



**CONSORCIO PARA EL DESARROLLO
DE LA REGIÓN ESTE**
**Balance preliminar de dos años de gestión
(2003-2004)**

DOCUMENTO DE TRABAJO

Montevideo, Uruguay

2006

Documento elaborado por el Ing. Agr. Álvaro Ramos y la Soc. Mariana Fossatti.

© Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). 2006

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

Esta publicación también está disponible en formato electrónico (PDF) en el sitio Web institucional <http://www.iica.int> y en el sitio de la Oficina del IICA en Uruguay <http://www.iica.org.uy>

Consortio para el desarrollo de la Región Este: balance preliminar de dos años de gestión (2003-2004) / IICA. – Montevideo, Uruguay : IICA, 2006.
64 p.; 21,5 cm. x 28 cm.

ISBN 92-90-39-729-2

1. Desarrollo rural 2. Desarrollo institucional 3. Turismo rural
I. IICA II. Consortio para el Desarrollo de la Región Este

AGRIS
E50

DEWEY
307.72

SUMARIO

LISTA DE CUADROS Y FIGURAS.....	4
SIGLAS.....	5
INTRODUCCIÓN.....	6
CAPÍTULO 1. MARCO CONCEPTUAL	9
1.1 Desarrollo Rural con Enfoque Territorial.....	9
1.2 Actores sociales y nuevos arreglos institucionales en el desarrollo rural.....	13
1.3 La creación de competitividad territorial.....	14
1.4 El desarrollo del turismo rural como ejemplo de gestión de la competitividad territorial.....	15
CAPÍTULO 2. EL DESARROLLO TERRITORIAL EN URUGUAY	17
2.1 Ocupación y uso del territorio en Uruguay: pautas históricas.....	17
2.2 Diferenciación y heterogeneidad territorial.....	18
2.3 Transformaciones agrarias, nueva ruralidad y desafíos para el enfoque territorial.....	20
2.4 Marco político institucional en la descentralización y la gestión del territorio en Uruguay.....	21
2.5 Obstáculos, problemas y desafíos en la descentralización y la gestión del territorio en Uruguay.....	23
CAPÍTULO 3. CARACTERIZACIÓN DE LA REGIÓN ESTE Y LOS CINCO DEPARTAMENTOS... ..	25
3.1 La Región Este: características comunes.....	25
3.2 Diferencias y heterogeneidades internas.....	27
3.3 Un proceso articulador.....	29
CAPÍTULO 4. EL CONSORCIO: JUSTIFICACIÓN, PROYECTO ORIGINAL, ANTECEDENTES Y DESARROLLO	31
4.1 Justificación.....	31
4.2 Principios fundacionales del Consorcio y estructura institucional para la gestión.....	32
4.3 Proceso y metodología seguida para la implementación del Consorcio.....	35
4.4 Principales conclusiones del relevamiento de establecimientos de turismo rural, sitios y atractivos de interés turístico y servicios conexos.....	37
CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES SOBRE EL PROCESO DE CREACIÓN DEL CONSORCIO.....	43
5.1 Aspectos generales.....	43
5.2 Los obstáculos y dificultades identificados.....	44
5.3 Avances logrados y fortalezas del Consorcio.....	49
CAPÍTULO 6. RECOMENDACIONES PARA CONTINUAR LAS ACCIONES.....	52
6.1 Comité Directivo e Intendencias Municipales.....	52
6.2 Secretaría Técnica.....	52
6.3 Trabajo operativo metodológico.....	53
6.4 Continuidad de las acciones en Turismo Rural Integrado.....	54
6.5 Consideraciones finales.....	56
BIBLIOGRAFÍA.....	58
ANEXOS.....	60

LISTA DE CUADROS Y FIGURAS

CUADRO 1. Enfoques del Desarrollo Rural: desplazamientos conceptuales.....	10
CUADRO 2. Región Este del Uruguay.....	25
CUADRO 3. Población por departamento.....	28
CUADRO 4. IDH por departamento (2002).....	28
FIGURA 1. Estructura institucional del Consorcio.....	34
FIGURA 2. Propuesta de relevamiento acordada con Direcciones de Turismo.....	38

SIGLAS

ARU	Asociación Rural del Uruguay
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
DINOT	Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial
DRET	Desarrollo Rural con Enfoque Territorial
CIESU	Centro de Informaciones y Estudios Del Uruguay
CLACSO	Consejo Latino Americano de Ciencias Sociales
CLAEH	Centro Latino Americano de Economía Humana
EBO	Ediciones Banda Oriental
FCS	Facultad de Ciencias Sociales
FDI	Fondo de Desarrollo Del Interior
FODEPAL	Proyecto Regional de Cooperación Técnica para la Formación en Economía y Políticas Agrarias y de Desarrollo Rural en América Latina
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
IDH	Índice de Desarrollo Humano
INE	Instituto Nacional de Estadística
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MGAP	Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca
MVOTMA	Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
OT	Ordenamiento Territorial
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
OPYPA	Oficina de Programación y Política Agropecuaria
PBI	Producto Bruto Interno
PDM	Programa de Desarrollo Municipal
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRODAR	Programa Cooperativo para el Desarrollo de la Agroindustria Rural
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
SUTUR	Sociedad Uruguaya de Turismo Rural
UDE	Universidad de la Empresa
UDELAR	Universidad de la República
UDM	Unidad de Desarrollo Municipal

INTRODUCCIÓN

El Consorcio para el Desarrollo de la Región Este es una iniciativa de asociativismo municipal que reúne a los Gobiernos de cinco departamentos: Cerro Largo, Lavalleja, Maldonado, Rocha y Treinta y Tres. En Uruguay, esta es una de las primeras experiencias de conformación de una unidad de gestión en materia de desarrollo de los territorios y estímulo a la inversión público privada. El Consorcio se pone en marcha durante el año 2002, luego durante el 2003 se desarrolla la etapa de instalación y se realizan los arreglos jurídicos institucionales necesarios para que pueda operar efectivamente, siendo enmarcada jurídicamente en un acuerdo suscrito por los cinco Intendentes en el año 2004.

Esta experiencia ha estado promovida desde su inicio por el IICA como organismo de cooperación y ha contado con el apoyo técnico de la Facultad de Ciencias Agrarias de la UDE.

El proyecto se orientó hacia la generación de oportunidades, negocios, ingresos y empleo, bajo la hipótesis que es posible y conveniente la definición de una estrategia común de desarrollo regional en los cinco departamentos comprendidos en un bloque territorial. Esta estrategia conjunta debería abarcar también a la sociedad civil y sus organizaciones representativas, tanto a nivel de organizaciones empresariales, como sociales. Se planteó una iniciativa conjunta como “piloto” para elaborar un instrumento de articulación de esfuerzos frente a problemas y oportunidades comunes para las cinco Intendencias.

La creación de sinergias institucionales y económicas en una región con muchos aspectos comunes, permitiría incrementar la capacidad de negociación de los propios Gobiernos Departamentales, de la sociedad civil, sus organizaciones sociales y sus empresas locales. Con esto, se podría aumentar la diversidad y la escala de la oferta de bienes y servicios de la región, estimulando la atracción de inversiones y aumentando las oportunidades de captar recursos de cooperación técnica y financiera. Se buscó la formación y el fortalecimiento de redes y alianzas de empresarios locales apoyados por los Gobiernos Departamentales, para la generación de oportunidades de nuevos negocios basados en la agregación de valor y la sustentabilidad del capital físico y humano de la región.

Previamente a la etapa de instalación del Consorcio, durante una primera ronda de consultas con los actores locales públicos y privados, se identificaron posibles áreas donde comenzar el trabajo y tomar decisiones de inversión pública y cooperación, priorizándose el turismo rural.

Como resultado de la etapa de instalación del Consorcio se obtienen dos resultados concretos: i) se realizó el primer relevamiento para la Región Este sobre necesidades y oportunidades para el desarrollo de circuitos turísticos integrados en el medio rural,

ii) se consolidó la forma jurídica del Consorcio, mediante la firma de un Acuerdo Regional Constitutivo por parte de los cinco Intendentes.

Se instaló la Mesa Regional de Turismo Rural Integrado y se comenzó a construir una base de datos que permita disponer de información acerca de la situación, condiciones y recursos para el desarrollo del turismo rural y de naturaleza. Con este fin, se realizó el relevamiento de datos sobre actividades, atractivos y servicios turísticos con que cuenta la región.

Se identificaron las zonas donde se halla la principal oferta de turismo rural y de naturaleza en cada departamento y se recabó información sobre la misma, estableciendo sus principales características. Los datos fueron presentados a los Directores de Turismo de los cinco departamentos, planteándose en conjunto posibles líneas de trabajo para el desarrollo regional del turismo rural, procurando integrar y articular la oferta, hacerla complementaria con otras formas de turismo y servicios conexos, programar inversiones públicas y privadas comunes, tanto en infraestructura y servicios, como en capacitación de recursos humanos.

Con el presente Informe, se quiere dejar documentado el proceso por el cual transitó el Consorcio para el Desarrollo de la Región Este en estos dos últimos años. El principal objetivo de este documento es mostrar la evolución del Consorcio desde su impulso inicial y analizar las potencialidades de un instrumento institucional de este tipo a la luz de la realidad jurídica y política de los municipios y las posibilidades abiertas por la reforma constitucional de 1996 en materia de descentralización, así como de las políticas de desarrollo y ordenamiento territorial vigentes.

El valor de este Informe estará dado por los antecedentes que sienta el Consorcio como instrumento jurídico y como pauta metodológica para experiencias similares en cuanto a asociativismo municipal en el marco de políticas de ordenamiento territorial. También, como método de construcción de ventajas competitivas de los territorios, mostrando tanto las oportunidades como las dificultades que se presentan en una experiencia de este tipo.

Para el IICA, promotor de la iniciativa ante los cinco Gobiernos Departamentales, resulta sumamente importante aprovechar las lecciones que esta experiencia deja desde el plano técnico, institucional y en su estrategia de cooperación para Uruguay.

El presente Informe aborda la experiencia del Consorcio desde el marco conceptual del Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (Capítulo 1), introduciendo un análisis sobre los procesos de desarrollo territorial en Uruguay (Capítulo 2) y particularmente en la Región Este (Capítulo 3).

En cuanto al desarrollo de la experiencia del Consorcio (Capítulo 4), se detalla la estructura original del proyecto y la metodología de trabajo seguida y se analizan los principales factores que determinaron su nivel de avance en el correr de casi dos años. Con referencia a los logros del Consorcio, se analizan los resultados del relevamiento de recursos turísticos como principal producto del trabajo de campo y las potencialidades de un acuerdo formal que ha sido legitimado y suscripto por los cinco Gobiernos Departamentales.

Finalmente, en las conclusiones (Capítulo 5), se identifican las principales lecciones aprendidas sobre el desarrollo que ha tenido el Consorcio hasta el momento, para pasar a las Recomendaciones que se sugieren para eventuales acciones futuras.

Se considera que esta experiencia, a pesar de que sus avances pueden considerarse parciales, sienta un precedente en Uruguay para las políticas de desarrollo económico y social desde un enfoque territorial.

Se deja expresa constancia del trabajo realizado por el Ingeniero Álvaro Ramos y la Socióloga Mariana Fossatti en la elaboración del presente Informe.

Manuel Otero
Representante del IICA en Uruguay

CAPÍTULO 1.

MARCO CONCEPTUAL

1.1 Desarrollo Rural con Enfoque Territorial

El DRET es el marco conceptual y operativo del cual se parte para plantear la instalación del Consorcio para el Desarrollo de la Región Este de Uruguay. Este enfoque es reconocido por gobiernos y agencias de desarrollo como el resultado de los avances teóricos y prácticos en los abordajes del desarrollo rural en las últimas dos décadas.

La nueva ruralidad y el desarrollo territorial son dos fuentes conceptuales que aportan a este enfoque las bases analíticas para comprender mejor las nuevas tendencias y potencialidades del medio rural.

Con respecto al abordaje de lo que se denomina la “nueva ruralidad”, el DRET recoge como aspecto fundamental una nueva mirada sobre la complejidad y diversidad de lo rural y su articulación con el modelo de desarrollo global. En el concepto de “nueva ruralidad” es central la idea de que lo rural trasciende lo agropecuario, ya que éste es un espacio donde se realizan múltiples actividades y que tiene una importante interdependencia con los espacios urbanos.

Un aporte importante de esta concepción de la nueva ruralidad es que incluye en el concepto de desarrollo rural, las demandas y problemas de los habitantes de zonas urbanas tales como: la búsqueda de un mejor equilibrio territorial entre el campo y la ciudad; la producción agrícola no alimentaria (por ejemplo, productos energéticos), la conservación de valores ambientales, el cuidado y la gestión de espacios de esparcimiento y recreación alternativos a los urbanos y la conservación de la diversidad cultural y de modos de vida. Se observa además una “desagrarización” de la actividad productiva (se localizan en el campo nuevos sectores productivos), así como una “tercerización de lo rural” (pérdida relativa de la importancia de los sectores primario y secundario), que también aportan a una nueva visión de lo rural¹.

Si se tiene en cuenta los cambios de modelo de desarrollo en América Latina, el sector rural fue abordado desde estrategias que tuvieron un corte básicamente agrarista, tanto en el

¹ La consideración de las diversas actividades que aloja el espacio rural cuestiona las estrategias de desarrollo centradas en lo agropecuario, cuando más de la mitad del empleo rural generado en América Latina y el Caribe se crea en sectores no agrícolas (Sepúlveda, et al.; 2003). Por lo tanto, en lugar de hablar de una economía agraria se debería hablar de una economía de territorio.

modelo de sustitución de importaciones² (1950 – 1970 aproximadamente) como en el modelo neoliberal del desarrollo (iniciado en los 80 a diferentes ritmos).

A partir de este último, la política de desarrollo rural en los países de América Latina se limitó, básicamente, al ajuste sectorial agrario, basado en la desregulación de los mercados y la negociación comercial. Avanzados los años 90, el desarrollo rural retornó a las agendas de los gobiernos y las agencias internacionales. Se reformuló la relación entre Estado, mercado y sociedad civil, admitiendo el intervencionismo estatal para corregir imperfecciones del mercado e impulsando procesos de participación y descentralización en los llamados programas “de arriba a abajo”. Sin embargo, no se cuestionan la falta de conexión entre la liberalización agraria y los aspectos de desarrollo y superación de la pobreza.

La propuesta del DRET presenta algunos cambios conceptuales con respecto a los anteriores enfoques del desarrollo rural. En líneas generales, el siguiente cuadro (Cuadro 1), muestra algunos de los principales desplazamientos que se producen al pasar del enfoque desarrollo rural vigente desde la implantación del modelo neoliberal, a estrategias DRET.

CUADRO 1. Enfoques del Desarrollo Rural: desplazamientos conceptuales.		
Estrategias de desarrollo rural convencionales	DESPLAZAMIENTO	Estrategias DRET
Radical separación entre lo urbano y lo rural a partir de criterios demográficos y económicos.	De la dicotomía urbano – rural al enfoque territorial	Territorios entendidos como un continuo urbano-rural articulado por su estrecha relación con los recursos naturales.
Lo rural como el ámbito donde se desarrollan procesos productivos.	Reconstrucción del concepto de lo rural	Revalorización de lo rural como territorio histórico y socialmente construido, donde se generan procesos productivos, culturales, sociales y políticos.
Identificación de lo rural con lo agrícola.	De una economía agrícola a una economía territorial	Se hace visible la complejidad de la estructura económica de los territorios rurales, donde concurren diferentes sectores de actividad. Además del capital físico y financiero se considera importante el capital natural, el humano y el social.
Excesivo sesgo agro – exportador.	Rescate de la economía territorial y local en las	Se reconoce la importancia de los mercados locales y

² Caracterizado, en líneas generales, por el “crecimiento hacia adentro” (basado en la sustitución por la industria nacional de bienes industriales que en décadas anteriores se importaban), por la intervención del Estado en la economía y en una ampliación de sus funciones sociales.

	estrategias de crecimiento	nacionales en el desarrollo.
Se privilegia la búsqueda de competitividad privada: generación de rentas privadas que determinan la riqueza privada.	De la competitividad privada a la competitividad territorial	Se considera el interés social en el concepto de eficiencia económica, introduciendo los objetivos sociales en los modelos productivos y se incluye a todos los actores del desarrollo local y regional.
Introducción de la participación de comunidades y empresarios como mecanismo democratizador de las decisiones.	De la participación a la cooperación	Ampliación del concepto de participación al de cooperación, que implica: autonomía de las comunidades y sus organizaciones, reconocimiento de los grupos existentes en el territorio y una nueva relación Estado – sociedad civil.
Énfasis en la descentralización administrativa (no necesariamente de responsabilidades y competencias políticas).	De la descentralización al ordenamiento territorial	Desplazamiento de competencias: de los ámbitos nacionales a los locales, regionales y supranacionales. Transformación política antes que ajuste administrativo y legal. Nuevo orden territorial que implica cambios en los espacios de decisión acerca del desarrollo.
Disociación entre el desarrollo económico agrícola de índole empresarial (política sectorial) y la superación de la pobreza rural (políticas compensatorias).	De la asistencia social hacia estrategias de desarrollo	Política sectorial en concurrencia con políticas públicas en el territorio rural.

Fuente: Cordero et. al. (2003).

Un desplazamiento fundamental es el que se da desde una noción asistencialista, hacia la concepción de una estrategia de desarrollo. El enfoque DRET procura superar algunas imágenes de los territorios rurales vistos como regiones atrasadas y de importancia marginal, con respecto a las regiones más urbanizadas, dinámicas y desarrolladas. Esta dicotomía contribuye a una visión errónea del desarrollo rural y tiende a poner en uso instrumentos de compensación de las carencias y el aislamiento de los territorios rurales, en lugar de herramientas de desarrollo sostenible.

En contraposición, el enfoque territorial propone entender la ruralidad desde sus aportes y potencialidades, con una perspectiva multidimensional vinculada con los procesos de

transformación y desarrollo territorial. Se considera que las políticas productivas y económicas no pueden continuar desligadas de un proyecto colectivo de transformación del territorio. Allí convergen y se articulan las políticas públicas, por lo que necesariamente, el territorio, se torna un espacio de coordinación y cooperación intersectorial e interinstitucional donde participan los actores sociales relevantes en el desarrollo del territorio.

La concurrencia de políticas se fundamenta en que cualquier espacio territorial es complejo y en la idea de que el desarrollo es multidimensional y por lo tanto, las políticas no pueden privilegiar únicamente la dimensión económico-productiva. Esto quiere decir que *“El territorio es concurrencia de sectores económicos, por tanto es multisectorial; es concurrencia de diversas dimensiones de la vida social, por tanto es multidimensional. Y como resultado de estas concurrencias, los procesos que allí tienen lugar son multifuncionales. La especificidad del territorio rural es su estrecha dependencia de los recursos naturales como factor de localización y dinamismo”* (Echeverri; 2005: 4).

Por lo tanto, en lugar de hablar de una economía agraria, se habla de una economía de 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 y comercio. Al tomar en cuenta a todos los sectores que están involucrados en la economía rural, la estructura social de los territorios rurales se presenta más compleja y diversa.

En síntesis, en el territorio se localizan sistemas y redes de acción diversos, que confluyen y se articulan sobre bases productivas y estructuras históricas y sociales. De allí la idea de multidimensionalidad del desarrollo rural y de concurrencia de políticas públicas. Que el desarrollo rural es multidimensional significa que involucra las siguientes dimensiones:

- Económica, centrada en la competitividad territorial,
- Social, cuyo elemento central es la equidad,
- Cultural, centrada en la diversidad,
- Ambiental, que involucra la sustentabilidad de la gestión de los recursos naturales,
- Política, basada en la gobernabilidad democrática.

En el caso concreto del Consorcio, el DRET resulta pertinente como instrumento de análisis porque la estrategia de desarrollo que se ha querido construir implica tomar en cuenta las potencialidades y posibles enlaces entre sectores y actores en el espacio territorial. Lo que permite considerar a la Región Este de Uruguay como un posible espacio de cooperación supra departamental (cuyas características son analizadas en profundidad en el Capítulo 2).

En el caso que nos concierne, el enfoque territorial del desarrollo rural brinda varios elementos de análisis y orientaciones de acción de los cuales se puede rescatar dos en particular que están fuertemente presentes en esta estrategia de desarrollo: el papel de los actores sociales a partir de un nuevo arreglo institucional y la creación de competitividad territorial. En los siguientes apartados se desarrollarán estos aspectos.

1.2 Actores sociales y nuevos arreglos institucionales en el desarrollo rural

La preocupación por la cooperación interinstitucional fue uno de los principales motivos de la búsqueda de un instrumento de coordinación entre municipios, que incluyera la participación de los diferentes actores sociales involucrados con el desarrollo de la Región Este, reflejando la diversidad de intereses y proyectos de los cuales son portadores. La posibilidad de contar con las capacidades y poderes de los actores sociales para generar nuevos arreglos institucionales, constituye un elemento central de partida en la concepción del Consorcio.

¿Cómo se define a los actores sociales desde este enfoque? “Los actores sociales se conciben como grupos de población con intereses, condiciones y características particulares que los identifican como tales. Aun cuando hay intereses propios e iniciativas que pueden motivar el antagonismo entre actores, éstos también tienen el potencial de cooperar y gestionar acciones conjuntas, con otros actores o con instituciones públicas y privadas, para el bien común de la sociedad rural” (Sepúlveda; et al.; 2003).

Esta concepción de los actores sociales en el desarrollo rural reconoce la existencia de conflictos de intereses y estructuras de poder que habrá que analizar para establecer estrategias y sistemas amplios de alianzas políticamente factibles. Es decir, alianzas que puedan ser el soporte de una estrategia de desarrollo porque cuentan con suficiente legitimidad y capacidad de movilización y articulación de intereses diversos.

Esta iniciativa presenta el desafío de la cooperación y la coordinación en un nuevo espacio de carácter subnacional donde se produce una intersección de distintas lógicas administrativas, territoriales y sectoriales. A ese aspecto se apunta con la creación de un marco institucional e instrumentos político-jurídicos acordes para la coordinación territorial entre municipios (estos aspectos son detallados en el Capítulo 3). En particular, una gestión del desarrollo conjunta entre instituciones públicas y privadas y la interacción entre distintos ámbitos estratégicos para el desarrollo (locales, departamentales, nacionales, regionales y globales) son fundamentales en esta propuesta.

1.3 La creación de competitividad territorial

El Consorcio fue pensado como una estrategia orientada al fortalecimiento de la competitividad económica en la Región Este. Se ha buscado, básicamente, la creación de oportunidades de desarrollo de nuevas actividades productivas que generen ingresos y empleo de calidad y que mejoren el bienestar social y las condiciones de ciudadanía (en sentido integral) en el territorio.

La instalación de un Consorcio de base territorial que agrupe a cinco departamentos se presenta como una alternativa para fortalecer la Región frente a los actuales procesos de globalización económica. Para integrarse a este modelo, las economías locales han debido adaptarse, en el transcurso de las últimas décadas, a un régimen de apertura comercial y desregulación de los mercados, que significó ganancias y crecimiento para algunos sectores pero generó grandes brechas económicas y sociales. Esta lógica se ve expresada en el territorio y condiciona la vida de la población que se asienta en el mismo, bajo la forma de desregulación y fragmentación de los mercados locales de empleo, desigualdades socioeconómicas y debilitamiento de las identidades colectivas, organizadas en torno a actividades productivas que no subsisten porque ya no son competitivas bajo esta lógica.

El concepto clásico de competitividad económica tiene que ver con la capacidad de las empresas para mantener o ganar participación en los mercados internos o externos. Este concepto sólo toma en cuenta las diferencias de rentabilidades privadas que hacen que algunas empresas sean más rentables que otras compitiendo en un mismo mercado. Sin embargo, esta concepción tradicional queda restringida a la idea de generación de rentas privadas, *“sin considerar los objetivos sociales de un determinado modelo productivo”* (Echeverri, 2003: 32).

El DRET propone un concepto más complejo de competitividad basado en una concepción integral del desarrollo del territorio. Este enfoque considera factores de competitividad procedentes del entorno social, ambiental y global, que se encuentran más allá de las empresas y cadenas, de manera que la competitividad territorial es entendida como la capacidad de generación de rentas sociales que contribuyen a formar la riqueza colectiva del territorio.

Si bien el Consorcio está basado en esta idea de “competitividad territorial”, no debería limitarse a considerar únicamente los procesos de acumulación privada, dado que se propone construir integración y cohesión al interior del territorio y de éste con la economía nacional en su conjunto.

1.4 El desarrollo del turismo rural como ejemplo de gestión de la competitividad territorial

El turismo rural es un buen ejemplo de cómo un sector de actividad económica puede y debe ser considerado desde el punto de vista del desarrollo del territorio rural en su globalidad. En esta actividad de servicios, son varios los factores que concurren en la creación de competitividad y desarrollo sostenible. Estos factores justifican su elección como área económica demostrativa para las primeras etapas de instalación del Consorcio para el Desarrollo de la Región Este.

El turismo rural puede articular actividades y actores en torno a un proyecto de territorio, dado que potencialmente se vincula con múltiples dimensiones del desarrollo:

- Dimensión económica: tiene amplia capacidad para generar nuevos empleos e ingresos, a partir del surgimiento de diversos tipos de servicios conexos,
- Dimensión social: con una adecuada participación de la población. A partir de esta actividad puede fomentarse un formato de desarrollo más equitativo y puede contribuir a la preservación de herencias históricas y culturales,
- Dimensión ambiental: si se fundamenta en la gestión y manejo responsable de recursos naturales,
- Dimensión político – institucional: si se movilizan las bases sociales en el territorio, puede fomentar procesos democráticos de toma de decisiones y fortalecimiento de las capacidades de las comunidades locales.

En este proyecto, se entiende que el turismo rural presenta características que muestran claramente las relaciones de la economía con la organización social y la base cultural que le dan soporte, expresando, entre otras cosas, la multifuncionalidad de las actividades agrícolas. En particular, el turismo rural asocia la producción de bienes públicos no tranzables (paisajes, biodiversidad, tradición, cultura, etc.), con la producción de bienes tranzables (alojamiento, gastronomía, artesanías). En el caso particular de la Región Este, como veremos más adelante, el turismo rural estará fuertemente vinculado y potenciado por el desarrollo relativo de la actividad y los servicios en las áreas urbanas y por otras modalidades de servicios turísticos donde la Región constituye un polo de atracción.

Se procuró que la implementación de esta iniciativa de desarrollo del turismo rural, cumpliera con los siguientes requerimientos:

- Generar beneficios económicos directos para la población local, en las diferentes micro-regiones,

- Involucrar actores responsables y activos: autoridades públicas, operadores turísticos, empresarios, comunidades locales, productores rurales y artesanos,
- Conformación de redes empresariales locales en función de una definición de producto o servicio turístico, integrado en dicha red a los de otras localidades y de la Región,
- Responsabilidad de gobiernos locales: apoyar la creación de un ambiente propicio y una imagen atractiva del territorio, desarrollar y mantener obras públicas y condiciones de acceso y seguridad,
- Crear y vender un producto turístico: paquetes y programas sólidos y consistentes (implica un esfuerzo de coordinación interinstitucional),
- Mejorar la capacidad negociadora de las empresas aisladamente, tanto frente a la demanda de servicios turísticos, como frente a las necesidades de inversión en materia de infraestructura pública y recursos para adecuación de la calidad de los recursos humanos y la propia oferta turística.

CAPÍTULO 2.

EL DESARROLLO TERRITORIAL EN URUGUAY

2.1 Ocupación y uso del territorio en Uruguay: pautas históricas

El desarrollo de un territorio viene determinado en gran parte por condiciones históricas y sociales que organizan el espacio más allá de la conciencia de los actores. Esto genera un ordenamiento estructural del territorio, según pautas de distribución de la población y los recursos, usos del suelo y actividades productivas que allí se desarrollan.

En el caso de Uruguay, el espacio rural se organizó inicialmente a partir del predominio de la estancia ganadera. Con el primer impulso modernizador, hacia fines del siglo XIX, aparecen elementos que jugaron un papel fundamental en las formas en que fue ocupado y utilizado el territorio, así como en las formas en que se fue gestando la distribución espacial de la población y la distribución social de la riqueza. Algunos de los factores que tienen mayor influencia para el espacio rural son: el temprano agotamiento de la frontera agropecuaria, la modernización productiva, el establecimiento de relaciones salariales de producción, la clara delimitación de la propiedad privada con el alambramiento de los campos y la instalación del ferrocarril.

Por otro lado, Uruguay es un país de temprana y pronunciada urbanización. El país urbano se consolida desde las primeras décadas del siglo XX cuando la economía nacional comienza a adoptar un modelo de desarrollo “hacia adentro”, es decir, basado en la industrialización sustitutiva de las importaciones. La inmigración europea y el despoblamiento rural alimentaron el crecimiento urbano en el país y aumentaron la centralidad de Montevideo (ciudad-puerto capital) que históricamente registró una gran concentración de la población, el PBI, la actividad administrativa, comercial e industrial.

A mediados de los 60', se notan las primeras señales de crisis de este modelo económico y de integración social articulado por el Estado y sustentado en la sustitución de importaciones. Con la dictadura militar en los años 70 y los gobiernos democráticos que le sucedieron a partir de 1985, el modelo de desarrollo se orienta hacia la apertura económica y el fortalecimiento de sectores exportadores competitivos, con la consiguiente decadencia de los sectores nacionales que atendían al mercado interno. A su vez, se da un deterioro de las funciones de protección económica y bienestar social que ejercía el Estado. De esta manera, la sociedad nacional se integra a la globalización, procesando fuertes cambios estructurales. A fines del siglo XX y principios del XXI estos cambios estructurales se ven traducidos en un aumento de la desigualdad, la exclusión social y la fragmentación del empleo.

2.2 Diferenciación y heterogeneidad territorial

Como resultado de estos procesos -algunos recientes y otros históricos- Uruguay es un territorio atravesado por lógicas diferenciadoras que han aumentado las desigualdades micro-regionales. En este sentido, un análisis primario del territorio nacional indica que:

- En cuanto a la dinámica demográfica, en un contexto de estancamiento del crecimiento de la población los cambios más importantes de las últimas décadas se dan en la distribución de la misma en el territorio, como consecuencia de la migración hacia regiones de crecimiento acelerado. Los departamentos ubicados sobre el Río de la Plata registran los mayores aumentos de población y PBI y configuran un polo de atracción para la migración interna, en particular, la Ciudad de la Costa, el Área Metropolitana de Montevideo y Maldonado y su conurbano,
- Actualmente, el 70% de la población se asienta en el litoral costero sur, donde sólo la capital concentra el 55% de los habitantes del país. También se viene registrando en los últimos años un importante crecimiento en zonas fronterizas con Brasil y Argentina y un fuerte despoblamiento de los territorios de la región central que retienen apenas al 9% de la población,
- Sin embargo, muchas capitales departamentales dependen de actividades derivadas del mundo rural. Puede considerarse que casi la totalidad de las pequeñas ciudades del interior forman parte de territorios rurales y tienen un comportamiento económico y cultural muy influenciado por el mundo rural,
- Existen, además, vacíos demográficos con población dispersa, en muchos casos vinculada a entornos periféricos de pequeñas ciudades o aún de capitales departamentales, donde las familias reproducen formas de vida ruralizadas y dependientes de actividades económicas rurales,
- La ganadería continúa siendo la actividad agropecuaria que ocupa una mayor proporción del territorio, el 89,7% de acuerdo con el Censo Agropecuario del 2000. El resto del suelo es ocupado por la agricultura (4,1%), la forestación (4%) y otros usos (2,2%). De todas maneras, si bien la ganadería tiene una importancia hegemónica en la ocupación del suelo y la composición de las exportaciones, el territorio se muestra heterogéneamente conformado de acuerdo a los usos productivos que históricamente se la han dado,
- En Uruguay, la estructura de la propiedad agropecuaria se caracteriza por una importante concentración que se ha perpetuado a través de los años a favor de la gran estancia ganadera. Si bien en los últimos 40 años se ha elevado el tamaño promedio de las explotaciones, esta alteración en la distribución de la tierra tiene que ver con la desaparición de pequeñas unidades productivas, que explica una disminución del 34% del total de los establecimientos que existían hacia los años 60. En la actualidad, un tercio de la superficie agropecuaria sigue estando ocupada por apenas el 1,3% de los

establecimientos de mayor tamaño (mayores a 2.500 hectáreas), porcentaje que se ha mantenido estable desde mediados del siglo pasado,

- Los dos informes más recientes sobre desarrollo humano en Uruguay (PNUD; 2001 y 2005) sostienen que todos los departamentos pueden ser clasificados como de desarrollo humano alto (dado que alcanzan valores cercanos a 0,8, de acuerdo con el criterio del PNUD). Sin embargo, se perciben diferencias sobre todo en cuanto a la evolución de este indicador en los 90' y lo que va de la presente década. Montevideo mantiene el primer lugar en el ordenamiento, mientras se puede notar un importante progreso de Rocha del lugar 12 al 6. Otros cambios significativos son por ejemplo los retrocesos de Maldonado, Paysandú, Río Negro y Treinta Tres, que descienden 3 lugares en el período (al lugar 5, 11, 7 y 13, respectivamente),
- Hay que tener en cuenta que el desempeño regional del IDH está muy asociado con las corrientes migratorias internas. Así, el Informe de Desarrollo Humano para Uruguay (2001) afirmaba que *“el crecimiento poblacional tiene un papel muy relevante en la performance departamental. Si se excluyen Canelones y Maldonado, los dos departamentos con un incremento demográfico excepcional (con tasas anuales de 28,5 y 18,5 por mil en el período 1985-1996, frente al promedio nacional de 6,4 por mil), se observa una clara relación entre esta variable y los niveles de pobreza y de desarrollo humano”* (IDH; 2001: 52),
- Por otro lado, un estudio que tuvo por objetivo analizar la estructura socio-económica departamental, determinó que son cuatro los factores que explican las variaciones en el nivel de desarrollo departamental registradas entre 1996 y 2002: la evolución de la pobreza y la desigualdad, la evolución de la desocupación, la exclusión social y el empleo por rama. Una conclusión relevante de dicho estudio es que, paradójicamente, *“las áreas con aumento del PBI, son aquellas con mayor incremento de la pobreza y la desigualdad, lo cual confirma que el crecimiento económico, no conlleva necesariamente una distribución de la riqueza y el ingreso”* (Veiga y Rivoir; 2004: 36),
- Se observan tendencias hacia la diferenciación territorial del empleo, que responde a una estructura diferenciada de los mercados de trabajo locales en función del dinamismo regional, todo lo cual se traduce en una creciente segregación sociolaboral. En consecuencia, se verifican niveles de ingreso y condiciones de vida desiguales entre departamentos y localidades y al interior de los mismos,
- Este panorama no estaría completo sin una aproximación a las diferencias territoriales de desarrollo en áreas rurales, particularmente en cuanto a la localización de la pobreza rural. Mientras que en el promedio nacional, la pobreza rural alcanzaría al 20% de la población rural, en el centro y el noreste del país se localizan regiones en las cuales superaría el 40%. Esta es una región de ganadería extensiva que por su sistema de explotación y tenencia de la tierra, históricamente ha presentado altos niveles de concentración en su estructura social agraria. Debe señalarse, además, que las regiones centrales y la frontera noreste con Brasil, han mostrado un desempeño poco favorable en términos de desarrollo

humano. Esta heterogeneidad nos habla de un territorio fragmentado, en el que existen marcados bolsones de pobreza rural ocultos detrás de las cifras globales, relativamente bajas.

2.3 Transformaciones agrarias, nueva ruralidad y desafíos para el enfoque territorial

Entre los cambios económico-productivos más importantes que generaron transformaciones en el agro y en el territorio rural en Uruguay, pueden enumerarse:

- Pasaje de una economía cerrada y protegida, a una abierta, exportadora, con fuerte desregulación que favorece la competitividad de algunos rubros exportadores, al tiempo que perjudica a los rubros orientados al consumo interno. Esta orientación “hacia fuera”, se manifestó tanto en la reducción de los precios de los insumos y maquinarias como en un incremento de las exportaciones agropecuarias, en detrimento de la producción para el mercado interno,
- Desindustrialización: deterioro y estancamiento en las zonas de localización de industria sustitutiva, que influye en la caída de la actividad agrícola asociada al mercado interno (hortícola, frutícola y cerealera),
- Modernización tecnológica de la producción agropecuaria. Si bien éste puede aparecer como un factor de desarrollo importante, se dio un aumento paralelo en el consumo de agroquímicos y maquinaria con sus correspondientes consecuencias ambientales, la reducción del empleo rural, y la descomposición de la pequeña producción familiar,
- Expansión de cadenas agroexportadoras y sus cuencas territoriales (lechería, arroz y citrus),
- Proceso de Integración Regional (MERCOSUR): mientras los rubros de competitividad tradicional -carne, lana, cueros- han podido insertarse en el mercado internacional y mantenerse como el mayor componente de las exportaciones y como fuente de divisas primordial, en el contexto MERCOSUR existen productos de competitividad adquirida, que son aquellos que están en capacidad de competir exentos de los sostenes y protecciones que tenían hace 30 años (lechería, arroz, citrus, entre otros) y finalmente, rubros de competitividad en riesgo donde predomina la producción familiar (horticultura, fruticultura y producción de azúcar) que estuvieron tradicionalmente orientados al mercado interno y que hoy compiten con las exportaciones de otros países de la región (Piñeiro; 1991).

Pero más allá de las transformaciones meramente agrarias, el país ha experimentado una ruptura entre lo rural y lo agrícola y una disolución de la frontera cultural entre lo urbano y lo rural, en parte explicada por la migración del campo a la ciudad que se ha producido en las últimas décadas, de modo que buena parte de la población urbana, por residencia y actividad, tiene raíces rurales. También se han registrado avances generales en el acceso a servicios y

medios de comunicación, por lo que vivir en el campo ya no es necesariamente sinónimo de aislamiento. Por otro lado, la localización urbana de agroindustrias vincula cada vez más la actividad de trabajadores urbanos industriales con el medio rural (Piñeiro; 2003).

2.4 Marco político institucional en la descentralización y la gestión del territorio en Uruguay

Frente a los cambios que se han dado en los territorios rurales ante las transformaciones agrarias, el análisis de los procesos de desarrollo a partir del enfoque territorial es especialmente pertinente, así como su importancia para las políticas de desarrollo. En este sentido, se sostiene que la descentralización y el ordenamiento territorial son dos elementos claves a considerar en las políticas de desarrollo rural. El tipo de herramientas que pueden brindar, son adecuadas para trascender las limitaciones de la visión sectorial del desarrollo agropecuario, así como incentivar alternativas que desde las realidades locales respondan satisfactoriamente a la diversidad de intereses, necesidades y realidades sociales presentes en los territorios rurales.

Las políticas explícitas de ordenamiento territorial intentan definir y planificar los usos de las diferentes zonas que conforman un espacio físico, de acuerdo a sus características intrínsecas y a los objetivos de desarrollo que se espera alcanzar dentro de un horizonte de tiempo predeterminado. El ordenamiento del territorio depende de la forma en que se encuentran distribuidos los recursos, las competencias políticas y el poder, dentro de una unidad territorial dada. Por ese motivo, las políticas de ordenamiento territorial, frecuentemente suponen ciertos niveles de descentralización y autonomía de los distintos niveles subnacionales dentro del territorio nacional.

En general, se identifica a la descentralización específicamente como un proceso político-institucional, en tanto organización territorial de los organismos estatales, entendiéndola como cesión de competencias políticas y recursos a los subsistemas locales (Veneciano; 2004). Pero también tiene que ver con una dimensión económica (distribución de recursos productivos, financieros y tecnológicos en el territorio), una dimensión socio-cultural (distribución de la población y los recursos de índole social y cultural) y una dimensión política (organización territorial del Estado por un lado y distribución del sistema político por otro).

En los últimos años se registra un avance importante en cuanto a las políticas de descentralización y ordenamiento territorial en Uruguay. Si bien el proceso efectivo de descentralización y los esfuerzos en cuanto a ordenamiento del territorio no registran avances muy grandes, el marco institucional y político existe y se viene fortaleciendo desde principios de los 90'. Algunos de los "hitos" que marcaron las políticas en los últimos 15 años fueron:

A) Creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (1990). Tiene la misión de generar políticas públicas que contribuyan a un desarrollo territorialmente equilibrado y ambientalmente sostenible, así como facilitar el acceso a una vivienda adecuada. Depende de este organismo la DINOT, que estableció, en 1994, una serie de directrices para el ordenamiento territorial del país y ha realizado convenios con los Gobiernos Departamentales para apoyar el desarrollo de planes departamentales de ordenamiento territorial.

B) Reforma Constitucional (1996). Crea un nuevo marco institucional en la relación entre Gobierno Nacional y Gobiernos Departamentales. El texto constitucional de 1996 reconoce explícitamente al Estado como impulsor de políticas de descentralización, facultando a legislar en la materia. Se crea una Comisión Sectorial dentro de la OPP para proponer planes y se posibilita destinar recursos municipales a políticas de descentralización y desarrollo (a través de un fondo derivado de un porcentaje de los tributos). Se institucionaliza, además, el Congreso de Intendentes y la habilitación de este organismo para celebrar convenios con Entes Autónomos y Servicios Descentralizados. Otro aspecto de suma importancia es que el nuevo marco constitucional permite a los Gobiernos Departamentales realizar convenios entre sí (tales como el efectuado entre los miembros del Consorcio). En cuanto a los recursos destinados para la descentralización, recién en el año 2000, la Ley de Presupuesto aumenta las transferencias a Gobiernos Departamentales, incluyendo un fondo de libre disponibilidad.

C) Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial (2004). Desde 2004, se está elaborando un proyecto de Ley que propone una definición y un marco legal para el ordenamiento territorial en el país, que prevé acciones transversales del Estado en concurrencia con las competencias de los Gobiernos Departamentales. Se busca establecer instrumentos de promoción, regulación del uso, ocupación y transformación del territorio, así como directrices estatales para las políticas nacionales específicas en espacios costeros, urbanos y rurales. También se pretende promover las coordinaciones regionales y establecer instrumentos específicos para el planeamiento departamental, micro-regional y local. El proyecto de Ley está en proceso de redacción, con el apoyo de la Cátedra de Arquitectura Legal de la Facultad de Arquitectura de la UDELAR, en Convenio con el MVOTMA. Los avances son discutidos regularmente en la Comisión Técnica Asesora de Ordenamiento Territorial del Parlamento.

Estos son los principales procesos políticos nacionales, aunque cabe mencionar el proceso de descentralización de la gestión municipal iniciado en el Departamento de Montevideo a partir de 1990, con un importante componente participativo, así como la definición del Plan Montevideo o Plan de Ordenamiento Territorial 1998-2005, que incluyó una zonificación del

área rural en cuatro categorías diferentes: Rural Agrícola, Rural de Usos Mixtos, Área de la Costa Oeste y Áreas Ecológicas Significativas.

Asimismo, los Gobiernos Departamentales cuentan actualmente con el apoyo financiero del Programa de Desarrollo y Gestión Municipal IV, financiado por el BID y la OPP, que también exige un aporte de las contrapartes, en este caso, los propios municipios. Este programa tiene como objetivo mejorar la situación fiscal de los Gobiernos Departamentales y aumentar la calidad y eficiencia de los servicios municipales. Se orienta a promover la descentralización y el desarrollo, tanto en lo que se refiere a mejorar el desempeño financiero de los municipios, como incentivar las inversiones productivas y sociales en los departamentos del interior. Este programa es coordinado por la UDM, oficina dependiente de la OPP. La UDM ha estado básicamente orientada a fortalecer el desarrollo institucional de las Intendencias, a través de la capacitación del personal y la modernización de los equipos y los procedimientos contables.

2.5 Obstáculos, problemas y desafíos en la descentralización y la gestión del territorio en Uruguay

El proceso de descentralización ha sido habilitado a partir de la Reforma Constitucional de 1996, pero ha registrado pocos avances en los últimos 10 años. La Constitución prevé varios mecanismos novedosos para promover la descentralización nacional y departamental y las relaciones de cooperación en espacios subnacionales. Sin embargo, el texto no especifica un vínculo claro entre instrumentos políticos de decisión local e instrumentos de desarrollo económico para ampliar las capacidades de los gobiernos locales. Para definirse claramente y concretarse, el proceso de descentralización requiere de una presencia explícita en las agendas de los actores políticos (nacionales y municipales) y en las sociedades locales. En este sentido, cobran especial importancia las destrezas y capacidades para tomar decisiones, implementar proyectos y administrar recursos propios, que puedan generarse en niveles de gobierno y en redes de articulación de intereses más cercanos a lo local.

Según analistas políticos como Magri (2001), en el caso de Uruguay, funciona un sistema de representación de intereses regulado, básicamente, por los partidos políticos. Este factor de cultura política puede estar inhibiendo la capacidad de los actores locales para generar demandas y autonomía de origen territorial, sin que existan instancias de intermediación de intereses más vinculadas a lo local. Por otra parte, Veneziano (2004) sostiene que, ante las posibilidades de creación y ejecución de políticas originadas en el interés local, pueden aparecer desencuentros entre la autonomía departamental y los mecanismos de asignación de recursos por parte del gobierno central.

El desequilibrio territorial y la heterogeneidad que presentan los distintos departamentos y localidades entre sí, se ven profundizados por la desigualdad (económica, social y poblacional),

entre la capital y el interior y por la escasez de recursos propios destinados a actividades de desarrollo local que afecta a la mayoría de los municipios. Por ello se requiere de un marco nacional, que tienda a equilibrar la distribución de las potencialidades y recursos para el desarrollo entre departamentos y áreas locales.

El ordenamiento territorial es una política que aparece vinculada con los procesos de descentralización, en la medida en que busca equilibrar el desarrollo de los distintos espacios y unidades territoriales. Este equilibrio tiene que ver con la redistribución de recursos y competencias y con un aumento de la participación de la población en las orientaciones del desarrollo local.

Es posible plantear tres grandes desafíos para la consolidación del proceso de descentralización y la cristalización de políticas y planes de ordenamiento territorial, que constituyen tres dimensiones fundamentales en estos temas:

A) Establecimiento de “ámbitos estratégicos” para el desarrollo y ordenamiento territorial. Estos nuevos ámbitos pueden ser las regiones subnacionales como espacios de coordinación y cooperación entre departamentos (como en el caso que estamos analizando, de la conformación del Consorcio para el Desarrollo de la Región Este). Asimismo, se pueden considerar los espacios micro-regionales con sus asentamientos urbanos, espacios rurales, cuencas de empleo y su identidad sociocultural particular.

B) Actores e institucionalidad local. Este aspecto tiene que ver con la definición de los sujetos del desarrollo territorial, la cuestión de la participación y de la generación de “*governance*” o “gobernanza” a partir de demandas y prioridades locales. El desafío tiene que ver con crear espacios de poder local con capacidad de articulación y coordinación y con el fortalecimiento del capital social vinculado a los gobiernos departamentales.

C) Recursos financieros y técnicos. El desafío aquí radica no sólo en lograr el acceso a fuentes de financiamiento para programas de desarrollo local por parte de las Intendencias, sino también en el aumento de las capacidades para destinar recursos especialmente orientados a la descentralización, al desarrollo y al ordenamiento territorial local, lo cual requiere de información y apoyo técnico y, por lo tanto, de recursos humanos capacitados.

CAPÍTULO 3.

CARACTERIZACIÓN DE LA REGIÓN ESTE Y LOS CINCO DEPARTAMENTOS

3.1 La Región Este: características comunes

La estrategia de desarrollo de la que se parte en la conformación del Consorcio, reconoce que los cinco departamentos de la Región Este: Lavalleja, Maldonado, Rocha, Treinta y Tres y Cerro Largo, comparten ciertas características que permiten entender a la región como un sistema desde el punto de vista territorial. Los cinco departamentos que forman parte de esta Región -que ocupa el 27% de la superficie nacional- comparten, fundamentalmente, una base productiva regional de tipo agrícola-ganadera, un ecosistema común y una historia de vínculos estrechos con la frontera brasileña (Cuadro 2).

CUADRO 2. Región Este del Uruguay.

Superficie: 48.537 Km² (27% del territorio)

Población: 406.936 hab. (Censo Fase I 2004).

Límites geográficos: Este de la Cuchilla Grande hasta Laguna Merín y costa oceánica. Por el norte Río Yaguarón como frontera con Brasil. Por el sur costa platense.

Paisajes: Serranía, llanura, bañados y costa. La casi totalidad de la superficie de la región pertenece a la Cuenca de la Laguna Merín. El río principal es el Cebollatí.

Explotación económica:

- Ganadería: zona de explotación extensiva; en zonas altas y pedregosas se cría ganado lanar y en las bajas y de pasturas más ricas, el vacuno, especialmente en Cerro Largo y Treinta y Tres.
- Lechería: sur de Lavalleja.
- Agricultura: en el sur de Lavalleja y Maldonado (maíz y girasol). Arroz en la zona baja oriental de Treinta y Tres, Cerro Largo y Rocha, en las márgenes del Cebollatí, Olimar, Tacuarí y Laguna Merín.
- Minería: en Maldonado se trabajan rocas de construcción y ornamentación: granitos, mármoles y calizas.
- Turismo: estacional, básicamente veraniego y otoñal; elevado número de localidades balnearias con industria hotelera y de transportes al servicio del turista y con intenso movimiento comercial.



Dentro de la Región Este, se identifican claramente micro-regiones que abarcan más de un departamento y que tienen su factor aglutinante y dinamizador en actividades económicas de producción (arroz y ganadería extensiva), de servicios en el caso del turismo, de uso sostenible de los recursos naturales (humedales y faja costera) e inclusive, micro regiones que se identifican con un eje en el territorio desde importantes centros urbanos, hacia el medio-rural, tanto por efecto de las migraciones de población y las necesidades de mano de obra calificada, como, por ejemplo, debido a la intensificación de las actividades productivas del sector primario y del sector turístico.

Las fronteras entre lo urbano y lo rural están hoy desdibujadas, sobre todo, desde el punto de vista de las cadenas productivas, cuando se trata de dotar a las empresas de una oferta de mano de obra en procesos productivos más sofisticados e integrados. Está claro que en la ganadería, el arroz, la forestación, la producción apícola, el turismo y la pesca, la competitividad internacional se apoya cada vez más en mejorar la eficacia y eficiencia de los procesos productivos integrados, permitiendo aumentar la competitividad de la producción regional de *comodities* y más aún, en el agregado de valor. El mismo razonamiento es válido para el sector de servicios, especialmente turismo, transporte y logística. Fundamentalmente, en estas dos últimas actividades, la racionalidad económica de las inversiones y la explotación sostenible de los recursos naturales y el ambiente, deben ser discutidas sobre marcos de política nacional y regional. Las redes de carreteras y caminos rurales, los nodos de acopio, almacenaje y los puertos (proyectos portuarios de La Paloma y Charqueada) podrían dar a la región una fisonomía propia y un ordenamiento del territorio y la población, diferente al actual.

La población que vive y trabaja en los departamentos del Este, frecuentemente se desplaza en busca de fuentes de trabajo que provienen del cultivo de arroz, el turismo y la construcción (asociada a la actividad inmobiliaria generada por el turismo). Esta continua rotación de la población, a través del espacio común que es la región, permite hablar de cierta cultura regional compartida.

Además, se agrega la presencia de condiciones especiales en múltiples zonas de la región para el desarrollo de la actividad turística: condiciones naturales y geográficas (serranías, humedales, costa oceánica, lagos y ríos) y de infraestructura (vial, de comunicaciones, de salud y de seguridad).

Desde el punto de vista de la organización territorial, la Región presenta una red social con semejanza de problemas, oportunidades y comportamientos históricos. Esta red, entendida como el tejido fundamental de una unidad territorial de carácter supra-departamental, tiene la potencialidad de constituir un marco de referencia para complementar y articular acciones de desarrollo. El estímulo a la inversión y la aparición de nuevos arreglos institucionales y

empresariales dentro de este marco socio-espacial de referencia, podría contribuir a mejorar la competitividad territorial de la Región, aumentando las opciones productivas y los servicios.

3.2 Diferencias y heterogeneidades internas

Sin perjuicio de reconocer estas características comunes, es necesario tomar en cuenta tanto las homogeneidades como las heterogeneidades principales de la Región, en lo económico y social. Se aprecian realidades departamentales diferentes, lo cual resulta relevante al momento de diseñar (aún para la región en su conjunto) las estrategias de intervención.

Si se toma en cuenta la evolución de la economía y la población en cada departamento, se encuentran diferencias sustantivas en cuanto a su desarrollo relativo. La tasa de crecimiento anual del Producto Bruto Departamental durante la década de los 90', varía considerablemente de un departamento a otro. Cabe mencionar que estos cinco departamentos fueron algunos de los que registraron mayor crecimiento económico con respecto al resto del país en los 90' (mayor a 3,7% anual). Sin embargo, es notoria la diferencia en el crecimiento de Maldonado y en segundo lugar de Rocha (los mayores del país en los 90'), en comparación con los otros departamentos.

Este es un dato importante con respecto a la creación de un proceso de desarrollo en la región, si se considera que Maldonado y Rocha han crecido especialmente debido a la actividad turística y la demanda laboral que ésta genera (aunque muy marcada por la sazonalidad). Maldonado también registra un excepcional crecimiento de la población, muy vinculado con el crecimiento económico de la zona costera del país, que la convierte en un fuerte polo de atracción para la migración interna, especialmente desde los departamentos vecinos. Si se compara este dato con el crecimiento negativo de Lavalleja, en consonancia con el vaciamiento demográfico que experimentan los departamentos centrales, puede decirse que este es uno de los contrastes más importantes entre los departamentos miembros del Consorcio (Cuadro 3).

Sin embargo, podría presumirse que, por proximidad geográfica, vías de comunicación y vínculos de integración social y familiar, gran parte de la población que emigró de Lavalleja, lo hizo hacia departamentos de la Región, atraídos por la demanda laboral en el sector turístico y de la construcción.

CUADRO 3. Población por departamento.			
	Población	Población	Variación
	1996	2004	intercensal
Lavalleja	60.743	60.925	4,7
Cerro Largo	82.510	86.564	0,3
Maldonado	127.502	140.192	10,1
Rocha	70.292	69.937	0
Treinta y Tres	49.502	49.318	-0,1

Fuente: elaboración propia en base a datos del INE (1996 y 2004).

Observando los valores del IDH para el año 2002, se pueden señalar algunos otros contrastes (Cuadro 4).

CUADRO 4. IDH por departamento (2002).		
Departamento	IDH	Posición relativa en el ranking nacional
Lavalleja	0,836	9
Maldonado	0,841	5
Cerro Largo	0,814	15
Rocha	0,837	6
Treinta y Tres	0,819	13

Fuente: Informe Desarrollo Humano Uruguay, 2005.

Los valores del IDH revelan algunas diferencias en el desarrollo económico y el bienestar social de la población en cada departamento. Si bien el valor nacional del IDH es considerado un valor alto en la comparación internacional (0,833) y los valores departamentales no presentan actualmente grandes brechas con respecto a este valor, este indicador nos puede señalar que la Región Este no es homogénea en términos de desarrollo humano, existiendo disparidades en las posiciones relativas de cada departamento. Mientras que Maldonado y Rocha se acercan a los primeros lugares en el contexto nacional, Lavalleja no está en una situación tan favorable y Cerro Largo y Treinta y Tres están entre los departamentos menos favorecidos en términos de desarrollo humano del país.

Este panorama deja en claro que a pesar de los evidentes rasgos comunes de los cinco departamentos en relación a su especial dotación de recursos naturales, la especialización productiva agropecuaria y el desarrollo relativamente bueno del turismo (asociado a sol y playa), las diferencias poblacionales y socioeconómicas en el territorio no son menores y deben ser tomadas en cuenta.

La diferenciación intrarregional refleja la disparidad económica y la desigualdad social generada por los impactos diferenciales de las nuevas dinámicas económicas que promueven la emergencia de regiones “ganadoras” y “perdedoras”, de acuerdo a su capacidad de insertarse en las nuevas reglas del juego globales. Por ejemplo, las ciudades fronterizas dinámicas y el área turística de Maldonado, constituyen polos de desarrollo capaces de insertarse exitosamente en el sistema urbano internacional. Del otro lado, se encuentran situaciones de menor desarrollo relativo, con escasa capacidad para generar estrategias alternativas para la comunidad local, convirtiéndose en zonas expulsoras de población. Estas micro-regiones coinciden con zonas donde la organización de la producción es más extensiva y/o la dotación de recursos naturales menos favorecida. Cabe mencionar que el desarrollo industrial en estas áreas ha sido, en general, limitado y poco sostenido.

Al momento de diseñar estrategias de intervención, éstas deberían intentar equilibrar la disparidad de situaciones en la Región y crear condiciones para que efectivamente se complementen recursos y aumenten la posibilidad de ampliar las alternativas de empleo y producción.

3.3 Un proceso articulador

La referencia espacial es fundamental para definir las acciones del Consorcio para el desarrollo de la Región Este, como un instrumento de articulación público-privado que permita, en primer lugar, potenciar y complementar los recursos humanos de la región, su capacidad emprendedora y el capital social de la misma. También lograr la complementación en materia de políticas públicas departamentales y una adecuada aplicación en las unidades y sub-unidades territoriales (micro-regiones) de los instrumentos de política pública nacional y sectorial. Dado que esta referencia espacial encierra situaciones desiguales al interior de la Región y aún al interior de cada departamento, habrá que tomar en cuenta esta realidad en la promoción y evaluación de actividades económicas, sociales y de inversión, así como la existencia de "identidades territoriales", resultado de la dinámica histórica y de la dimensión espacial de las relaciones sociales.

Si partimos del concepto de que el territorio es una construcción social y en este caso la unidad regional donde opera el Consorcio presenta diferencias de situaciones en el punto de partida en cuanto a capital natural, humano, social y económico, se hace necesario fomentar una

visión regional o sub-regional del territorio y del ordenamiento de las actividades o instrumentos de política en ese espacio. El Consorcio, como instrumento de desarrollo regional, deberá estimular las alianzas y acuerdos políticos, institucionales y empresariales, que tiendan a fortalecer el tejido socio-económico de la región, aumentando las oportunidades de acceso a inversiones estratégicas, a mercados, a tecnologías y a capacitación de los recursos humanos, sobre todo en aquellas áreas menos favorecidas, aprovechando el camino recorrido por los agentes de las zonas más promovidas.

Finalmente, esto será posible dado que -como se ha querido mostrar- la Región Este presenta una identidad cultural común y una circulación de la población detrás de rubros estratégicos desde el punto de vista económico, como lo son el turismo, el arroz y la ganadería y vinculado a ello, la obra pública y la construcción privada. El transporte y las comunicaciones son elementos de cohesión en la región. Con la visión de territorio integrado en una Región, donde los emprendimientos públicos y privados operen en red como parte de un mismo proceso económico u oferta de servicios y/o productos, será posible -y esta hipótesis de trabajo está en los fundamentos de creación del Consorcio- contribuir a un proceso de desarrollo con cohesión social y territorial.

Dado que el Consorcio es un emprendimiento donde los cinco municipios de la Región Este se comprometen a llevar adelante acciones concertadas en materia de desarrollo territorial y estímulo a nuevas inversiones; las diferencias en desarrollo institucional se han manifestado en la gestión operativa concreta, en disponer efectivamente de los recursos para hacer frente a los compromisos que se asumían en la experiencia, como así también en poder traducir la voluntad política de encarar acciones conjuntas en materia regional, a la estructura administrativa y técnica de cada municipio. La diversidad de posturas entre municipios en el punto de partida, obligaban a realizar una tarea a la interna de nivelación de información, de conceptos y de adecuación de los objetivos y principios teóricos del “desarrollo territorial” a la realidad departamental. Luego, a partir de allí, fue posible identificar las áreas temáticas y geográficas de complementación, para encontrar dentro de ellas los emprendimientos donde la sociedad civil se sintiera legítimamente convocada a participar.

Esta etapa “previa”, orientada a la construcción de una visión y una estrategia conjunta, es una de las más complejas y necesarias. Una recomendación clara surgida de esta experiencia, es que se deben asignar tiempos y recursos específicos para esta tarea de nivelación conceptual y de información y encontrar los puntos de complementación en los espacios geográficos y económicos que forman parte de la región, a los efectos de que las decisiones que se tomen estén fundadas en información y herramientas jurídico-financieras apropiadas, con el propósito de determinar y discutir correctamente las prioridades comunes.

CAPÍTULO 4.

EL CONSORCIO: JUSTIFICACIÓN, PROYECTO ORIGINAL, ANTECEDENTES Y DESARROLLO

4.1 Justificación

Los orígenes de la iniciativa de creación del Consorcio tienen dos vertientes: en primer lugar, la búsqueda de una mejora de la competitividad territorial de la región como tal, bajo una perspectiva de equidad e inclusión. En segundo lugar, la necesidad, identificada por los Intendentes, de mejorar sus posiciones relativas para la negociación con el gobierno central y frente a organismos de cooperación técnica y financiera.

La conformación de un Consorcio entre departamentos vecinos que pueden constituirse como un bloque subregional dentro del país es, en primer término, aunque no únicamente, un esfuerzo por mejorar la competitividad del territorio. Se trata de aprovechar la complementariedad en materia de recursos naturales, inversiones y eventualmente capital social y equilibrar las disparidades en materia de desarrollo institucional y desarrollo humano. Esta iniciativa implica, además, la construcción de una visión regional pro-activa y de construcción de nuevas opciones de desarrollo, competitividad y crecimiento, a partir de una mejor utilización y articulación de los recursos y fuerzas económicas y sociales de la Región en conjunto y de cada departamento en particular.

Un proceso de desarrollo de esta naturaleza puede iniciarse a través de la identificación de proyectos e iniciativas transformadoras de la región, la construcción de redes de empresas, matrices de negocios o si es posible, *clusters* de actividades donde la participación de la sociedad civil y el sector público es altamente complementaria en materia de asignación de prioridades y recursos. En el proyecto estuvo en juego la idea de la diversificación de actividades económicas en los territorios rurales, la promoción de encadenamientos, la creación de empleos, la valorización de recursos naturales y culturales de la región y sus zonas rurales y el fomento de la participación y el asociativismo.

Todos estos factores están ligados a la capacidad de competencia que se genera a partir del territorio, mediante una más adecuada combinación de recursos, factores e instrumentos de política, que va más allá de la agregación de capacidad de competencia de las empresas privadas y que requiere de una construcción social e institucional articulada desde una visión común del desarrollo. La construcción de una estrategia resultante de dicha visión común y las alianzas entre actores sociales y agentes económicos, se postula como una manera de generar procesos de inclusión social.

Estos encadenamientos pueden ser estimulados por la inversión en actividades económicas específicas que involucran a la producción primaria, la industrial y los servicios y que son muy movilizadoras de recursos en forma directa e indirecta. Los casos claros en esta región los representan el arroz, la actividad forestal, la actividad ganadera intensiva (generalmente vinculada a las rotaciones arroceras), la pesca y el turismo.

Otro elemento central que justifica este emprendimiento, es de naturaleza socio-política. Un proyecto de desarrollo como el que estamos describiendo, implica promover las relaciones entre gobiernos departamentales y los actores locales vinculados al desarrollo: desde empresarios y corporaciones, hasta organizaciones civiles y grupos de base formalizados o no. También implica replantear las relaciones entre los Gobiernos Departamentales y el Gobierno Nacional, en cuanto a que los primeros logren articular y legitimar demandas locales de desarrollo y el segundo consiga canalizar, atender y coordinar adecuadamente las propuestas surgidas localmente. La creación de una alianza de desarrollo entre Intendencias implica que las mismas tendrán más capacidad de negociar ante las diferentes instancias del gobierno central pero sobre todo, de generar propuestas de trabajo más fortalecidas y orientadas a los temas inherentes al desarrollo.

4.2 Principios fundacionales del Consorcio y estructura institucional para la gestión

La creación del Consorcio para el Desarrollo de la Región Este del Uruguay, se funda en una serie de puntos de partida para las acciones que son:

- **Decisión política** de los cinco Gobiernos Departamentales,
- **Líneas de trabajo concretas,**
- **Articulación de sectores productivos y de servicios** que se complementen armónicamente a la hora de ejecutar las acciones,
- **Adecuada articulación del sector público y privado:** al sector público se le adjudica el papel de convocar a los actores privados, facilitar su integración en el proceso de toma de decisiones y proveer de un marco a la instalación del Consorcio, además de comprometerse con algunas inversiones iniciales. El sector privado es concebido como el principal responsable de proponer iniciativas y darles contenido,
- **Creación de una oferta diferenciada de productos y servicios** competitivos y de alta calidad. De esta manera, se pretende que la misma mantenga condiciones de acceso sustentables en los mercados a que apunta,
- **Ejecutividad en la toma de decisiones** y en la administración de recursos y rápida respuesta a la demanda.

En síntesis, se le adjudicó al Consorcio como tal, la responsabilidad de generar señales y estímulos al sector privado para la presentación de iniciativas productivas, procesándolas y

atendiéndolas con agilidad y profesionalidad. Para asegurar la sostenibilidad de la iniciativa, más allá de la natural sucesión política en los gobiernos departamentales, se procuró darle un marco jurídico estable y transparente, que permitiera la flexibilidad operativa y la eficiencia en la gestión, facilitando así una efectiva participación de representantes del sector privado y de la sociedad civil en sentido amplio.

En función del modelo conceptual e institucional del Consorcio como herramienta para la identificación, articulación, diseño y ejecución de proyectos de inversión y desarrollo en la Región, aceptado por los cinco Gobiernos Departamentales involucrados, el IICA, en su papel de organismo de cooperación internacional, con un claro mandato y experiencia institucional en los temas del DRET, elaboró la propuesta metodológica de trabajo.

La formulación de la misma partió de la identificación de diferentes áreas de actividad económica capaces de movilizar los recursos humanos (empresarios y trabajadores) y aumentar el producto y la competitividad de las empresas mediante el encadenamiento y/o su articulación. Este trabajo se llevó a cabo en un proceso lo más participativo posible, a través de un taller de análisis (abril de 2003) con las organizaciones sociales de la región y las cinco Oficinas o Unidades de Desarrollo de las Intendencias.

El modelo procuraría construir una red de actividades económicas vinculadas y alianzas estratégicas entre empresas conexas, aumentar las oportunidades de empleo y la calidad de los mismos y finalmente, aprovechar algún tipo de oportunidad de mercado claramente identificada por los propios actores de la sociedad convocados.

Del taller inicial surgieron dos áreas de actividad económica a priorizar: turismo rural e integración de cadenas productivas (carne y apicultura). Durante la etapa de construcción y consolidación del Consorcio se trabajó fuertemente en el área del turismo rural integrado. En esta área se realizaron dos actividades relevantes: instalación de cinco Mesas Departamentales y una Mesa Regional y un relevamiento de información para la construcción de una base de datos sobre determinados circuitos turísticos seleccionados.

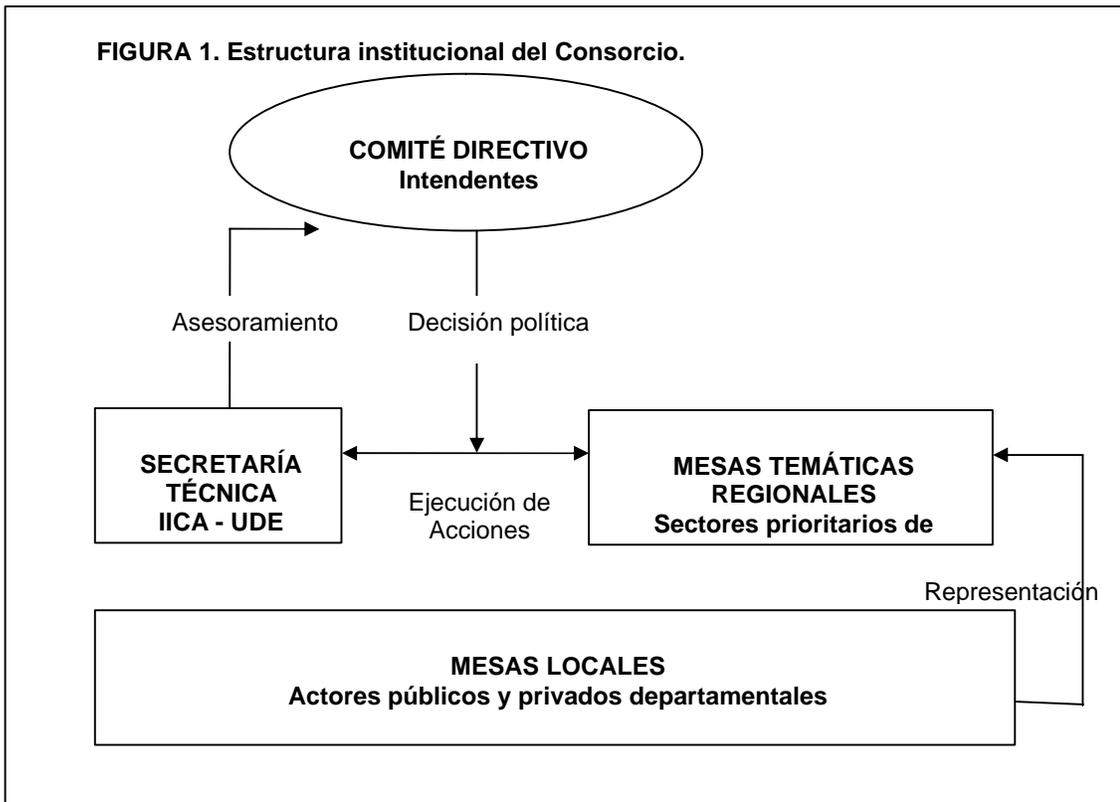
Para alcanzar los objetivos propuestos y operar en forma continua con una visión de "organización de servicios", el Consorcio debió dotarse de:

- **Marco legal**³: a partir de la firma de un convenio de asociación entre Gobiernos Municipales,
- **Marco político**: a partir de acuerdos y compromisos políticos concretos,
- **Marco operativo metodológico**: a través de actividades que apoyen las capacidades de los actores locales.

³ El texto del convenio se incluye en el Anexo 1.

A partir del marco legal definido y procurando atender los objetivos y principios fundacionales, se diseñó una estructura institucional y organizativa para la gestión de sus actividades, que permitiera construir y reflejar una unidad de criterios para el desarrollo de la región, tomando en consideración la diversidad de cada uno de los integrantes. Para que dicha diversidad estuviera claramente representada en las decisiones políticas, se creó un Comité Directivo integrado directamente por los cinco Intendentes Municipales, como órgano encargado de construir una visión regional. De este modo, el diseño institucional del Consorcio (Figura 1) quedó compuesto por:

- **Comité Directivo:** órgano de decisión política, con la participación de los cinco Intendentes Departamentales,
- **Secretaría Técnica:** encargada de instrumentar acciones, a cargo de IICA y la Facultad de Ciencias Agrarias de la UDE,
- **Mesas Temáticas:** ámbito de representación de sectores prioritarios de actividad a nivel regional,
- **Mesas Locales:** conformadas a nivel departamental, reúnen a los actores económicos y sociales locales.



4.3 Proceso y metodología seguida para la implementación del Consorcio

Después de una etapa previa de diseño de una estructura institucional y un modelo de funcionamiento para el Consorcio y de la identificación de un área de trabajo prioritaria, se continuó avanzando en dos fases sucesivas: una de instalación, que tenía por objetivo dar comienzo a las actividades de coordinación y formación de redes de actores locales y dejar en funcionamiento la nueva institucionalidad generada a partir del Consorcio y una segunda fase, de consolidación, con el propósito de generar avances sustantivos en el área de turismo rural integrado.

A) Fase de Instalación

La denominada **fase de Instalación del Consorcio** fue ejecutada entre agosto de 2003 y marzo de 2004. Las acciones previstas para esta primera etapa fueron: i) proceso político-institucional y legal; ii) definición de la forma jurídica del Consorcio; iii) funcionamiento del CDP; iv) inicio de las actividades de campo y convocatoria de la primera Mesa Temática, relacionada con el turismo rural y v) nivelación conceptual, de información, de objetivos particulares y de capacidades operativas entre funcionarios y técnicos del sector público y, a su vez, entre éstos y los actores sociales y empresarios del sector privado.

Las decisiones políticas concernientes a los Gobiernos Departamentales, en el proceso de instalación del Consorcio, fueron:

- Adhesión formal a la iniciativa por parte de los cinco Intendentes,
- Cumplir con un mínimo compromiso financiero,
- Delegar en alguna figura de sus cuadros técnicos o administrativos el cumplimiento de las acciones concretas de convocar a los actores y facilitar su articulación.

A partir de los arreglos institucionales y jurídicos mencionados, se definieron las actividades a realizarse en el área del turismo rural, considerada prioritaria. Se pretendió mostrar en la práctica el funcionamiento operativo de la nueva organización, desplegando acciones concretas en un espacio de interés económico y social manifiesto por parte del sector privado y público.

En cuanto a las actividades de campo, estuvieron orientadas a convocar, reunir y promover la articulación de agentes locales que se desempeñaran en el sector de turismo y artesanías en cada departamento. Se partió de una convocatoria amplia, a cargo de las Oficinas de Desarrollo de las Intendencias Municipales, con el propósito de crear espacios de representación local para todos los actores privados involucrados en la creación del Consorcio. Las Mesas Locales de Turismo Rural designaron representantes frente a una Mesa Regional,

que tuvo una primera reunión el 18 de Diciembre de 2003 en la ciudad de Minas, departamento de Lavalleja.

Los principales resultados de la fase de instalación fueron:

- a) Formación de Mesas Locales y constitución de una Mesa Regional de Turismo Rural Integrado,
- b) Un primer diseño de los circuitos encontrados en la Región Este y compartidos por dos o más departamentos, su localización en el mapa regional y la identificación preliminar de los operadores involucrados en las diferentes disciplinas, productos y servicios turísticos, junto con un primer calendario de eventos turísticos regionales⁴.
- c) Datos preliminares para identificar a los operadores registrados en las Intendencias y/o que, a su vez, hayan participado de las actividades realizadas en cada una de las Mesas Departamentales conformadas en los últimos meses,
- d) Un Plan Operativo (POA 2004), en el cual se establecía como prioridad llevar a cabo un relevamiento de operadores y recursos de turismo rural en la región,
- e) Una propuesta definitiva de forma jurídica del Consorcio.

B) Fase de Consolidación

A partir de febrero de 2004, con un Plan Operativo aprobado y acordada la forma jurídica del Consorcio a través de un Acuerdo Constitutivo, se impulsaría una fase de consolidación. Esta fase fue programada como una etapa ejecutiva que requeriría del liderazgo de los Intendentes, del personal técnico administrativo superior de las Intendencias y de una mayor articulación operativa entre los municipios.

En cuanto al proceso político-institucional del Consorcio, la reunión del Comité Directivo Provisorio (Minas, Diciembre de 2003), estableció la necesidad de priorizar y programar inversiones conjuntas en los cinco departamentos, desde una perspectiva de trabajo regional. Se discutió en esta reunión la forma de articular decisiones sobre inversión pública, en un proceso de integración de la oferta de turismo rural con una perspectiva regional. La capacidad de negociación conjunta permitiría, por ejemplo, gestionar coordinadamente recursos para infraestructura de obras comunes y/o complementarias, así como la realización coordinada en el tiempo y el espacio, que difícilmente se podrían generar en cada departamento actuando por separado. En ese sentido, el Comité Directivo planteó la posibilidad de inscribir distintos proyectos locales de inversión (tanto públicos como privados y mixtos) en un Plan Maestro de Inversiones con un enfoque regional. Este procedimiento aumentaría los estímulos para el acuerdo, la unificación de criterios, la programación de inversiones y la coordinación ejecutiva

⁴ Ver más adelante las principales conclusiones del relevamiento de atractivos y recursos turísticos de la región.

de las obras, pudiendo inclusive compartir y complementar el uso de equipamiento y materiales.

Para crear dicho Plan Maestro sobre la base de información concreta, se realizó un relevamiento de los principales recursos de turismo rural y de naturaleza en la región, tal como fue definido al final de la etapa de instalación. En esta tarea se recibió apoyo de los Secretarios de Turismo de cada departamento, quienes discutieron con el equipo de IICA y la Facultad de Ciencias Agrarias de la UDE, la metodología y los resultados finales del trabajo de campo y la realidad y pertinencia de los circuitos.

4.4 Principales conclusiones del relevamiento de establecimientos de turismo rural, sitios y atractivos de interés turístico y servicios conexos

El objetivo de este trabajo fue describir y conocer la situación y características de los recursos existentes en la región para el desarrollo de actividades de turismo rural y de naturaleza. Para ello, se recabaron datos acerca de establecimientos de turismo rural y sitios y atractivos turísticos. Como objetivos específicos, se esperaba identificar posibles rutas, circuitos o productos turísticos, así como necesidades de inversión, comercialización, capacitación y recursos humanos para el desarrollo de la actividad.

El estudio comprende a los cinco departamentos que integran el Consorcio. Dentro de este amplio territorio, fueron seleccionados establecimientos que ofrecían servicios de turismo rural y sitios y atractivos turísticos. No se realizó un censo, sino una selección de micro-regiones dentro de cada departamento. Al interior de dichas micro-regiones se relevaron los casos que se consideraron más importantes para el desarrollo de la actividad turística, basada en recursos naturales y rurales.

Este relevamiento fue realizado en los Departamentos del Este sobre el recorrido de las Rutas 8 y 9 y refiere a los puntos que en materia de turismo rural-natural resultan más importantes en la Región y que fueron identificados en conjunto con las Secretarías de Turismo de los cinco departamentos (Figura 2). Las conclusiones quedan acotadas a un área geográfica determinada que, sin embargo, tiene una importancia particular dentro de la actividad turística rural y de naturaleza. Por tanto, el conjunto de empresas y sitios relevados no constituye un censo de lo existente en la región bajo estudio, representando una muestra cuya significación no puede determinarse. No obstante, su relevancia no es menor, dada la escasez de conocimiento disponible acerca de esta realidad emergente de empresas de servicios turísticos en áreas rurales.

FIGURA 2. Propuesta de relevamiento acordada con Direcciones de Turismo.



A) Establecimientos de turismo rural

Los emprendimientos relevados son empresarialmente jóvenes, de instalación reciente. La actividad de turismo rural-natural parece estar territorialmente correlacionada con la actividad de Sol y Playa, amparada en una demanda surgida por “derrame” de la actividad estival.

Con perfil agroturístico, son micro y pequeñas empresas de servicios (por su cantidad de clientes y personal ocupado), aunque con inversiones significativas en infraestructura, más propias de medianas empresas. Muestran tendencias a la formalización ante las autoridades públicas (registro en el Ministerio de Turismo), utilizando medios de comunicación actualizados, y dispuestas a una oferta permanente y personalizada. En general ofrecen un satisfactorio menú de actividades, empleando alimentos artesanales en una propuesta de gastronomía típica. La mayoría tiene alojamiento, fundamentalmente en habitaciones con baño privado, con energía eléctrica y agua caliente y una capacidad media de seis habitaciones. Presentan una buena infraestructura pero con dificultades en caminería de acceso y señalización de referencia. Tienen un moderado manejo de idiomas extranjeros y están referidas principalmente a la temporada estival, constituyendo ambos conceptos, síntomas de una baja competitividad sistémica.

Su mayor mercado actual está dentro del país. Las estadías de los visitantes son en promedio cortas (tres días y dos noches) con un cliente de tipo preferentemente “familiar”. Se caracterizan por comercializar de manera directa –típico de micro y pequeñas empresas familiares– apostando al trato de persona a persona además de cierta propaganda en revistas y páginas Web. El personal empleado tiene una calificación media para las exigencias actuales de la actividad, habiéndose encontrado una leve tendencia a demandar más trabajadores. La presencia de familiares en la estructura de recursos humanos es muy importante. Las expectativas de los empresarios con respecto a su actividad son positivas, tanto por la disposición a incorporar trabajadores como por la conducta manifiesta en las inversiones recientes, en curso o próximas a realizarse. Manifiestan tener alguna capacitación en el negocio turístico, así como interés por nuevos conocimientos, fundamentalmente en materia técnico-empresarial con énfasis en mercadotecnia. Demandan, del sector público, intervenciones en la caminería de conexión a rutas, señalización en general y fortalecimiento de los centros de información turística.

B) Sitios y atractivos de interés turístico y servicios conexos

El relevamiento de sitios y atractivos de interés turístico y servicios conexos muestra también una alta concentración de oferta en el Sur de la Región Este. Prácticamente el 50% de los mismos, es de tipo natural, en coincidencia con la modalidad de turismo de naturaleza. Existe un predominio de la gestión pública, con un importante número de sitios y atractivos sin aparente explotación.

El 80% de los sitios relevados permanece abierto al público todo el año, aunque demuestran una gran necesidad de incrementar y profesionalizar aspectos relacionados a la atención al público. No se detectan problemas de señalización, accesibilidad o presencia en página Web, lo que determina que dichos sitios y atractivos están disponibles para los pasajeros de la región y existe información sobre ellos en Internet. En relación a las condiciones de ingreso, la mayoría son de acceso gratuito o de muy bajo costo.

Los servicios disponibles no son suficientes en cuanto a servicio de guías y aspectos gastronómicos, manejo de idiomas por el personal que los atiende, venta de productos en kioscos o similares y disponibilidad de artesanías. La afluencia de visitantes es importante en verano y primavera. Se destaca la importancia de la Semana de Turismo y en segundo lugar, los fines de semana y feriados. Al igual que en el relevamiento de establecimientos turísticos, la mayoría absoluta de los pasajeros pertenece a Uruguay. En cuanto a las características de los grupos que visitan los sitios relevados, se trata fundamentalmente de núcleos familiares, con hijos pequeños o adolescentes. El estado general de los sitios y atractivos puede calificarse como muy bueno a bueno. Las condiciones del entorno son buenas, no detectándose

mayormente presencia de basura y residuos sólidos, deterioro del paisaje o de la infraestructura.

C) Hallazgos generales del relevamiento

Una vez realizado el relevamiento de información y operadores por departamento, se llegó a ciertas conclusiones orientadoras de las futuras acciones:

- Se puede articular una oferta de turismo rural organizada en la Región Este estimulando la organización de los operadores en Asociaciones o Comisiones mixtas (público-privado). Esto ayudaría a evitar superposiciones, negociar las necesidades comunes y desligar la gestión del turismo, de los tiempos políticos de las Intendencias. En este caso, las Mesas Departamentales y la Regional, son los instrumentos idóneos para ello, aunque se requiere profundizar en el trabajo de convocatoria, animación, capacitación en la acción y planificación de las intervenciones, mediante la definición de objetivos y metas intermedias para cada una de las Mesas Departamentales y para la Regional,
- Colaborar en la búsqueda de estrategias de complementariedad empresarial (por ejemplo entre turismo natural-rural, histórico-cultural y la oferta de turismo oceánico, sol y playa) ya que la diversidad de opciones es la única manera de organizar un circuito con productos atractivos para el turista,
- El flujo de circulación de turistas por el territorio de la Región y la estacionalidad que se expresa tanto en la oferta como en la demanda está fuertemente influido por el turismo oceánico, de sol y playa y concentrado en los meses de verano, con derivaciones hacia el otoño. No parece haber en turismo rural un comportamiento independiente de la demanda. Una vez que el potencial cliente está en la Región, se traslada de la costa al interior, de manera residual,
- Los enlaces en materia de operadores y servicios entre las dos modalidades son débiles. La oferta de turismo rural está básicamente representada por establecimientos rurales de tipo ganadero, relativamente aislados, con regular a buena infraestructura de alojamiento, pero sin más atractivos adicionales, parajes naturales prácticamente con muy pocos servicios, en general públicos, prestados por las Intendencias, algunos eventos culturales y musicales populares mayormente concentrados entre noviembre y abril. La oferta gastronómica es muy limitada y la artesanía dispersa y no vinculada a los puntos potenciales de atracción. La hotelería vinculada al medio rural, si bien ha mejorado en las capitales departamentales, en las ciudades menores es muy precaria y no es atractiva en su oferta de servicios,

La descripción anterior no permite conformar, en la práctica, una oferta articulada de diferentes productos y/o servicios mediante una estrategia de abordaje de un público específico o

inclusive aprovechando el “arrastre” del turismo oceánico mediante la segmentación de productos por foco de interés, pero integrados en paquetes de servicios que incluyan el transporte, integrando a los operadores de la costa con los del interior rural.

Se realizan algunos eventos hípicas claramente vinculados a la cultura del caballo y a hechos históricos, que pueden tener importante demanda e impacto inclusive a nivel internacional, pero que no aprovechan a los operadores turísticos del Este de la costa o de fuera de la región, para promocionar esta oferta. De todas maneras, si bien ésta sería una oferta más focalizada hacia el turismo histórico o de aventura, la infraestructura de servicios adolece de deficiencias en calidad y cantidad como para atender, en las actuales circunstancias, una demanda incremental. Hay operadores privados que trabajan el sector de la caza deportiva, especialmente concentrada en la caza del jabalí, que incluso captan clientes en el ámbito internacional pero trabajan en forma aislada e individual, incluso es difícil lograr su integración con otros operadores.

Es destacable que los establecimientos y los sitios constituyen un número importante de alternativas, con diferente grado de desarrollo y de presencia en el mercado, que permitirían elaborar variadas propuestas integradas de turismo rural. Es posible incluir estos recursos conformando una oferta integrada en circuitos de turismo de naturaleza, no sólo por su condición sino también porque permanecen abiertos al público todo el año.

Una efectiva integración de los agentes económicos vinculados al turismo, implica la participación de: i) empresarios rurales con ofertas turísticas desarrolladas; ii) empresarios de servicios turísticos vinculados a la explotación de las atracciones naturales del territorio, sus costumbres, cultura e historia en cada departamento, especialmente referida a la ruralidad y sus características especiales; iii) artesanos; iv) empresarios del sector gastronómico y hotelería; v) transportistas y vi) agencias de viajes.

Esto significa aplicar los principios de articulación, complementación y subsidiaridad en la cooperación entre Intendencias a las actividades turísticas agropecuarias y rurales, para construir una oferta efectiva de acuerdo al comportamiento de una demanda que, aunque existente en lo potencial, todavía está muy poco promovida.

Los resultados del relevamiento permiten sugerir una estrategia estimuladora para la constitución y emergencia de organizaciones locales y regionales vinculadas a la oferta turística de orientación rural y de naturaleza, capaz de impulsar el fortalecimiento de las capacidades técnicas y financieras para estas empresas emergentes y para el desarrollo de productos y servicios vinculados a la existencia de sitios y atractivos.

Las Mesas Departamentales de Turismo Rural pueden ser los espacios institucionales de concertación y armonización de la oferta y las actividades, integrando a sociedades nativistas, rurales, comisiones locales de turismo y servicios públicos.

CAPÍTULO 5.

CONCLUSIONES SOBRE EL PROCESO DE CREACIÓN DEL CONSORCIO

5.1 Aspectos generales

En este capítulo se trata de extraer conclusiones y reflexionar a partir de las lecciones que surgen de la experiencia realizada en la promoción e instalación del Consorcio, así como en su diseño institucional y operativo.

La metodología de trabajo que se adoptó procuró no trabajar “en abstracto”. Como ya se explicó, se buscó desde el principio contar con iniciativas reales y relevantes para los actores locales y para las cinco Intendencias, donde fuera clara la complementación de realidades, recursos e iniciativas en los cinco departamentos.

La Secretaría Técnica (IICA – UDE) trabajó sobre un menú inicial de temas económicos y una vez que el Comité Directivo Provisorio los priorizara, éstos se pusieron a consideración de los sectores interesados. La estrategia seguida se centró en no distraer esfuerzos abarcando un abanico demasiado amplio y heterogéneo de objetivos y actividades, sino que se focalizara la atención, por un lado, en el diseño y consolidación institucional del Consorcio dado el carácter innovador de este modelo institucional y jurídico y por otro lado, en una o dos áreas de negocios y/o inversión con capacidad de generar proyectos transformadores de la realidad económica de la Región, mediante la complementación de esfuerzos y recursos.

Con la participación de los principales actores sociales y agentes económicos de la Región, se seleccionó el área o complejo económico y de servicios vinculado al Turismo Rural Integrado. Trabajando sobre esta área, se procuró dar los primeros pasos con el diseño institucional adoptado para el Consorcio, su gestión operativa y los compromisos constitutivos, en base a una acción concreta y determinada, con objetivos propios y metas definidas en el tiempo.

Si bien esta decisión de focalización procuró evitar la dispersión de esfuerzos y poner a prueba la metodología en un área temática concreta donde luego se pudiera medir algún tipo de resultado alcanzado o producto obtenido, la propia focalización elegida llevó a que, en muchas ocasiones, se visualizara al Consorcio como un Consorcio de Turismo Regional, casi en exclusividad. Esto no implica dejar de entender al Consorcio como un proyecto más amplio, en tanto herramienta operativa con capacidad de articular recursos público-privados para el desarrollo de la Región y también con suficiente capacidad para recibir, analizar e impulsar diferentes iniciativas de inversión y desarrollo, en múltiples sectores de la actividad económica y social.

En el modelo seguido, los actores fundamentales (especialmente en las fases de instalación de las acciones y de consolidación institucional) fueron los Gobiernos Municipales, responsables de convocar al sector empresarial privado y a diversos actores sociales para construir la visión común sobre el desarrollo de la Región, la estrategia de intervención, las áreas clave donde operar y la ejecución de todas aquellas acciones necesarias para lograr implementar los proyectos.

Para ordenar la reflexión acerca de los avances y limitaciones en el proceso de conformación del Consorcio, en primer término se hará referencia a los obstáculos y dificultades identificados, cuya valoración es imprescindible como insumo para pensar procesos similares y en segundo término se pasará a los aspectos más positivos que surgen de esta experiencia. A partir de ambas reflexiones, se llegará, en el Capítulo 6, a un conjunto de recomendaciones para continuar eventualmente las actividades iniciadas con el Consorcio, replanteando el proceso de consolidación y orientando proyectos de desarrollo regional de características similares en otras zonas del país.

5.2 Los obstáculos y dificultades identificados

Más allá de que existió en todo momento una gran adhesión a la iniciativa de organizar un Consorcio por parte de las cinco Intendencias comprometidas, se encontraron dificultades específicas para el desarrollo de acciones efectivas en algunas dimensiones de esta primera experiencia de asociativismo municipal. Estos “cuellos de botella” se localizaron en las siguientes áreas: participación de los Gobiernos Municipales, convocatoria y participación de actores locales, consolidación institucional del Consorcio y actividades en materia de Turismo Rural Integrado.

A) Participación de los Gobiernos Municipales

La tarea de facilitación de los acuerdos, la búsqueda de los recursos y el diseño de proyectos, se apoyó en las primeras instancias, en la iniciativa del “lado público del Consorcio”. Para estas instancias, se requería que los Gobiernos Departamentales se comprometieran, concretamente, en la designación de referentes técnicos de cada Intendencia, en la convocatoria a actores locales y en la conformación de un fondo para iniciar la instancia de consolidación del Consorcio, conformado por aportes equitativos de los cinco Gobiernos Departamentales.

En cuanto a la delegación de funcionarios y técnicos municipales, se constataron diferencias en materia de compromiso y fortalezas institucionales de los distintos municipios. La intervención de funcionarios técnicos de las Intendencias en reuniones y talleres durante la etapa de instalación fue poco sistemática, dependiente de los tiempos y de los procesos de toma de

decisiones propios de la realidad de cada municipio. Esto se reflejó en una participación municipal apoyada, más que en posiciones institucionales, en el involucramiento particular de los funcionarios designados para este objeto.

Se hizo notoria la necesidad de profundizar la discusión conceptual entre los tres niveles involucrados en esta etapa de instalación y luego de consolidación, que fueron el Comité Directivo (los cinco Intendentes), los Directores y Jerarcas de las Oficinas Técnico-Administrativas correspondientes⁵ y la Secretaría Técnica (IICA y UDE). En este sentido, hubiera sido necesario priorizar una importante tarea de nivelación conceptual y de intercambio de información entre municipios, como paso previo al desarrollo de otras actividades. De esta manera, se hubiese avanzado a partir de una mayor interacción entre los cuadros técnicos y administrativos de las Intendencias y la Secretaría Técnica del Consorcio, de forma de alcanzar una participación permanente y ordenada, con niveles de información similares entre los delegados o responsables municipales.

Por otro lado, se detectaron dificultades en el papel de los municipios al momento de cumplir con el papel de convocatoria y articulación con los sectores de actividad vinculados a la sociedad civil y al empresariado local en cada departamento. Esta tarea de convocatoria y articulación dependió, en primer lugar, de la visión que en cada municipio y aún en cada una de las Oficinas Municipales involucradas, se tuviera del proceso. Se constataron dificultades para explicar y compartir el concepto de que las acciones de desarrollo territorial implican la articulación e integración de sectores empresariales y sociales de diversa entidad, tipo de actividad y objetivos. Falta camino por recorrer en la consolidación de la idea de que el éxito de los emprendimientos derivaría de la articulación armoniosa de esta diversidad de agentes económicos y no de la segmentación sectorial tradicional.

Además, la tarea de convocar y articular a los actores locales en una experiencia de desarrollo regional, depende de la vinculación histórica que cada Intendencia ha tenido con el medio y con las redes de actores departamentales relevantes, así como de las fortalezas y debilidades de las sociedades locales. En este sentido, faltó un análisis más profundo de las diferentes realidades locales y de las relaciones municipio–sociedad civil, de manera de contar con “mapas de actores” que pudieran participar del Consorcio a través de redes ya establecidas con ciertas fortalezas.

Tanto la nivelación de conceptos e información, como la articulación de los municipios con agentes sociales y económicos locales, son aspectos que hubieran salido fortalecidos con una mayor dedicación de tiempo y recursos técnicos y financieros en la etapa de instalación del

⁵ Además de la Secretaría General, las Oficinas que naturalmente fueron referentes en el proceso, por razones burocrático-administrativas y legales, son la Asesoría Legal, las de Desarrollo y Turismo.

Consortio, generando encuentros más frecuentes con los funcionarios municipales en sus propias sedes, así como un mayor estímulo a la participación de la sociedad civil.

En cuanto al compromiso financiero asumido por las Intendencias, los aportes se hicieron efectivos sólo parcialmente⁶. Si bien con los fondos disponibles se concretaron ciertos logros en materia de Turismo Rural Integrado, no fue posible ampliar los tiempos y profundizar las acciones en los territorios, lo que hubiera sido necesario para avances más importantes.

B) Convocatoria y participación de actores locales

La propuesta del Consorcio implica que, a medida que la participación privada se hace más orgánica, sistemática y concreta en materia de inversiones y compromisos, el “lado público” cede protagonismo y termina finalmente liberando los emprendimientos surgidos y manteniendo solamente aquellas líneas de generación de bienes públicos o de inversiones compartidas. Este proceso depende especialmente de una efectiva convocatoria inicial y de una participación constante de actores locales.

La asistencia de interesados a las actividades propuestas en la etapa inicial para consolidar un área de Turismo Rural Integrado, en general fue aceptable. Esto indica que la iniciativa de creación del Consorcio fue bien recibida. No obstante, en este caso no es suficiente generar audiencias interesadas en temas de desarrollo local. Es necesario que estas audiencias, que asistieron a charlas y talleres, se conviertan en grupos de acción locales, dispuestos a trabajar en proyectos concretos.

Considerando que este tipo de procesos no se desencadena a partir de un auditorio pasivo, se planificaron actividades de campo utilizando metodologías participativas. Tras evaluar el resultado de estas actividades, en principio se halla disposición para comprometerse con el proyecto de instalación del Consorcio en los actores privados. Sin embargo, la formación de las Mesas Departamentales de Turismo Rural Integrado -instancia que convocaba a grupos de acción local- es un proceso que hubiera requerido de acciones concretas orientadas a su fortalecimiento, animación y continuidad. Este proceso consume tiempo y recursos específicos orientados a reunirse y organizar local y regionalmente, en forma sistemática, a los actores locales participantes.

Si bien las Mesas se instalaron formalmente, las mismas no lograron articular procesos de trabajo sostenido. Este problema puede tener varias explicaciones. En primer lugar, se han encontrado dificultades en la convocatoria durante la etapa de instalación del Consorcio. Por un lado, se detecta la participación de pequeños y medianos operadores en turismo rural bastante

⁶ Sólo uno de los cinco Gobiernos Departamentales hizo parcialmente efectivo el compromiso económico asumido.

desarticulados entre sí, sin el respaldo de organizaciones que los reúnan⁷. Por otro lado, han estado ausentes en las reuniones y talleres algunos operadores turísticos y comerciales y algunas organizaciones que deberían participar activamente por su relevancia en el sector. Otros servicios vinculados al turismo, como el transporte, alojamiento, gastronomía, agencias de viaje, y centros de información turística, se mostraron poco integrados.

Asociada a esta dificultad, se observa, al mismo tiempo, una considerable heterogeneidad de origen en los asistentes a los trabajos de campo iniciales, debido a la diversidad de participantes que abarcó a: artesanos, pequeños operadores en agroturismo, profesionales, productores rurales, miembros de organizaciones sociales con fines diversos, o sencillamente, ciudadanos interesados en el tema.

Si bien la heterogeneidad es una característica deseable para identificar y fomentar complementariedades presentes en el territorio, en este caso se dio cierta indefinición de objetivos y alcances en la integración de esta diversidad de agentes en un Consorcio de desarrollo. Este fenómeno puede haber limitado la posibilidad de los actores relevantes de adherir a esos objetivos y hacerlos suyos.

Desde la iniciativa del Consorcio se propone una articulación más cabal entre los actores del desarrollo, orientada hacia la inclusión y la complementación productiva entre grandes empresas y sectores de empresas de menor porte (PyMES), por ejemplo, para tercerizar servicios, abastecimiento de insumos, materias primas o bienes intermedios. Esta es una estrategia que procura unir el gran desarrollo empresarial con el desarrollo local en una visión de Región. La concreción de convenios o acuerdos de producción, abastecimiento y servicios derivados de la formación de redes, cadenas o matrices de producción y servicios, se vería impulsada a partir de una mayor discusión entre los servicios técnicos municipales y los agentes involucrados. Facilitar esa discusión y la concreción de acuerdos, es una de las tareas a profundizar a través de una iniciativa como el Consorcio.

C) Consolidación institucional del Consorcio

La voluntad política de organizar un Consorcio para promover procesos de desarrollo local, requiere de acuerdos y compromisos políticos concretos, que deben efectivizarse en recursos humanos, gestión y operaciones, en apoyo a las actividades definidas por el Comité Directivo y la búsqueda y asignación de los recursos económicos y financieros para ello. En este sentido, la firma de un Convenio entre Intendencias, como marco legal, no fue suficiente para consolidar el proceso político y social que le diera contenido.

⁷ Aunque se han dado algunas iniciativas de alianzas y asociaciones, como la "Vaquería hacia el Mar", en Maldonado. También existe una gremial a nivel nacional: Sociedad Uruguaya de Turismo Rural (SUTUR), que forma parte de la Asociación Rural.

Se constataron algunas dificultades en el funcionamiento sistemático del Comité Directivo y en la delegación de funciones de gestión, administrativas y jurídicas. Esta dificultad podría salvarse con una participación definida de los Secretarios Generales de las Intendencias, como segundo escalón de decisiones e implementación de las mismas.

Asimismo, sería importante profundizar el compromiso de cooperación recíproca entre las cinco Intendencias y el IICA, tanto en lo operativo como en lo financiero y aumentar la frecuencia de las reuniones de trabajo entre el Consejo Directivo y la Secretaría Técnica del Consorcio para discutir los objetivos de los emprendimientos, su impacto esperado, el efectivo grado de complementación en dos o más departamentos de la Región, la metodología y los resultados. También se hace notar la falta de un marco de evaluación continua que permita medir en cada momento, avances y desvíos en las acciones y si se alcanzan los productos esperados.

D) Actividades en materia de Turismo Rural Integrado

El relevamiento realizado permitió confrontar los datos recogidos y las impresiones de la Secretaría Técnica con los Directores de las Oficinas de Turismo Municipales. No obstante, el análisis se limitó al diagnóstico y no se avanzó en la etapa de construcción de un Plan Maestro de Inversiones y Capacitación, que hubiera permitido avanzar concretamente sobre la actividad a nivel regional.

Si bien se contó con la importante colaboración de las Oficinas de Turismo Municipales en el desarrollo de este relevamiento, una mayor claridad en las acciones, en el papel y participación de estas Oficinas, con el apoyo de la Secretaría Técnica, hubiese permitido adelantar mucho el conocimiento del punto de partida, para evaluar, a cabalidad, la oferta potencial y la real de cada departamento en la materia.

Asimismo, una mejor identificación de los actores y redes ya consolidados en los departamentos (Ligas y Comisiones de Turismo) actuando en relación al turismo, hubiera contribuido al fortalecimiento de las Mesas Locales y la Mesa Regional de Turismo Rural Integrado.

La visión alternativa y transformadora será la de una actividad turística regional, a partir de una oferta combinada de productos y servicios de turismo agropecuario, rural, natural, histórico-cultural y gastronómico, aprovechando la realidad ya consolidada de una oferta de turismo oceánico (sol y playa) que la Región ya tiene. Esto implica ir más allá del registro sobre la dotación de atractivos naturales del territorio, que valen por si mismos, en la medida que sean conocidos por una demanda potencial de gente interesada y que también se acompañen con infraestructura y servicios que los hagan atractivos y accesibles.

5.3 Avances logrados y fortalezas del Consorcio

La adhesión inicial de las cinco Intendencias Municipales del Este a un proceso de desarrollo territorial que integra a sus departamentos, es un hecho de por sí inédito. Este hecho es un gran avance con respecto a las posibilidades abiertas a partir de la Reforma Constitucional de 1996, que habilitaba la celebración de convenios entre Intendencias, pese a que hasta el momento esta posibilidad no se había concretado.

El acuerdo firmado por las cinco Intendencias reconoce la existencia de un espacio supra-departamental de referencia, institucionalmente reconocido a partir de la constitución del Consorcio. Si bien la integración y cohesión territorial de este espacio implica un largo proceso de construcción social y negociación político-institucional, el acuerdo es suscrito por cinco departamentos que tienen características en común y que como vimos, pueden complementarse y potenciarse para generar conjuntamente un mayor desarrollo regional. La existencia de un instrumento legal para avanzar en este sentido, es una innovación no menor que abre alternativas antes inexistentes.

Hay que subrayar que en estas propuestas y preocupaciones, los actores demandan apoyo para fortalecer sus iniciativas, no para ser subsidiados o asistidos. Las demandas por capacitación y apoyo técnico, la necesidad de superar las dificultades para agruparse, la preocupación por la calidad, están demostrando que la actitud de los actores corresponde al espíritu de creación del Consorcio. Es importante destacar que se registró entre los actores empresariales privados una orientación emprendedora, de búsqueda de mercados y oportunidades.

De hecho, a través de las actividades de campo realizadas entre abril y diciembre de 2003, los participantes han volcado conceptos y aspiraciones coincidentes en todos los departamentos:

- Reconocimiento positivo del protagonismo del sector privado,
- Demandas de involucramiento del sector público,
- Reconocimiento de las virtudes del trabajo grupal y de la integración regional,
- Voluntad de superar las dificultades para agruparse, presentes en actitudes tales como el individualismo, el temor al cambio y la falta de constancia en la participación,
- Preocupación por la equidad en la integración inter-departamental. Existe consciencia de las diferencias socio-económicas entre los departamentos y de los desafíos que entraña su superación,
- Exigencia de control con respecto a cumplimiento de normas de calidad, marco legal, acceso al financiamiento y continuidad del proceso,
- Importancia de la capacitación y del establecimiento de estándares de calidad,

- Demandas por continuidad en el apoyo técnico y constancia en el seguimiento y asesoramiento.

Estas preocupaciones fueron registradas a través de los distintos talleres que se realizaron en la etapa de instalación y sorprende gratamente la presencia de una conciencia compartida entre los actores locales acerca de los problemas y ventajas en común que están presentes en los cinco departamentos.

También existen claras demandas manifestadas por los participantes en todos los departamentos: i) ampliar la convocatoria e identificar nuevos actores de relevancia; ii) invitar a los grandes operadores turísticos, a los empresarios en turismo rural que aún no han sido identificados por su dispersión y por falta de información, a las Ligas y Corporaciones de comerciantes más importantes y a varios de los responsables de eventos turísticos culturales; iii) el cuidado de recursos naturales y iv) la gestión y mantenimiento de sitios de interés turístico.

Estas demandas han sido explicitadas también por los Secretarios de Turismo en las ocasiones en que fueron consultados y además quedó demostrado a la luz del trabajo de relevamiento de recursos de turismo rural que fue realizado por técnicos de la UDE.

Una de las principales conclusiones del trabajo es la escasa asociatividad de los operadores turísticos. Por su parte, la experiencia de las Secretarías de Turismo demuestra cómo la existencia de asociaciones mixtas o privadas con participación de representantes municipales, consigue en algunos casos (como los de Rocha, Maldonado y Lavalleja en particular) dinamizar razonablemente el desarrollo turístico a nivel departamental.

Esta serie de apuntes y conclusiones del trabajo puestos en conocimiento de los Directores de Turismo, permitió generar una primera instancia de intercambio entre los Secretarios de Turismo, en un ámbito sectorial que los reunió a todos y que previamente no existía. Si bien la idea de desarrollar proyectos inter-departamentales y regionales en turismo rural y de naturaleza está apenas apareciendo en las agendas de las Direcciones y Secretarías Departamentales de Turismo, para acelerar la concreción de resultados, se hace necesario fortalecer el diálogo horizontal entre los Secretarios municipales y a su vez, entre éstos y los respectivos Intendentes.

La información que se extrae del relevamiento permitiría, mediante un trabajo de contraste de la información y actualización efectuado en conjunto con los agentes y operadores integrados en las Mesas Departamentales y en la Regional, medir en cantidad y calidad, los productos y servicios turísticos que ofrece la Región prestados por agentes privados y/o públicos. Asimismo, esto haría posible complementar fortalezas entre departamentos, operadores y

sectores económicos, definiendo con precisión la oferta turística, la calidad de la misma, en un proceso de mejora sostenida. También se lograría una caracterización de los agentes privados (grandes o pequeños) con capacidad de operar en ella para mejorar su *performance* económica y de gestión.

En síntesis, los principales resultados positivos que surgen de la experiencia del Consorcio y que tienen la potencialidad de constituir una base de continuidad para esta iniciativa, se pueden resumir en cuatro aspectos principales:

1. Existe un marco legal para la cooperación inter-departamental al firmarse un convenio de desarrollo entre cinco Intendencias, lo cual es un avance con respecto a la normativa constitucional de 1996 que habilitaba la celebración de este tipo de acuerdo. Éste acuerdo abre la posibilidad de ser utilizado para múltiples acciones de desarrollo compartidas, más allá de la primera actividad propuesta, orientada al turismo rural regional,
2. Se detectaron una serie de demandas de desarrollo entre los agentes que participaron de los talleres iniciales. Esta orientación es una buena señal del grado de conciencia que existe en las sociedades locales acerca de los problemas y ventajas comunes en la región, de las dificultades y también de la necesidad de asociarse en redes de trabajo,
3. Se logró una buena convocatoria a nivel de las Oficinas de Turismo de las cinco Intendencias, que permitió visualizar aspectos y rasgos en común, así como contrastar las diferentes metodologías de trabajo entre los Secretarios de Turismo,
4. Se llevó a cabo un relevamiento de información sobre la actividad turística rural-natural en zonas estratégicas de los cinco departamentos. Este trabajo contó con la colaboración de las Oficinas de Turismo en un esfuerzo inédito para cubrir diversos puntos de la región en el trabajo de campo y demostró la posibilidad de avanzar en trabajos conjuntos de características complejas, como es un relevamiento de datos de este tipo.

CAPÍTULO 6.

RECOMENDACIONES PARA CONTINUAR LAS ACCIONES

6.1 Comité Directivo e Intendencias Municipales

- La voluntad política de los Gobiernos Municipales de participar en el Consorcio -valiosa por sí misma- requiere continuar profundizando el apoyo a la iniciativa, a través del aporte de recursos financieros y humanos mínimos, por parte de las Intendencias. Lo importante es negociar nuevos compromisos de cooperación adaptados a la realidad de las Intendencias, más que alcanzar grandes montos de inversión, de modo tal que sea posible cumplir estos compromisos, así como controlar que efectivamente sean realizados.
- Para fortalecer la decisión política de iniciar este proceso, habrá que contar con tres elementos: i) la consolidación de un fondo de cooperación entre Intendencias para dotar de recursos al Consorcio; ii) la designación de responsables municipales que oficiarán de interlocutores con los Intendentes, la Secretaría Técnica del Consorcio y los grupos locales y iii) hacer efectiva la contratación de un Gerente para el Consorcio responsable de la conducción ejecutiva del mismo.
- Es importante rescatar la existencia de antecedentes de trabajo conjunto y buenas relaciones mutuamente beneficiosas entre los Gobiernos Departamentales y organizaciones de la sociedad civil. A partir de estos antecedentes, se podría trabajar mejor la vinculación entre municipios y actores locales, generando incentivos para actuar conjuntamente.
- Hay que mejorar el diálogo entre las instancias técnicas y políticas. La experiencia concreta del Consorcio señaló que es elemental alcanzar un equilibrio entre los “tiempos políticos” y los “tiempos técnicos”. Esto implica que el proceso no se puede estancar esperando el mejor momento para las decisiones políticas, ni se puede desligar de la esfera del Gobierno Municipal, a causa de la relativa autonomía de los aspectos técnicos. Por otra parte, un proceso de desarrollo regional debería trascender a los distintos períodos gubernamentales hasta institucionalizarse, de manera que pueda ser asumido y valorado por los actores sociales en el territorio, como un proceso de largo plazo.

6.2 Secretaría Técnica

La evaluación del trabajo operativo-metodológico en los esfuerzos de creación del Consorcio, no estaría completa sin una ponderación del desempeño de la Secretaría Técnica. La Secretaría del Consorcio está compuesta por el IICA y por técnicos del departamento de Turismo Rural de la UDE. En reuniones periódicas y a través del trabajo de campo directo, la Secretaría Técnica deberá profundizar su apoyo a la consolidación del Consorcio, sobre todo en cuanto a:

- i. completar las tareas en materia de turismo rural, hasta la formulación del Plan Maestro de Inversiones,
- ii. identificar nuevas áreas para el estímulo a la inversión y el desarrollo de proyectos transformadores para la Región, mediante un ajuste de la metodología, a la luz de las nuevas realidades políticas emergentes de las elecciones municipales de mayo de 2005 y a través de la interacción inmediata con la sociedad civil,
- iii. operar como equipo “consultivo”, que trabaje en la organización de eventos, elaboración de documentos y la realización de informes técnicos y la búsqueda de recursos de cooperación técnica y financiera,
- iv. orientar sus acciones mediante un compromiso pragmático entre la gestión participativa, que convoque a los actores departamentales y de la región (representados en Mesas Locales y Regionales) y las acciones ejecutivas que permitan en plazos cortos concretar objetivos y metas intermedias del Consorcio. Una orientación hacia la gestión participativa implica un proceso lento, pero que garantiza representatividad y autonomía de los actores, aunque también puede resultar frágil, si no se llega a propuestas de trabajo y resultados visibles,
- v. instalar un equipo más amplio y con mayor dedicación y movilidad en el trabajo de campo, con mayor capacidad para trabajar directamente con grupos y actores locales. En parte este problema no pudo resolverse por la falta de recursos con la que operaba el Consorcio. En caso de que esta situación perdure, será necesario que el Consorcio recurra a recursos complementarios que provengan de la cooperación internacional, del Fondo de Desarrollo del Interior o del PDM IV (ejecutado por la OPP con fondos del BID), en la medida que los Intendentes entiendan razonable este planteo.

6.3 Trabajo operativo metodológico

- En particular en el área de Turismo Rural Integrado, los “socios” del Consorcio deben estar capacitados para una gestión horizontal y participativa, conformando al mismo tiempo una oferta de productos y servicios turísticos de calidad homogénea y bien distribuida en el calendario y en el territorio.
- Los actores privados son considerados los verdaderos protagonistas en la creación del Consorcio, si bien deben estar apoyados y estimulados por el sector público y trabajar en un marco político, operativo y jurídico que les permita emprender este proceso de desarrollo ordenadamente. Se espera de ellos participación activa y capacidad de gestión horizontal de los proyectos concretos.
- El objetivo de constituir grupos de acción local y regional, que impulsen con energías propias la instalación y funcionamiento del Consorcio no se ha logrado hasta el momento y deberá ser uno de los objetivos en las acciones futuras. La idea es que los actores que participen del Consorcio, creen y se apropien de oportunidades para emprender nuevos

negocios, articulaciones, asociaciones, redes, alianzas y en definitiva, alternativas de desarrollo.

- Resolver el problema de obtener, paralelamente, la necesaria heterogeneidad de niveles socioeconómicos, de edades, de género -para construir un proceso en condiciones de equidad y con garantías de representatividad- y al mismo tiempo focalizar con claridad a los empresarios y emprendedores que pueden trabajar en un Consorcio para el desarrollo regional, integrándose armónicamente en redes y alianzas.
- Generar incentivos para que los actores no sólo se adhieran, sino que se hagan responsables de los espacios de participación. Sin la formación de grupos de acción local, fuertes y estables, estos espacios quedarán vacíos de contenido, sin capacidad de representación de intereses y elaboración de propuestas.
- Este problema empieza a dilucidarse desde la convocatoria misma a las primeras actividades de difusión e información, verificando “que no quede nadie afuera” entre los actores más importantes del sector de actividad en el que se trabaja.
- La continuidad de la participación está amenazada no sólo por la falta de resultados concretos a corto plazo, sino por la carencia de un apoyo sostenido por parte de la Secretaría Técnica, si ésta no tiene capacidad para apuntalar la realización de actividades de campo, darles seguimiento, apoyo técnico y recursos.

6.4 Continuidad de las acciones en Turismo Rural Integrado

Parece especialmente importante prever actividades permanentes en materia de capacitación orientada a los cuadros técnicos y políticos de las Intendencias y de las organizaciones sociales y empresariales, para mejorar la articulación de todos los actores y buscar un adecuado equilibrio entre sus reales posibilidades y la construcción de una oferta regional de servicios turísticos.

Para continuar y profundizar las acciones, es muy importante contar con un apoyo decidido de cada Intendencia Municipal a través de sus dos direcciones especializadas: Turismo y Desarrollo, en el proceso de conformación de las Mesas Departamentales y de la difusión de resultados del relevamiento. Se hará necesario que las Intendencias le asignen responsabilidades específicas, tiempo y recursos a esta tarea, para dar un marco institucional y técnico más consistente con la formación de los grupos de acción local articulados. Las Direcciones de Turismo deberán reforzar y complementar a las Oficinas de Desarrollo y convocar no sólo a micro y pequeños emprendedores que pudieran trabajar en servicios turísticos, sino también a operadores mayores y más especializados, que tuvieran la posibilidad de ampliar las oportunidades de desarrollo a mayor escala para todos los actores involucrados. Este sería un avance importante a partir del punto en el cual se finalizaron las actividades en el año 2004.

Importa destacar que durante las jornadas de trabajo realizadas con los Directores de Turismo, se encontró que en el ámbito de cada municipio han existido diversas iniciativas para distinguir e identificar circuitos turísticos que utilizan los recursos naturales, históricos y culturales de la región. En algunos casos se ha establecido la posibilidad de construir circuitos complementarios que abarquen atractivos existentes en distintos departamentos, ya sea por su cercanía o afinidad de productos y/o servicios potenciales, lo que indica que existe un razonable conjunto de antecedentes para el diseño de circuitos turísticos integrados.

Finalmente, el principal desafío es abordar realmente la formulación del Plan Maestro de Inversiones entre las cinco Intendencias, que oportunamente resolviera encarar el Comité Directivo. El Plan debería realizarse mediante un abordaje sistémico de las necesidades y oportunidades de inversión, tanto públicas como privadas, por micro-regiones y/o circuitos, haciendo coincidir en los tiempos de planificación y ejecución, la obra pública con los planes de inversión privada. De esta forma se debería poder respaldar la estrategia de mercadeo de los nuevos productos y/o servicios turísticos por parte del Consorcio y los operadores privados de la Región y de fuera de ella. Al mismo tiempo, implementar el Programa de Capacitación de los recursos humanos en las diferentes modalidades y disciplinas, que implica al turismo rural. Esta capacitación y el desarrollo de nuevas habilidades y destrezas deberían estar orientadas tanto a empresarios como trabajadores y artesanos.

La elaboración de un Plan Maestro de Inversiones en el área del turismo rural, deberá permitir trabajar sobre las diversas ofertas individuales (que muchas veces no pasan de la mera presentación de un paisaje o ambiente natural atractivo sin mayores servicios, o por el contrario, la existencia de servicios sin las mejores posibilidades de acceso o complementación con otras ofertas), para integrarlas en una consistente oferta de turismo rural regional. Dicho Plan deberá tener en cuenta:

- i) la identificación de las necesidades y decisiones de inversión privadas a nivel de cada establecimiento y/u operador,
- ii) las necesidades de inversión en infraestructura pública complementaria para mejorar condiciones de acceso, señalización y promoción,
- iii) las necesidades de articulación de ofertas en el espacio (circuitos) y en el tiempo (calendario),
- iv) las necesidades de capacitación de empresarios, trabajadores y artesanos en el desarrollo de nuevas habilidades y destrezas y aplicación de normas mínimas y concertadas de calidad de servicios,
- v) la definición de un protocolo de calidad para el Consorcio construido sobre la base de una participación técnica y de los agentes y operadores en las Mesas de manera modular e incremental en materia de calidad.

Los tres aspectos clave a trabajar en el diseño del Plan, pueden resumirse en:

1. Armonizar en el tiempo y el espacio las decisiones de inversión privadas, con las necesidades de obras e inversión en materia de infraestructura pública,
2. Infraestructura, capacitación, promoción y *marketing*, para una oferta de productos y servicios turísticos rurales, complementaria e integrada en un paquete para la Región Este. El Consorcio puede diseñar una estrategia de *marketing* o mercadeo común para la “oferta de turismo rural del Este Uruguayo” y ayudar a su implementación. Esta oferta puede construirse, a su vez, en circuitos y/o micro regiones a partir de una mejor caracterización de las empresas, determinando las necesidades de infraestructura pública de comunicaciones que faciliten el acceso a clientes potenciales,
3. Coordinar, desde el Consejo Directivo, la búsqueda de cooperaciones técnicas y financieras a través del Ministerio de Turismo, la OPP, la cooperación internacional y bilateral, para reforzar el Plan Maestro, así como la realización de una consultoría de especialistas en materia de calidad de servicios y productos, para los operadores y agentes integrados en la oferta del Consorcio.

6.5 Consideraciones finales

La iniciativa de construir un Consorcio entre Gobiernos Departamentales para el desarrollo regional, apunta a valorizar la competitividad territorial de la Región, a partir de redes y alianzas que permitan aprovechar y diversificar sus potencialidades, generando oportunidades, empleo e ingresos alternativos para los pobladores de la misma, especialmente en el medio rural. Se parte por lo tanto, de una concepción del DRET que presta algunos elementos teóricos y metodológicos para la elaboración y puesta en marcha de esta propuesta.

En Uruguay resulta novedosa la idea de partir de este marco para impulsar un proceso de asociativismo entre municipios vecinos, que si bien estaba habilitado legalmente, no había sido ensayado hasta el momento. Por lo tanto, consideramos que los avances del Consorcio representan una primera aproximación a este tipo de procesos y por el mismo motivo, es necesario repensarlo a partir de la experiencia generada después de dos años de gestión (2003-2004). Esta es la razón de ser de este informe, además de difundir la existencia de un instrumento legal e institucional disponible para plantear nuevas iniciativas en otras áreas de desarrollo.

En el caso del turismo rural, se retoma la idea expresada inicialmente de que esta área de actividad es capaz de articular actividades y actores en un proyecto de territorio, si se busca activar las sinergias necesarias para formar redes de trabajo, en este caso regionales. A través del relevamiento de sitios, atractivos, establecimientos y servicios turísticos, se logró obtener una primera imagen regional del desarrollo de esta actividad en cinco departamentos que

tienen un patrimonio natural y cultural compartido. Este es, quizás, el elemento clave para hablar de un “proyecto de territorio”.

Finalmente, con este informe se espera mostrar líneas para avanzar en el futuro, ya sea en materia de turismo rural, como en otras actividades que oportunamente se podrían definir con el concurso de todos los actores comprometidos con el desarrollo de sus localidades y de la región como bloque territorial. Se considera al Consorcio como un precedente para proyectos similares, que arroja resultados concretos y que representa un instrumento para el ordenamiento territorial y el desarrollo. A partir del instrumento, resta fortalecer las capacidades y el capital humano presente en la región para utilizarlo y potenciarlo.

BIBLIOGRAFÍA

Cancela W., Melgar A. (2004) El Uruguay rural: 40 años de cambios y permanencias. Montevideo, CLAEH.

Cordero P. et al. (2003). Territorios rurales, competitividad y desarrollo. San José C.R., IICA.

Chiappe M; Piñeiro D. (1998). La agricultura uruguaya en el marco de la integración regional y su impacto sobre la sustentabilidad. Ponencia presentada al V Congreso Latinoamericano de Sociología Rural. Universidad Autónoma de Chapingo, México, 13 al 18 de octubre de 1998.

Echeverri R (2003). Lo nuevo del enfoque territorial para el desarrollo rural. In: Ramos Álvaro (comp.) (2003) Desarrollo rural sostenible con enfoque territorial: políticas y estrategias para Uruguay. IICA. Montevideo.

Echeverri R. (2004). Pobreza rural y territorio. Una discusión abierta. ComunIICA on line, Edición 2 / 2005. Costa Rica. IICA.

Hiernaux, D.; Lindón, A. (1997) ¿En qué sentido las desigualdades regionales? EURE 22 (68).

Magri, A. (2001) Un vacío legal: cinco años de parálisis en la construcción del marco legal de la descentralización en materia municipal. Montevideo. UDELAR, FCS.

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

Mora, J. Sumpsi J.M. (2004). Desarrollo rural: nuevos enfoque y perspectivas. Cuadernos FODEPAL. Santiago de Chile.

OPP (1996). Caracterización estadística de las principales regiones del país. Montevideo, Presidencia de la República, Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Pérez, E. (2001) Hacia una nueva visión de lo rural. In: Giarraca N. ed. ¿Una nueva ruralidad en América Latina? Buenos Aires. CLACSO. Colección Grupos de Trabajo.

Piñeiro, D. (1991). La agricultura familiar: el fin de una época. In: Piñeiro D. (editor). Nuevos y no tanto. Los actores sociales en la modernización del agro uruguayo. Montevideo. CIESU-EBO.

Piñeiro, D. (2003) La imprecisa frontera entre lo rural y lo urbano. Brecha. Suplemento Detrás de los Números. 21/11/03.

PNUD Uruguay (2001) Desarrollo humano en Uruguay. Inserción internacional, empleo, y desarrollo humano. Montevideo.

PNUD Uruguay (2005) Desarrollo humano en Uruguay 2005. Uruguay hacia una estrategia de desarrollo basada en el conocimiento. Montevideo.

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

Riveros H; Blanco, M. (2003) El agroturismo, una alternativa para revolucionar la agroindustria como mecanismo de desarrollo local. Lima, IICA – PRODAR.

Sepúlveda S., et al. (2003) El enfoque territorial del desarrollo rural. San José C.R, IICA

Veiga, D. (2000) Transformaciones socioeconómicas y desigualdades regionales en Uruguay. Montevideo, Universidad de la República, FCS, Departamento de Sociología.

Veiga, D. ; Rivoir, A.L. (2004). Desigualdades sociales en Uruguay. Desafíos para las políticas de desarrollo. Montevideo. FCS.

Veneciano, A. (2004). La descentralización centralizada y el desarrollo local en Uruguay. Algunos elementos conceptuales para su discusión. In: Romero, J. (comp). Descentralización, desarrollo regional y desafíos legislativos". Salto. UDELAR. Sede Regional Norte.

ANEXOS

ANEXO 1.

TEXTO DEL ACUERDO GENERAL CONSTITUTIVO

Cláusulas referidas a los objetivos

Los objetivos del presente Acuerdo, son los siguientes: a) la promoción de un proceso de desarrollo territorial de la Región Este; b) la identificación de objetivos comunes en áreas claves del desarrollo regional; c) el desarrollo -en el marco de los objetivos comunes identificados- de actividades de transformación, con énfasis en producción de calidad, condiciones competitivas y preservación del medio ambiente, y la generación de una oferta de servicios que conlleve los principios de calidad, competitividad, y preservación ambiental y d) la adecuada articulación entre el sector público privado y la cooperación internacional.

Cláusulas referidas a estructura organizativa

En el marco del presente Acuerdo Regional, se crea el COMITE DIRECTIVO del Acuerdo, integrado por los Intendentes Municipales o representantes debidamente autorizados por los Gobiernos Departamentales que son Partes en el Acuerdo Regional.

El Comité Directivo celebrará reuniones ordinarias y extraordinarias. Las reuniones ordinarias se harán en forma trimestral, y en los distintos departamentos, mientras que las reuniones extraordinarias podrán ser convocadas en cualquier momento por uno o más de sus integrantes para tratar un orden del día específico.

Las decisiones se adoptarán por mayoría de presentes, debiendo contar con un *quórum* mínimo de tres Gobiernos Departamentales.

A los efectos de la administración y ejecución de los Planes Operativos Anuales y los Proyectos Especiales, se crea la SECRETARIA EJECUTIVA del Comité Directivo.

Estará integrada por un Secretario Ejecutivo Permanente y rentado. La Secretaría Ejecutiva contará además con el apoyo técnico y operativo del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

El Comité Directivo podrá aprobar un Reglamento Interno para el funcionamiento del propio Comité y la Secretaría Ejecutiva.

Cláusulas referidas a los cometidos de los Órganos

El COMITE DIRECTIVO del Acuerdo, será el órgano máximo de la estructura y tendrá a su cargo la conducción política para el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo. A esos efectos tendrá las siguientes atribuciones y cometidos: a) formular políticas y promover las acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos propuestos; b) representar al Consorcio, a través de la o las personas que designe a esos efectos; c) celebrar acuerdos de cooperación técnica, financiera, económica, informativa, etc., con entidades públicas o privadas nacionales o extranjeras; d) solicitar – cuando lo estime conveniente - la colaboración de entidades privadas nacionales (a vía de ejemplo Universidades, etc.), al igual que organismos internacionales de cooperación (a vía de ejemplo el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura) para la realización de las actividades previstas en relación al cumplimiento de los objetivos propuestos, así como para integrar la Secretaría Ejecutiva; e) aprobar los Planes Operativos Anuales en el primer trimestre de cada año, y los Proyectos Especiales cuando lo considere conveniente; f) designar a los integrantes de la Secretaría Ejecutiva (Secretario Ejecutivo y funcionarios administrativos); g) adoptar decisiones en material presupuestal y financiera; h) crear Mesas Temáticas, Regionales, y Departamentales y i) solicitar la realización de las auditorías contables que consideren pertinentes, sobre los fondos asignados de acuerdo al Plan Operativo Anual y los Proyectos Especiales.

La SECRETARIA EJECUTIVA del Consorcio, tendrá a su cargo la administración y ejecución de las actividades a ser desarrolladas en el marco de los objetivos propuestos.

A esos efectos tendrá los siguientes cometidos y atribuciones: a) actuar como órgano asesor del Comité Directivo del Consorcio; b) realizar en forma directa y dentro del límite de sus competencias, todas aquellas actividades derivadas de los Planes Operativos Anuales y Proyectos Especiales, y las tareas encomendadas en forma específica por parte del Comité Directivo del Consorcio; c) elaborar de acuerdo a las directivas impartidas por el Comité Directivo del Consorcio los Planes Operativos Anuales y los Proyectos Especiales, y someterlos a su consideración y aprobación; d) realizar la administración del Fondo directamente o mediante la suscripción de un convenio de administración de fondos con entidades nacionales o internacionales, públicas o privadas previamente aprobado por el Comité Directivo, y conforme a las indicaciones resultantes de los Planes Operativos Anuales y Proyectos Especiales aprobados, y las instrucciones impartidas por el Comité Directivo del Consorcio; e) elaborar informes semestrales de lo actuado, los que serán enviados al Comité Directivo para su consideración; f) constituir las Mesas Temáticas, Regionales o Departamentales, y efectuar el seguimiento de las mismas y g) realizar todas aquellas actividades que sean necesarias para un efectivo cumplimiento de los Planes Operativos Anuales y los Proyectos Especiales aprobados.

ANEXO 2.

LISTA DE DOCUMENTOS ELABORADOS POR EL CONSORCIO

- Informe de la etapa de instalación (Abril – Diciembre 2003).
- Informe instalación Mesa Regional (Diciembre 2003).
- Actas de reunión del Consejo Directivo.
- Actas de Secretaría Técnica.
- Plan Operativo Anual 2004.
- Acuerdo General Constitutivo.
- Actas de reunión con Secretarios municipales de Turismo (29 de Abril y 19 de - Agosto, 2004).
- Propuesta metodológica para relevamiento de circuitos turísticos.
- Informe final del relevamiento.

Impreso en la Oficina de IICA en Uruguay.

Tiraje: 150 ejemplares.

Julio, 2006.