrollo del Interior y que, en buena proporción, son dedicados a obras viales. Por otra parte, se utilizan recursos del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, desde el Programa de Mantenimiento de la Caminería Rural.

Modelo de gestión

La gestión del Plan de Caminería del NEC, así como de otras acciones municipales en la zona, ha sido desarrollada en el marco de un modelo de gestión descentralizado que

permite la coordinación entre distintas áreas y direcciones de la IMC.

Se ha determinado que los planes de obras sean parte de proyectos de desarrollo territoriales, procurando avanzar en el trabajo por microrregión. Para ello, la Dirección de Obras comienza a tener como interlocutores a las juntas locales para establecer necesidades y prioridades por territorio, además de consolidar los procesos de planificación y coordinar con el resto de los organismos públicos que operan en el territorio.

La metodología utilizada para la formulación del Plan de Caminería 2007, que se continuará aplicando en los años sucesivos, fue la siguiente. Los secretarios de las juntas locales relevaron las necesidades y demandas concretas de los vecinos, elaboraron una propuesta para su zona y coordinaron luego las propuestas particulares para abordar temas tales como corredores y otros aspectos de escala regional. Luego, estas propuestas fueron elevadas a la Dirección de Obras. En sucesivas reuniones de esta dirección con los secretarios de las juntas locales y la Dirección de Desarrollo Productivo se consolidó finalmente un plan de caminería para el NEC, que como resultado de ese proceso recogió los aportes y el apoyo de todas las partes involucradas en el marco del Vértice Institucional.

Plazos

La planificación y realización de obras tiene un período de ejecución anual, por lo que en el año 2007 se llevarán a cabo las obras planeadas para este período, así como aquellas obras aún pendientes desde el 2006.

Logros más importantes

- 250 km de caminería rural, en 2006.
- 50% de los productores rurales del NEC beneficiados directa o indirectamente.
- Mejoras en el acceso a todas las escuelas rurales del NEC.
- Modelo de gestión en funcionamiento: mejoras en la comunicación y coordinación entre juntas locales y Dirección de Obras.
- Un plan de caminería para el 2007 definido sobre la base de una visión territorial y participativa.

Los proyectos productivos se insertan en el marco de planes de negocios estructurados que han permitido organizar mejor la producción, lo cual es muy valorado por los productores.

3.2.3. Proyectos productivos

Los proyectos productivos iniciados son un producto muy importante de este proceso. Ellos están orientados particularmente al desarrollo de los pequeños productores del NEC:

1. Producción y comercialización de tomate para industria
2. Producción de cebolla
3. Producción de maíz INIA alazán con tecnologías locales
4. Producción de alfalfa en el NEC
5. Producción de pasturas para pequeños lecheros
6. Producción y comercialización de quesos artesanales
7. Producción de corderos pesados y lana

8. Implantación de pasturas y producción de carne
9. Desarrollo de cultivos bioenergéticos para la producción de etanol

Estos proyectos se articularon en el marco del Vértice Productivo y se financian con recursos de las instituciones y programas que lo integran, cada una aportando según su especialidad a través de los grupos de trabajo formados para el seguimiento de los proyectos. Debe destacarse que todos estos proyectos se insertan en el marco de planes de negocios estructurados que han permitido organizar mejor la producción, lo cual es muy valorado por los productores.



Cuadro 6. Síntesis de proyectos productivos

Proyecto	Localización	NÚMERO DE PRODUCTORES	Instituciones Responsables	Nivel de avance	Logros
Producción y comercialización de tomate para industria	San Jacinto, Tala, Migues y Tapia	87	IMC, CNFR (SFR San Jacinto, SFR Migues, SFR Tala y COPRONEC), MGAP-PUR, DIGEGRA	Ejecutado en dos periodos: 2005-06 y 2006-07	Dinamiza un sector productivo utilizando niveles reducidos de subsidio. Ingreso adicional para un grupo importante de familias del NEC
Producción de cebolla	Migues, Tapia y San Jacinto	22	IMC, CNFR COPRONEC, MGAP-PUR, INC	Se ejecutó por primera vez en el año 2006	Muy buena producción por hectárea y calidad. Existen acuerdos de exportación
Producción maíz INIA alazán con tecnologías locales	Migues, Tapia y San Jacinto	30	CNFR COPRONEC, INC, INIA, MGAP-PUR	Se ejecutó por primera vez en el año 2006	Diversificación de producción con rubros de venta segura
Producción de alfalfa	Ruta 80 y 81, entre ruta 7 y Migues	12	IMC, Junta Local de Migues, MGAP-PUR INC	Se implementó por primera vez en el año 2006	Fortalecimiento de la organización de los productores. Puesta en práctica de herramientas de financiamiento a través de un comité local
Producción de pasturas para pequeños lecheros	Tala y Tapia	80	IMC, Junta Local de Tala, INC, DIGEGRA, MGAP-PUR	Se prepararon 480 has para pasturas y verdeos en el 2006	Fortalecimiento de la organización en grupos de productores
Producción y comercialización de quesos artesanales	NEC	20	IMC, MGAP-PUR, CALCAGRA, DIGEGRA, CNFR	Primer año de ejecución	Comercialización a través de cooperativa
Producción de corderos pesados y lana	Soca-Piedras de Afilar	10	IMC, Junta Local de Soca, MGAP-PUR	Otorgada microcapitalización para alambrados, aguadas y verdeos	Los productores permanecen en el campo y logran complementar sus ingresos extraprediales. Predios improductivos se toman productivos
Implantación de pasturas y producción de carne	Todo el NEC	50 proyectos prediales	MGAP-PPR, INIA, IMC, CNFR	Evaluación de los proyectos prediales por PPR	Todas las instituciones intervinientes están trabajando alineadas
Producción orgánica y secado artesanal de especias aromáticas y medicinales en predios familiares	Tala	9	Grupo de Mujeres Costas de Santa Lucía, DIGEGRA, MGAP-PUR, INIA Las Brujas, PLAMSUR, IMC	Dos años de trabajo. En 2006 se incorpora al Plan NEC	Desarrollo de rubro con comercialización medianamente asegurada, que aporta un ingreso en forma continua. Se mejora colocación de algunas especias nativas de recolección
Promoción de sistemas de producción integrada	Todo el NEC	120	DIGEGRA, INIA Las Brujas, Facultad de Agronomía y APMI (Asociación de Productores Hortícolas Integrados)	Se viene ejecutando desde 1997. En el 2006 este proyecto se incorporó al Plan de Desarrollo del NEC	Sensibilización a productoras y productores sobre la importancia de la conservación de los recursos naturales
Manejo predial con enfoque de sistemas de producción	Arenales (en forma piloto)	10	DIGEGRA, SUMA-CUDECOOP, INIA, Grupo Jóvenes Unidos del Sur	Se viene ejecutando desde 2004. En el 2006 este proyecto se incorporó al Plan de Desarrollo del NEC	Aumento del número de terneras en cada ciclo. Aumento del área de pradera mejorada. Creación de un fondo rotatorio que se reinvierte ciclo a ciclo

Son los actores quienes identifican y priorizan problemas y ventajas de la zona, y proponen soluciones concretas. Esta forma de trabajo incentiva la corresponsabilidad y la autoconfianza de la población para participar en procesos de desarrollo

4. Lecciones aprendidas y desafíos para la próxima etapa

4.1. Síntesis del proceso de planeamiento en el NEC: logros y limitaciones

El proceso de elaboración del Plan NEC se apoyó en el marco conceptual del desarrollo rural sostenible con enfoque territorial y en la metodología de planificación estratégica participativa, ajustando el enfoque a la realidad de los actores locales del NEC. Este proceso ha tenido resultados que pueden considerarse fermentales, pues integró a la población rural y a las distintas instituciones que trabajan en la zona, quienes analizaron la situación del territorio, manifestaron sus demandas y propusieron acciones concretas para su desarrollo. También implicó ciertas limitaciones que deben ser tenidas en cuenta en las siguientes etapas de trabajo.

En este capítulo final se presentan las lecciones aprendidas en función de los logros y limitaciones que ha tenido este proceso, para concluir planteando los desafíos para la próxima etapa. En primer lugar, se repasan las etapas de este proceso, las que se sintetizan en la figura 4.

1. Movilización inicial, con el objetivo de homogeneizar el marco conceptual y la metodología de trabajo:

- *Logros*: difusión y aceptación del enfoque DRET entre diferentes actores y organizaciones del departamento de Canelones; selección del NEC como área prioritaria; decisión de trabajar desde un enfoque integral y participativo en la construcción de un plan de desarrollo para este territorio. Esta etapa fue importante como capacitación de multiplicadores (figura 4, A) para trabajar desde el enfoque propuesto por el IICA y la IMC.

- *Limitaciones*: insuficiente presencia de actores locales en relación con la participación de técnicos.

2. Identificación participativa de problemas y oportunidades del NEC desde la perspectiva de la población y de las instituciones:

- *Logros*: Se ha iniciado un primer *diagnóstico participativo* del NEC (figura 4, B) con los vecinos de las áreas rurales. Son los actores quienes identifican y priorizan problemas y ventajas de la zona, y proponen soluciones concretas. Esta forma de trabajo incentiva la corresponsabilidad y la autoconfianza de la población para participar en procesos de desarrollo. Fue realizada una *consulta a instituciones especializadas* (figura 4, C), la cual permitió identificar con mayor precisión técnica algunas propuestas productivas que se están trabajando.

- *Limitaciones*: La selección de grupos en la consulta a la sociedad se orientó casi exclusivamente a productores rurales por lo que la *muestra* utilizada estuvo muy sesgada hacia lo rural y perdió parte de la visión de otros actores que viven en el territorio, los que seguramente tienen una perspectiva y una visión diferentes acerca del desarrollo del territorio, desde una percepción *no agrícola*. Además, se contó con una fuerte presencia de instituciones relacionadas a temas agropecuarios, por lo que se encontró poca acumulación de conocimientos y capacidad de respuesta técnica a problemas del NEC que no sean de carácter productivo agropecuario. Ambas etapas de consulta, tanto a la sociedad como a las instituciones especializadas, debieron ser preparadas con mayor anticipación (con todo lo que ello implica en movilización, convocatorias, definición de lugares de reunión, etcétera) para lograr mayor representatividad, buscando focalizar una *muestra* más equilibrada de la sociedad, donde se podrían haber manifestado de forma más representativa los intereses y las percepciones regionales en su conjunto, con las sinergias siempre existentes entre lo rural y lo no rural, y entre lo agrícola y lo no agrícola en el ámbito rural.

3. Definición de propuestas concretas para el desarrollo de la zona, que conforman las ideas fuerza para el plan de desarrollo:

— *Logros:* A través de un taller que convocó a representantes de los grupos locales y a representantes de instituciones se alcanzó una *definición consensuada de las ideas fuerza* (figura 4, D) del Plan NEC y de las bases de un modelo de gestión.

— *Limitaciones:* Con posterioridad al taller no se ha encontrado una manera de *ampliar la muestra* para involucrar a las organizaciones de la sociedad civil de carácter más territorial, tales como las comisiones de vecinos y clubes sociales de la zona (es decir, no exclusivamente organizaciones de productores agropecuarios).

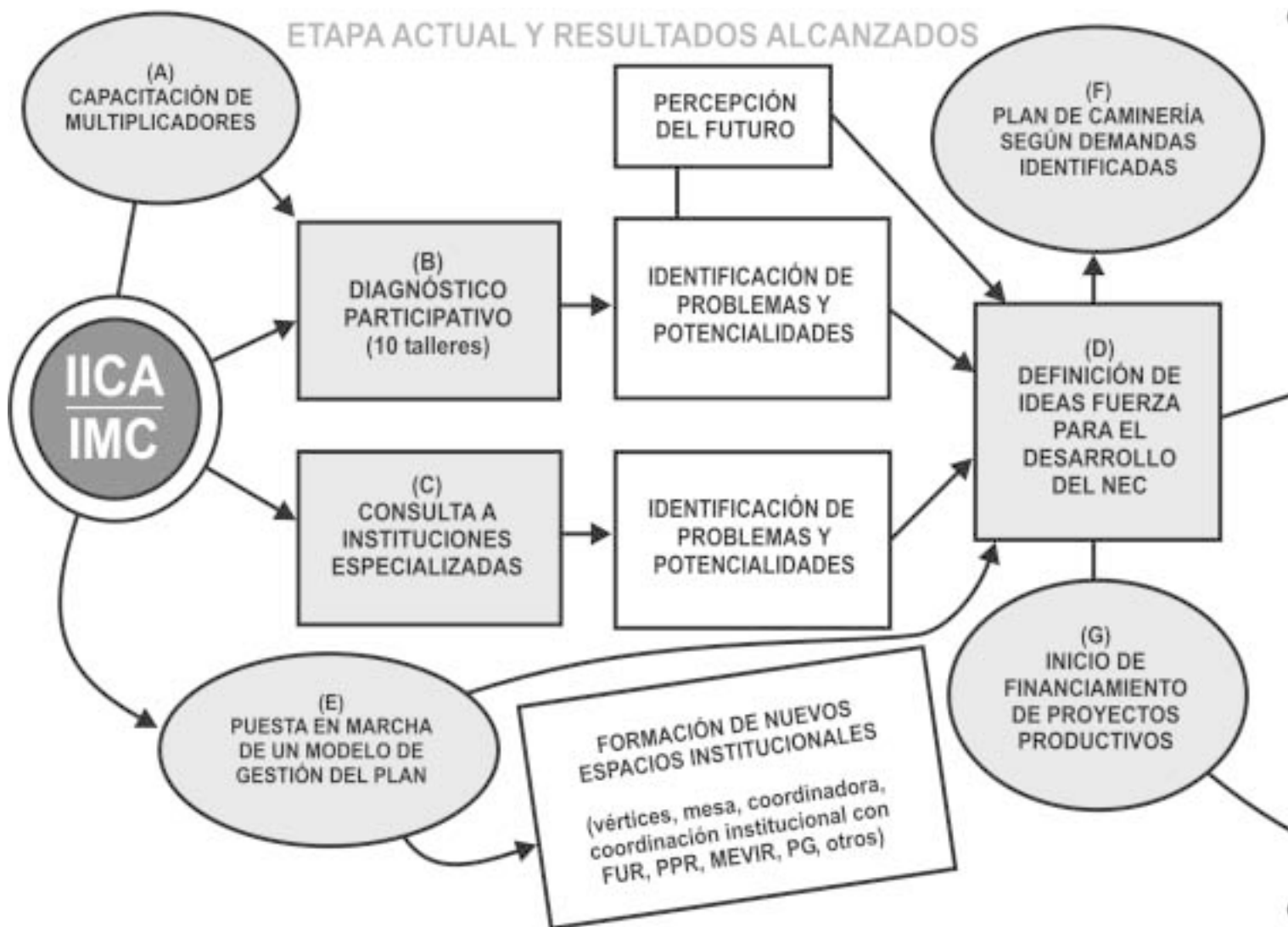
4. Implementación inicial de proyectos a través de un modelo de gestión participativa:

— *Logros:* El principal logro de esta etapa, hasta el momento, es la *puesta en marcha de un modelo*

de gestión (figura 6, E) y una coordinación institucional que ha permitido implementar ciertas acciones con una mayor conexión territorial de personal y recursos. Por otro lado, se ha avanzado en el intercambio entre distintos ámbitos del gobierno departamental, como los secretarios de las juntas y las distintas direcciones de la Intendencia, logrando que algunas acciones municipales para la microrregión, tales como el *Plan de Caminería* (figura 6, F), sean planeadas conjuntamente. Asimismo, se viene desarrollando un conjunto de *proyectos productivos* (figura 6, G) con financiamiento de distintas instituciones que se coordinan a través del Vértice Productivo.

— *Limitaciones:* La relativa debilidad política e institucional del modelo de gestión que se ha generado durante este proceso para implementar y dar soporte al Plan, en caso de no trabajarse y fortalecerse en el corto plazo puede generar procesos de *desconexión* de aquellas iniciativas que funcionen con mayor dinamismo, lo que puede

Figura 5. Proceso metodológico desarrollado en el NEC para la elaboración del plan de desarrollo sostenible con enfoque territorial



Partir de un marco teórico y metodológico previamente definido, difundido y consensuado ayuda a involucrar a los actores desde el comienzo. Es necesario, para ello, capacitar a orientadores y facilitadores que ayuden a implementar las etapas iniciales del proceso.

provocar que se desvirtúe la dimensión territorial. El proceso viene evidenciando la falta de una estructura gerencial del Plan más sólida y representativa, que apoye su funcionamiento y asegure el seguimiento de las acciones que se definen en los ámbitos político-institucionales, así como una articulación más efectiva con la sociedad local involucrada.

4.2. Lecciones aprendidas

– Puede comprobarse que se ha pasado de la teoría a la práctica de la aplicación de una metodología participativa en la planificación del desarrollo. La visibilidad de algunos resultados concretos (proyectos productivos implementados, avances en caminería), ha contribuido, sin dudas, a fomentar la participación y ha retroalimentado positivamente el proceso de planeamiento.

– La mayoría de las experiencias de desarrollo en el NEC a lo largo de los años se enmarcaron en una lógica exclusivamente sectorial agropecuaria y basada en proyectos independientes. A partir de la modalidad de trabajo planteada se demuestra la importancia y los resultados positivos de un enfoque multidimensional, donde la coordinación interinstitucional y la participación de la gente juegan un rol fundamental en el diseño e implementación de las acciones.

– En particular, se considera fundamental la incorporación de la dimensión político-institucional en este tipo de proceso, ya que de esta dimensión depende la negociación política de las orientaciones del desarrollo, que se refleja en los recursos, proyectos y obras destinados a satisfacer las demandas de los distintos grupos involucrados.

– A diferencia de la formulación burocrática de planes, programas y proyectos, la elaboración participativa de un plan de desarrollo permite articular a los actores locales y nacionales en un proceso de construcción colectiva. Esto contribuye a que las iniciativas tengan una visión estratégica común, con orientaciones y prioridades ordenadas desde el territorio y su gente, en lugar de acciones puntuales y aisladas sin una vinculación con las expectativas y vocaciones de la zona.

– Cuando existe un plan elaborado participativamente, se fomentan las alianzas estratégicas y los compromisos de inversión de las instituciones públicas y privadas. La acción articulada de las instituciones en el territorio es una forma de alcanzar la programación concertada de aplicación de recursos. A su vez, el enfoque participativo contribuye a que la gente recupere el



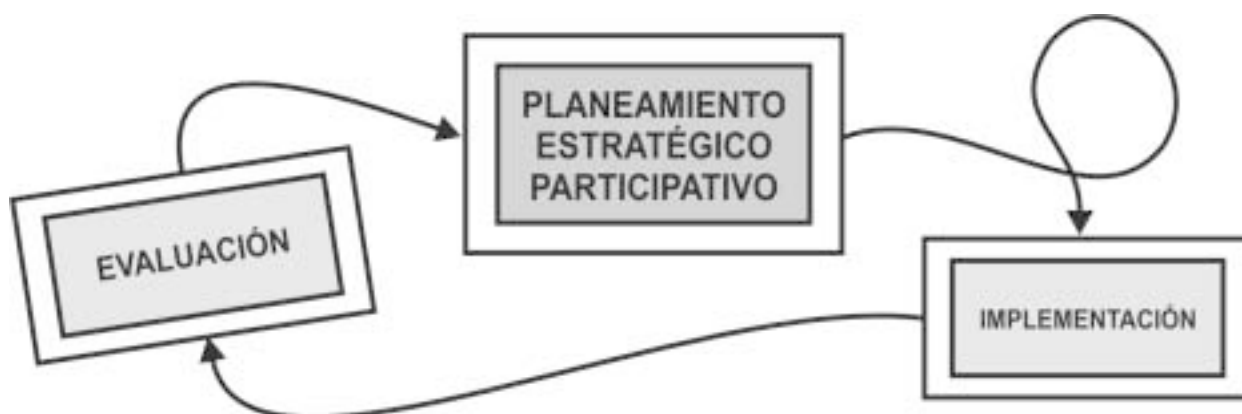


valor de los recursos de su territorio y comience a utilizarlos de otra manera.

— Partir de un marco teórico y metodológico previamente definido, difundido y consensuado ayuda a involucrar a los actores desde el comienzo. Es necesario, para ello, capacitar a orientadores y facilitadores que ayuden a implementar las etapas iniciales del proceso. Pero el planeamiento participativo es un proceso pedagógico constante que implica volver asiduamente a las instancias de capacitación con los actores comprometidos para asegurar que todos comprenden y están de acuerdo con el marco conceptual. Asimismo, requiere de ajustes para adaptarlo a las características y modalidades de trabajo colectivo presentes en el territorio.

— En el caso del NEC, por un lado se viene trabajando en la elaboración del plan, mientras que se van identificando nuevos proyectos y otros están ya en marcha, incluso antes de existir un documento técnico estructurado propiamente dicho. Hay que tener en cuenta que el planeamiento estratégico participativo es un proceso continuo de construcción colectiva y negociación política, que contempla ciclos de planeamiento y ejecución que pueden ser paralelos. En la figura 6 se esquematiza el ciclo continuo y dinámico de planeamiento, implementación y evaluación que debería quedar instalado como resultante del proceso de trabajo permanente de la institucionalidad generada en el modelo de gestión del Plan NEC. Es parte de la metodología propuesta la evaluación anual de los procesos en marcha y los resultados alcanzados como forma de redireccionar, replanificar y preparar nuevas actividades y proyectos.

Figura 6. Ciclo continuo del proceso de planeamiento para el desarrollo del territorio



Una base técnica sólida ayuda a rediscutir problemas y oportunidades muchas veces no percibidos inicialmente por la gente, o que no son parte de su visión del futuro deseado, y ayudan a avanzar de forma colectiva en el contexto del proceso pedagógico iniciado.

— La propuesta metodológica inicial implicaba una primera preparación del Plan NEC para pasar a la identificación de proyectos y su posterior elaboración, independientemente de que algunas actividades comenzaran a ser ejecutadas durante el proceso. De hecho, las acciones vinculadas a la caminería y a proyectos productivos vienen siendo ejecutadas paralelamente a la elaboración del plan. Sin embargo, tanto para las acciones en marcha como para las que se planifiquen en el futuro, sobre todo para los proyectos productivos, es importante evaluar adecuadamente su viabilidad económico-financiera, tecnológico-productiva y comercial.

— Al inicio se preveía dar soporte a la propuesta técnica del plan, y fundamentalmente a sus proyectos productivos, a través de estudios técnicos orientados a ofrecer diagnósticos y propuestas consistentes. Debido a la falta de recursos específicos destinados a esta etapa, los estudios fueron sustituidos por consultas a instituciones especializadas, lo cual técnicamente no es equivalente. Las percepciones y opiniones de la población sobre determinados aspectos muchas veces no son correctas y, las de las instituciones, a veces profundizan poco en algunos temas específicos que probablemente necesitan estudiarse mejor. Una base técnica sólida ayuda a rediscutir problemas y oportunidades muchas veces no percibidos inicialmente por la gente, o que no son parte de su *visión del futuro deseado*, y ayudan a avanzar de forma colectiva en el contexto del proceso pedagógico iniciado.

— Se ha definido la importancia fundamental para el NEC de la producción agropecuaria como articuladora de la economía del territorio. Sin embargo, se presentan dificultades para reconocer otras actividades productivas y considerar el rol de los centros poblados. En parte, esto se explica por el proceso de selección de grupos e instituciones que participaron en las etapas de consulta. Por una necesidad práctica, estos fueron identificados por la Dirección de Desarrollo Productivo de la IMC sobre la base de sus contactos previos. Como lección aprendida, en procesos de desarrollo se debe analizar previamente los colectivos y categorías sociales que no deberían quedar excluidos. Puede

resultar erróneo hacer referencia exclusivamente a los productores rurales sin considerar cómo pueden insertarse, actuar y articularse otros habitantes y grupos en el territorio (clubes sociales, iglesias, organizaciones de comerciantes, asociaciones de padres de alumnos, organizaciones vecinales, etcétera).

— La participación de los secretarios de las juntas locales en el modelo de gestión fue clave, como representantes de la Comuna en el nivel local y como interlocutores directos de la población de sus áreas respectivas.

— La coordinación entre las unidades municipales que actúan en una misma área, y en particular de las diferentes direcciones de la Comuna, fue fundamental para que se pudiera avanzar en la formulación e implementación del plan.

— La relativa debilidad de las organizaciones sociales del territorio plantea dificultades para la participación de actores locales en la gestión del plan, si bien hubo una importante participación en el proceso de elaboración facilitada por la realización de los diecinueve talleres. Es necesario estimular con mayor constancia el involucramiento de estas organizaciones para que no se pierda uno de los pilares fundamentales del proceso y de la nueva institucionalidad propuesta.

— Se ha implementado un nuevo enfoque para la definición y gestión de las políticas públicas en el territorio a partir de una estructura institucional municipal y nacional en principio diseñada para trabajar de una manera centralizada y poco participativa. La experiencia demuestra que se puede avanzar con el nuevo enfoque en el marco institucional tradicional. Sin embargo, ya es claro que en algún momento será necesario una nueva organización institucional para que se pueda desplegar todo el potencial de este nuevo enfoque. La profundización de este proceso implica avances prácticos que pueden servir como referencia para la futura reforma del Estado, en tanto es una nueva forma de gestionar procesos de desarrollo a través de una articulación diferente entre las instituciones públicas y la sociedad civil.

Como el proceso de planeamiento es continuo, seguirá adelante la elaboración de proyectos y la búsqueda de nuevas articulaciones, inversiones y financiamiento para las actividades que se planifiquen. Nuevas instancias de participación de la sociedad civil, que deberá ser ampliada, y eventualmente la realización de estudios técnicos, serían convenientes para fortalecer el proceso.

4.3. Desafíos para la próxima etapa

La próxima etapa de este proceso estaría centrada en la consolidación del modelo de gestión del plan, para dotarlo de una estructura definida y de recursos para su funcionamiento permanente. También es necesario identificar formas y mecanismos que den una mayor cohesión a la institucionalidad creada y consoliden en ella la participación de la sociedad civil. Asimismo, como el proceso de planeamiento es continuo, seguirá adelante la elaboración de proyectos y la búsqueda de nuevas articulaciones, inversiones y financiamiento para las actividades que se planifiquen. Nuevas instancias de participación de la sociedad civil, que deberá ser ampliada, y eventualmente la realización de estudios técnicos, serían convenientes para fortalecer el proceso.

A continuación, se plantean algunos desafíos y se proponen pasos para la próxima etapa de trabajo:

- Transformar formalmente el Vértice Institucional en la mesa ejecutiva del Plan NEC y establecer su integración de la siguiente manera: los secretarios de las juntas locales del NEC; un representante de la Dirección de Desarrollo Productivo y otro de la Dirección de Desarrollo Social. Los representantes de las demás direcciones de la IMC serán invitados a las reuniones donde se traten temas específicos de su jurisdicción.

- Buscar los mecanismos para poner en funcionamiento una secretaría ejecutiva del Plan NEC que pueda asumir la gestión más cotidiana de los diferentes temas que le atañen.

- Fortalecer y dar continuidad al Consejo de Desarrollo del NEC como organismo ampliamente participativo que marca orientaciones y prioridades.

- Reactivar el funcionamiento de los vértices Social y Territorial, y definir formalmente sobre quién recae la responsabilidad de su convocatoria y la coordinación de su funcionamiento.

- Explorar, proponer y definir las formas de

participación de la sociedad civil en el modelo de gestión.

- Trabajar en las áreas de desarrollo definidas en las ideas fuerza del Plan NEC que aún no han sido encaradas, tales como educación y capacitación, las cuestiones de salud, los problemas ambientales y las carencias en infraestructura y servicios (transporte, electricidad, comunicaciones).

- Incluir la perspectiva de las áreas urbanas y los pequeños pueblos de la zona, para ampliar las instancias de participación.

- Dar mayor difusión a las acciones e incluir a colectivos que actualmente no se encuentran representados en el proceso, tales como los empresarios y los medianos y grandes productores.

- Fortalecer los planes de producción que están en marcha, priorizando sobre todo aquellos que muestran buenas perspectivas de desarrollo, como el Plan Tomate y el plan de pasturas y producción animal.

- Sin perjuicio de lo anterior, es muy importante identificar vocaciones del NEC de carácter no agrícola a partir de nuevas consultas y estudios, así como tratar de asignar recursos al tema.

- Finalmente, a partir de los elementos que aquí se han identificado como desafíos para la próxima etapa, elaborar un documento simplificado que constituya la «hoja de ruta» para las instituciones públicas y privadas involucradas en las acciones del Plan NEC. Este documento deberá desarrollar en profundidad las ideas fuerza y detallar cómo se van a concretar operativamente, consolidar los perfiles de proyectos y especificar los instrumentos y el financiamiento que requiere cada uno de estos.

Bibliografía consultada

CORDERO, P. et al. (2003). *Territorios rurales, competitividad y desarrollo*. San José de Costa Rica, IICA.

ECHEVERRI, R. (2003). «Lo nuevo del enfoque territorial para el desarrollo rural». En: Á. RAMOS (comp.) (2003). *Desarrollo rural sostenible con enfoque territorial: políticas y estrategias para Uruguay*. Montevideo, IICA.

— (2004). *Pobreza rural y territorio. Una discusión abierta*. ComunIICA on line, edición 2/2005. San José de Costa Rica, IICA.

MELGAR, A.; A. VIGORITO (2002). *Mapa de pobreza de Uruguay para las áreas rurales y localidades de menos de 5.000 habitantes*. Montevideo, MGAP - FIDA Mercosur.

MGAP-OPYPA (2000). *Encuesta sobre el empleo, los ingresos y las condiciones de vida de los hogares rurales en Uruguay*. Montevideo.

RAMOS, Á. (comp.) (2003). *Desarrollo rural sostenible con enfoque territorial: políticas y estrategias para Uruguay*. Montevideo, IICA.

SEPÚLVEDA, S., et al. (2003). *El enfoque territorial del desarrollo rural*. San José de Costa Rica, IICA.

VALDÉS, L. (2006). «Orientaciones básicas para una metodología de planeamiento participativo de planes y proyectos en los territorios rurales». Presentación realizada en el Centro Agustín Ferreiro el 23-2-2006. Montevideo, IICA.

Anexos

Anexo 1. Proyectos productivos incluidos en el marco del Plan NEC

Producción y comercialización de tomate para industria

Localización

San Jacinto, Tala, Migués y Tapia.

Objetivos

Incrementar los ingresos de pequeños productores a través de la mejora en las condiciones de producción y comercialización de un rubro tradicional en el NEC y sustituir importaciones de extracto de tomate.

Estado de avance

Se ejecutó en dos períodos: 2005-06 y 2006-07.

Plazo

Es un proyecto de ejecución anual, que se ajusta cada año.

Instituciones responsables

IMC (Departamento de Desarrollo Rural) y CNFR (SFR San Jacinto, SFR Migués, SFR Tala y COPRONEC) organizan a los productores en torno al plan, y el MGAP (Programa Uruguay Rural y Programa de producción de tomate de DIGEGRA) brinda asistencia técnica y apoyo financiero.

Número de productores participantes

En la zafra 2005-06 participaron 42 productores y en la zafra 2006-07 participaron 87 productores.

Actividades realizadas

1. Identificación de la demanda de los productores que quedaron afuera del plan de DIGEGRA por falta de riego.
2. Formulación del plan de producción.
3. Coordinación interinstitucional, organización de los productores y capacitación (IMC/PUR).
4. Preparación de suelos con apoyo económico y técnico de la IMC (contratista elegido por los productores realiza las labores, la IMC pone el combustible y la dirección técnica, y el productor paga \$ 450 por hora).
5. Siembra, transplante y cosecha con apoyo económico de PUR a través de un fondo rotatorio para el pago de insumos y de asistencia técnica.
6. Creación de una cooperativa para la industrialización y comercialización del producto (COPRONEC).
7. Participación del Mercado Modelo, que alquiló cajones para la cosecha.
8. Industrialización y comercialización de la producción, zafra 2005-06 con Pitzer y zafra 2006-07 con Pitzer y Barraca Deambrosi.
9. Evaluación de resultados y jornada de cierre de zafra.

Principales logros obtenidos

Se ha logrado dinamizar un sector productivo utilizando niveles reducidos de subsidio y se ha generado un ingreso adicional para un grupo importante de familias del NEC.

Principales fortalezas

Coordinación interinstitucional.
Creación de una cooperativa de productores que contribuye a resolver los problemas organizativos, comerciales y financieros de la producción y comercialización del tomate.

Principales limitantes

Debilidad económica de los productores.
Falta de infraestructura y equipos de riego.

Producción de cebolla

Localización

Migues, Tapia y San Jacinto.

Objetivos

Consolidar la organización de productores que se logró en torno al Plan Tomate incorporando la cebolla como una alternativa que permita diversificar los sistemas productivos y estabilizar ingresos a lo largo del año.

Estado de avance

El proyecto se ejecutó por primera vez en el año 2006.

Plazo

Es un proyecto de ejecución anual, que se ajusta cada año.

Instituciones responsables

IMC (Departamento de Desarrollo Rural) y CNFR (COPRONEC) organizan a los productores en torno al plan, INC y MGAP-PUR brindan asistencia técnica.

Número de productores participantes

En la zafra 2006 participaron 30 productores, con 22 ha plantadas.

Actividades realizadas

Organización del plan.

Coordinación interinstitucional.

Asistencia técnica (PUR, INC y IMC) y capacitación (PUR y IMC)

Preparación de suelos con apoyo económico de la IMC (un contratista elegido por los productores realiza las labores, la IMC pone el combustible y la dirección técnica, y el productor paga \$ 450 por hora).

Compra colectiva de semillas y distribución a productores a través de COPRONEC.

Implantación del cultivo (2006).

Principales logros obtenidos

Se logró una muy buena producción por hectárea y calidad. La cooperativa COPRONEC logró un acuerdo comercial con una empresa española y exportó un contenedor como experiencia inicial. Existen acuerdos de compras para años próximos.

Principales fortalezas

Vínculos interinstitucionales.

Existencia de una organización de productores (COPRONEC) surgida en torno a la producción y comercialización de tomate, la cual actúa como plataforma de apoyo a este proyecto.

Principales limitantes

Debilidad económica de los productores.

No se ha definido un mecanismo de comercialización conjunta.

Producción de maíz INIA Alazán con tecnologías locales

Localización

Migues, Tapia y San Jacinto.

Objetivos

Consolidar la organización de productores que se logró en torno al Plan Tomate incorporando al maíz como una alternativa que permita diversificar los sistemas productivos y estabilizar ingresos a lo largo del año.

Producción de maíz adaptando un paquete tecnológico que contemple las tecnologías locales del NEC y utilizando la variedad de CNFR INIA Alazán.

Estado de avance

El proyecto se ejecutó por primera vez en el año 2006.

Plazo

Es un proyecto de ejecución anual, que se ajusta cada año.

Instituciones responsables

COPRONEC, CNFR y INC organizan a los productores en torno al plan, INIA apoya en aspectos tecnológicos y PUR brinda asistencia técnica y financia los insumos a través de un fondo rotatorio.

Número de productores participantes

En la zafra 2006-07 participaron 30 productores.

Actividades realizadas

Organización del plan y coordinación interinstitucional.

Difusión de la propuesta.

Inscripción y selección de participantes (COPRONEC, IMC y INC).

Laboreo de suelos con apoyo económico y técnico de la IMC (un contratista elegido por los productores realiza las labores, la IMC pone el combustible y la dirección técnica, y el productor paga \$ 450 por hora)

Siembra.

Para la venta se trabajará con un acopiador de la zona elegido por los productores.

Principales logros obtenidos

Se dio respuestas a las expectativas de los productores de diversificar la producción con rubros de venta segura.

Principales fortalezas

Existencia de una organización de productores (COPRONEC) surgida en torno a la producción y comercialización de tomate que actúa como plataforma de apoyo a este proyecto
Coordinación interinstitucional.

Principales limitantes

No se logró aún la utilización de un paquete tecnológico adaptado a la zona. La mayoría de los productores trabajó con técnicas tradicionales.

Escaso período de preparación del plan.

Ausencia en el NEC de recursos humanos especializados, tanto productores como técnicos.

Producción de alfalfa en el NEC. Grupo GES. (Gardel-Estación Migués-Solís Chico)

Localización

Rutas 80 y 81 entre ruta 7 y Migués.

Objetivos

Producir fardos de alfalfa como forma de mejorar los suelos y aumentar los ingresos.
Fortalecer la organización local de los agricultores.

Estado de avance

El proyecto se implementó por primera vez en el año 2006.

Plazo

Si es bien manejada, la alfalfa puede tener una duración de varios años en esta zona, por lo que se puede ampliar el programa a lo largo del tiempo con nuevos productores y mayores superficies.

Instituciones responsables

La IMC y la junta local de Migués promueven la organización de los productores y apoyan con los laboreos y la asistencia técnica; PUR financia los insumos a través de un microcrédito y la capacitación se organiza en conjunto con IMC, INC y PUR.

Número de productores participantes

En el otoño de 2006 participaron 12 productores que sembraron un área de 12 ha.

Actividades realizadas

Preparación de suelos con apoyo de la IMC (contratista elegido por los productores realiza las labores, la IMC pone el combustible y la dirección técnica y el productor paga 450\$/hora).

Asistencia técnica (PUR e IMC).

Compra conjunta de insumos con apoyo de un microcrédito de PUR.

Capacitación mediante charla sobre el cultivo en donde participaron PUR, IMC e INC.

Siembra a mano por los productores.

Cosecha, contratada por los productores.

Venta particular o conjunta, así como autoconsumo.

Principales logros obtenidos

Fortalecimiento de la organización de los productores. Puesta en práctica de herramientas de financiamiento, como el microcrédito del PUR a través de un comité local.

Principales fortalezas

Puesta en práctica del trabajo interinstitucional.

Fuerte participación de los productores.

Principales limitantes

Inexperiencia de trabajo interinstitucional. Descreimiento inicial de los productores. Demoras burocráticas en los apoyos.

Producción de pasturas para pequeños lecheros

Localización

Tala y Tapia. Grupos: Feliciano, Queseros artesanales, Colonia Blanca Berreta, Rambla Santa Lucía y Tapia.

Objetivos

Mejorar la productividad de los predios a través del aumento del área mejorada.
Mejorar las condiciones de comercialización de la leche.

Estado de avance

Se prepararon 480 ha para pasturas y verdeos (otoño y primavera 2006)

Plazo

Apoyo del PUR por 3 años.

Instituciones responsables

IMC (Departamento de Desarrollo Rural), junta local de Tala, INC promueven la organización de los productores y brindan apoyo para laboreos y asistencia técnica.

DIGEGRA Tala apoya en la comercialización, coordinando con el plan de venta de quesos artesanales.

PUR apoya con asistencia técnica y microcréditos.

Número de productores participantes

Participan 80 productores.

Actividades realizadas

Identificación de problemas y oportunidades.

Apoyo a la organización de los productores.

Asistencia técnica (PUR, IMC).

Apoyo de IMC en los laboreos (un contratista elegido por los productores realiza las labores, la IMC pone el combustible y la dirección técnica, y el productor paga \$ 450 por hora).

Apoyo financiero con microcrédito de PUR.

Apoyo en la comercialización: i) Un grupo inicia la remisión a Conaprole (coordinando apoyos con PUR y MEVIR); ii) Un segundo grupo se integra al plan de comercialización de quesos artesanales de DIGEGRA; iii) Un tercer grupo coordina la remisión a queserías de la zona.

Principales logros obtenidos

Fortalecimiento de la organización en grupos de los productores.

Principales fortalezas

Coordinación interinstitucional y participación de actores locales.

Principales limitantes

Productores de muy bajos recursos con dificultades de acceso a financiamiento que complementa la ayuda que reciben.

Producción y comercialización de quesos artesanales

Localización

NEC

Objetivos

Capacitación y consolidación de un grupo de productores lecheros familiares.
Obtención de un producto de buena calidad elaborado en condiciones higiénico-sanitarias que permitan su comercialización en mercados calificados.
Consolidar el canal comercial con la cooperativa CALCAGRA, que permita comercializar la mayoría de su producción a precios razonables. Integración de los productores a CALCAGRA.

Estado de avance

El proyecto está en su primer año de implementación.

Plazo

Dos años.

Instituciones responsables

IMC y PUR apoyan la organización de los productores y brindan asistencia técnica.
CALCAGRA brinda capacitación a los productores y compra los quesos artesanales producidos.
DIGEGRA elaboró un plan de negocios que fue financiado por el Fondo de Reconversión de la Granja para pagar los fletes del queso por un año.
CNFR actúa como patrocinante del grupo.

Número de productores participantes

20 productores.

Actividades realizadas

Evaluación sanitaria del ganado por veterinario financiado por PUR.
Análisis del agua usada en los predios y gestión de carné de salud de los involucrados en el proceso, con apoyo de la Comuna Canaria.
Capacitación de productores sobre detección y prevención de mastitis.
Acopio y transporte de los quesos desde la zona de Barrancas y Vejigas hasta la planta, con el apoyo de DIGEGRA.
Gestiones de habilitación de tambos para venta de quesos para fundición. Dos tambos ya están habilitados.

Principales logros obtenidos

Hasta noviembre de 2006 se han remitido 628 Kg de queso en la primera entrega, 716 kg en la segunda y 960 kg en la tercera. Se estima que CALCAGRA tiene una capacidad de compra de un máximo de 1.500 kg por mes.

Principales fortalezas

Integración de los productores a una cadena comercial y valorización de su producción.

Principales limitantes

La producción se realiza en la mayoría de los casos en condiciones bastante precarias: lugares de ordeño inadecuados (sin techo, piso de tierra); no disponen de servicio veterinario regular y solamente realizan la vacunación contra la aftosa; todavía no se ha completado el análisis de la calidad del agua utilizada para la elaboración de los quesos y en la limpieza de los establecimientos.

Producción de corderos pesados y lana

Localización

Soca, Piedras de Afilas.

Objetivos

Reinserción productiva de pequeños productores en cadenas agroexportadoras.
Organización de los productores.

Estado de avance

Se otorgaron microcapitalizaciones no retornables para alambrados, aguadas y verdeos. En la primavera de 2007 se otorgarán recursos no reembolsables para compra de animales.

Plazo

Se inició en marzo 2006 y durará tres años.

Instituciones responsables

IMC y junta local de Soca apoyan la organización de los productores. PUR brinda apoyo técnico y apoyo financiero a través de microcapitalizaciones.

Número de productores participantes

10

Actividades realizadas

Identificación de problemas y oportunidades (IMC).
Diagnóstico productivo (PUR).
Formulación del proyecto y asistencia técnica (PUR).
Apoyo financiero para alambrados, insumos de pasturas y animales por microcapitalización (PUR).
Preparación de suelos para praderas (IMC).

Principales logros obtenidos

Los productores permanecen en el campo y logran complementar sus ingresos extraprediales con ingresos provenientes de la producción: predios improductivos se tornan productivos

Principales fortalezas

Integración a una cadena agroexportadora.

Principales limitantes

Tamaño reducido de los predios y situación económico-financiera adversa de los productores.

Implantación de pasturas y producción de carne

Localización

Todo el NEC.

Objetivos

Recuperación de suelos degradados del NEC y aumento de la producción de forraje en calidad y cantidad, mediante la implantación de pasturas utilizando técnicas conservacionistas en el manejo de los suelos. Incorporación de la producción animal intensiva (engorde de animales vacunos, ovinos y porcinos) y de la producción de fardos para la venta, en los sistemas de producción del NEC.

Estado de avance

Se está en la etapa de evaluación por el PPR de los proyectos prediales de implantación de pasturas y recuperación de suelos. Se procedió a la aprobación por el PPR de los primeros proyectos.

Plazo

Las primeras pasturas se implantarán en el otoño de 2007 y el número de productores participantes se incrementará gradualmente durante los meses siguientes.

Instituciones responsables

El PPR actúa como articulador de esta propuesta realizando la convocatoria a la presentación de los proyectos prediales y otorgando un financiamiento no reembolsable para su ejecución. El INIA es responsable de los aspectos tecnológicos. La IMC y la CNFR contribuyen con la vinculación de productores al programa.

Número de productores participantes

No existe un número predeterminado de participantes. La posibilidad de presentar los proyectos está abierta en forma permanente. Se entiende que es posible llegar a 500 participantes y un total de 5.000 ha de mejoramientos en el período de 5 años de ejecución del PPR.

Actividades realizadas

Se definió un paquete tecnológico para la implantación y manejo de pasturas adaptado a las condiciones del NEC (INIA).

Se generó un consenso entre las diferentes instituciones involucradas (IMC, PPR, PUR, INIA) sobre la conveniencia de impulsar la implantación de pasturas y la producción de carne en el NEC.

Se coordinaron y articularon los sistemas de incentivos para la implementación de la propuesta (PPR y PUR).

Se realizaron actividades de capacitación de técnicos en la propuesta tecnológica (PPR, PUR, INIA, CNFR, IMC).

Se difundió entre los productores la posibilidad de presentar proyectos al PPR con este enfoque (IMC, PUR, CNFR, PPR).

Principales logros obtenidos

Todas las instituciones intervinientes están trabajando alineadas con objetivos y estrategias concertados y definidos de común acuerdo.

Ya se han presentado alrededor de 50 proyectos.

Principales fortalezas

Se apunta a levantar una de las restricciones más severas para la mayoría de los sistemas productivos del NEC: la erosión del suelo, lo que viabiliza la incorporación de nuevos rubros y permite mejorar los resultados obtenidos con los rubros tradicionales.

Existe una propuesta técnica sólida que en las actuales condiciones de mercado posibilita el logro de un ingreso interesante para los productores.

Principales limitantes

La implantación y manejo de pasturas no es tradicional en la zona. Se deberá definir junto a PPR y otras instituciones un plan de capacitación que apoye al Plan Pasturas.

Existe un vínculo débil entre técnicos productores e instituciones. Se debe fomentar e incentivar el trabajo de técnicos en la zona, vinculando productores con las sociedades de fomento y a través de ellas con este Plan Pasturas.

La infraestructura y servicios de la zona pueden ser limitantes, principalmente en cuanto a la maquinaria. Se deberá dimensionar la maquinaria necesaria y verificar su existencia o diseñar un plan para su adquisición, ya sea por grupos de productores, por sociedades de fomento o por la Intendencia.

Producción orgánica y secado artesanal de especies aromáticas y medicinales en predios familiares

Localización

Tala

Objetivos

Brindar asistencia técnica para el apoyo a la organización grupal y a la instalación de cultivos de especies en forma orgánica y en el secado artesanal de estas.

Desarrollar la tecnología de secado solar combinado.

Identificar al menos dos rubros que se puedan producir o recolectar con el fin de sustituir importaciones, utilizando la herramienta del plan de negocios.

Estado de avance

Se viene trabajando desde hace dos años con el Grupo de Mujeres Costas de Santa Lucía. En el 2006 se buscó apoyo en el PUR para mejorar las condiciones tecnológicas de producción a través de microcapitalizaciones y con la IMC para el laboreo de suelos. Paralelamente, se presentó junto con INIA Las Brujas un proyecto al PLAMSUR, con el fin de desarrollar un modelo de secado solar combinado. Este proyecto se comenzó a ejecutar en octubre de 2006 en la modalidad de investigación participativa.

En el 2006 este proyecto se incorporó al Plan de Desarrollo del NEC a través de la participación de DIGEGRA en el Vértice Productivo.

Plazo

El proyecto PLAMSUR culmina en diciembre de 2007. El apoyo de DIGEGRA seguirá hasta que el grupo se consolide y se ejecute el plan de negocios.

Instituciones responsables

DIGEGRA apoya en la organización grupal, asistencia técnica y mejora de la comercialización; PUR apoya con microcapitalización para instalación de cultivos y riego; INIA Las Brujas apoya en el marco del PLAMSUR; IMC apoya en el laboreo de suelos.

Número de productores participantes

Actualmente participan en forma directa 9 productoras.

Se prevé el ingreso de más productoras(es) en la medida que se mejore el sistema de secado y se concrete el canal comercial.

Actividades realizadas

Charlas de capacitación en la producción en forma orgánica de especies y en trazabilidad (en producción y recolección de especies autóctonas).

Charlas de capacitación sobre recolección de especies de forma de no depredarlas.

Instalación y seguimiento de cultivos de especies aromáticas y medicinales.

Instalación de secaderos solares tipo invernáculo con estufa a leña.

Jornadas de capacitación sobre secado solar y parámetros a tener en cuenta.

Contacto con firma comercial de plaza y apoyo para la comercialización. .

Principales logros obtenidos

Se está desarrollando en la zona un rubro con la comercialización medianamente asegurada, que aporta un ingreso en forma continua a lo largo del año.

Se mejoró la colocación en precio y cantidad de algunas especies nativas de recolección.

Principales fortalezas

Productoras interesadas en desarrollar el rubro. Coordinación interinstitucional.

Principales limitantes

Fluctuación de precios de los productos aromáticos y medicinales en el mercado internacional.

Producción de sistemas de producción integrada

Localización

Todo el NEC.

Objetivos

Promover la producción integrada como sistema sustentable para obtener productos de calidad diferenciada, cuidando el medio ambiente y la salud.

Estado de avance

El programa se viene ejecutando desde 1997. La Agencia NEC de DIGEGRA llevó a cabo la primera experiencia de producción de tomate bajo invernáculo, siguiendo las normas de producción integrada, con el Grupo de Jóvenes Unidos del Sur, de la zona de Arenales. La producción obtenida fue exitosa, pero no se pudo lograr diferenciación de precios en el ámbito comercial. Desde el 2005, uno de los objetivos de DIGEGRA es promocionar la producción integrada como sistema de producción sustentable. Se espera sensibilizar a un número importante de productores y productoras en la temática, y aumentar el número de estos que trabajan en el sistema de producción integrada, mediante la promoción de una aplicación escalonada de las normas de producción en los planes de negocios apoyados financieramente desde la institución. En el año 2006, este proyecto se incorporó al Plan de Desarrollo del NEC a través de la participación de DIGEGRA en el Vértice Productivo.

Plazo

Proyecto en ejecución dentro del MGAP-DIGEGRA.

Instituciones responsables

DIGEGRA, INIA Las Brujas, Facultad de Agronomía y APHI (Asociación de Productores Hortícolas Integrados).

Número de productores participantes

40 productores del Plan Tomate Industria en la zafra 2005-06 y 120 en la zafra 2006-07.
200 productores participantes en las actividades de capacitación.
100 niños de escuelas rurales.

Actividades realizadas

Jornadas de capacitación para productores en los distintos componentes del sistema de producción integrada (directrices generales y normas de producción integrada, uso y manejo seguro de plaguicidas).
Instalación de módulos demostrativos, junto con INIA, en predios de pequeños productores familiares de prácticas conservacionistas del recurso suelo (abonos verdes-mínimo laboreo, solarización de canteros para almácigos).
Auditoría a los productores participantes del Programa Tomate Industria (revisión del cuaderno de campo).

Principales logros obtenidos

Sensibilizar a productoras y productores sobre la importancia de la conservación de los recursos naturales.

Principales fortalezas

Coordinación interinstitucional.
Existencia de normas de producción para varios rubros hortícolas.
Existencia de recursos del MGAP para apoyar el desarrollo de estos sistemas de producción.

Principales limitantes

Escasa exigencia del mercado en relación a la trazabilidad de los productos hortícolas. Poca participación de los técnicos privados en el programa.

Manejo predial con enfoque de sistemas de producción

Localización

Arenales (en forma piloto)

Objetivos

Diversificar la producción a nivel predial a través de la implantación de praderas convencionales, para la producción de forraje con destino al engorde de terneras o a la producción de fardos.

Mejorar las condiciones fisicoquímicas biológicas de suelos dedicados a la horticultura, a través de la promoción del uso de abonos orgánicos y abonos verdes.

Estado de avance

Desde el 2004, DIGEGRA lleva adelante, con el Grupo Jóvenes Unidos del Sur de la zona de Arenales, una experiencia piloto de engorde de terneras en predios familiares con producción bajo invernáculo, la que fue financiada a través del proyecto SUMA/CUDECOOP. Permitió instalar 9 ha de pradera (en 9 chacras) y comprar 45 terneras. La experiencia se ha continuado con éxito y lleva a la fecha 3 lotes de ganado y ha aumentado el área de praderas y la cantidad de animales por predio.

En el año 2006 este proyecto se incorporó al Plan de Desarrollo del NEC a través de la participación de DIGEGRA en el Vértice Productivo.

Plazo

Proyecto piloto en ejecución. La idea es que pueda replicarse a otros predios.

Instituciones responsables

DIGEGRA: asistencia técnica. SUMA-CUDECOOP: aportó el financiamiento inicial.

INIA: préstamo de la balanza.

Número de productores participantes

10 jóvenes.

Actividades realizadas

Instalación de praderas.

Capacitación en el pastoreo rotativo del ganado.

Visita a INIA Las Brujas y al Frigorífico Matadero Solís.

Charla de difusión de la experiencia en la zona.

Elaboración de un proyecto de acceso a tierras, presentado al INC, para aumentar el número de terneras.

Principales logros obtenidos

Aumento del número de terneras en cada ciclo.

Aumento del área de pradera mejorada.

Creación de un fondo rotatorio que se reinvierte ciclo a ciclo, con aporte inicial de CUDECOOP.

Principales fortalezas

Es un rubro que se combina bien con la horticultura y tiene comercialización asegurada, lo que por el momento asegura su sustentabilidad.

Mejora del suelo.

Principales limitantes

La falta de tierra y capital para desarrollar el rubro en el NEC.

Anexo 2. Lista de grupos e instituciones que han participado en el proceso de planeamiento y ejecución del Plan NEC

Grupos locales y organizaciones de base del NEC que han participado en el proceso de consulta

Club Gardel
Club Rural Mangangá
Colonia Blanca Berreta
Colonia Miguez
Cooperativa CALMAÑANA
Escuela n.º 138
Escuela n.º 139
Escuela n.º 27
Escuela n.º 60
Escuela n.º 68
Escuela n.º 87
Grupo AREPA
Grupo Estación Miguez / Triunfo de León
Grupo Nueva Esperanza
Grupo Punta de Vejigas
Grupo Solís Chico
Grupo Sur, Colonia Berro
Instituto de la Juventud Rural
Mujeres de Costa del Santa Lucía
Sociedad de Fomento Rural San Jacinto

Direcciones de la Intendencia Municipal de Canelones

Área de Descentralización
Área de Género
Centro de Estudios Estratégicos Canarios
Dirección de Desarrollo Rural
Dirección de Obras
Dirección de Salud
Dirección General de Desarrollo Productivo
Dirección General de Planificación Territorial y Acondicionamiento Urbano

Juntas Locales

Junta Local de Miguez
Junta Local de Montes
Junta Local San Jacinto
Junta Local de Soca
Junta Local de Tala

Programas y Proyectos del MGAP

DIGEGRA
División de Suelos y Agua
PPR
PUR
RENARE

Otras instituciones nacionales

ANEP, CEP, Departamento de Educación Rural
ANEP, CETP
INC
INIA
MEVIR
MTOP
MTSS, PROIMUJER
UDELAR, Facultad de Agronomía

El presente documento recibió aportes de los participantes del Taller de presentación y discusión realizado en Tala el 19 de abril de 2007:

María de los Angeles Fernández - Cooperativa CALMAÑANA
Luis Gabriel Oliverio Piñatares - Junta Local San Jacinto
Oscar González - Comisión de Agro de Ediles San Jacinto
Fernando Andrade - Comisión de Agro de Ediles San Jacinto
Virginia Russi - MGAP – Servicios Ganaderos
Fernanda Hernández - MGAP-PUR.
José Alpuin -ANPL CONAPROLE
Adriana Vieta - Grupo GES
Laura Pérez Aguirre - Junta Local Tala
Fernando Rodríguez - MGAP-PUR
Daniel Coiro - IMC-Dirección General de Desarrollo Productivo
Daniel Vallejo Pérez - IMC-Área Descentralización
César Badín - Junta Local Soca
Heber Figueredo - Junta Local Tala
Ricardo Rosa - IMC - Dirección de Desarrollo Rural
Ethel Badín – IMC - Gestión Ambiental
Pilar de Amores - Junta Local San Jacinto
Fernando Sganga – MGAP-PUR
José Luis Fernández - CNFR
Alejandro Arias – MGAP-PPR
Guzmán Garet - SFR Tala
Rodolfo Favaro – MGAP-DIGEGRA
Nelson Larzabal - IMC – Dirección de Desarrollo Rural
María Eugenia Carriquiry - INC
Brazziana Cigliuti – IMC- Dirección General de Desarrollo Productivo
Alfredo Traversa – MGAP-DIGEGRA

Diagramación y Fotografía
Mercosoft Consultores
www.mercosoft.com

Impresión:
Imprenta Boscana S.R.L.
Dep. Legal:

300 ejemplares

Montevideo - Uruguay