

## Grado de dificultad y viabilidad de implementación de áreas protegidas en el territorio

Aportes para la definición de Áreas Protegidas

Bibiana Lanzilotta, Victoria Novas  
Carlos Paolino, Marcelo Perera

Marzo 2010





# Grado de dificultad y viabilidad de implementación de áreas protegidas en el territorio

Aporte para la definición de Áreas Protegidas

Bibiana Lanzilotta, Victoria Novas  
Carlos Paolino, Marcelo Perera



Proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación  
del Sistema Nacional de Áreas Protegidas

Este documento fue elaborado en el marco del Proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Uruguay (URU/06/G34), ejecutado por la Dirección Nacional de Medio Ambiente del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, con la cooperación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial. También apoyan este proyecto la Agencia Española de Cooperación Iberoamericana y de la Embajada de Francia.

Los contenidos del documento no reflejan necesariamente la opinión de las instituciones que apoyan o en cuyo marco se realiza el Proyecto.

Comentarios al documento pueden enviarse por correo electrónico, fax o personalmente a las direcciones del Proyecto.

Este material puede ser reproducido total o parcialmente citando la fuente y enviando a la dirección del Proyecto una copia del documento en que sea utilizado.

Proyecto Fortalecimiento del Proceso de Implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Uruguay (URU/06/G34)

DINAMA

Galicia 1133

Montevideo, Uruguay

Tel/fax (00 598) 2917 07 10 int: 4200

Correo electrónico: info@snap.gub.uy

Sitio web: <http://www.snap.gub.uy>

# INDICE

<b>I. Introducción.....</b>	<b>3</b>
<b>II. Indicadores socioeconómicos para la planificación de las AP.....</b>	<b>3</b>
II.1. Costo de conservación.....	4
II.2. Oportunidades.....	5
II.3. Indicadores escogidos.....	5
<b>III. La evolución reciente del mercado de tierras en Uruguay.....</b>	<b>6</b>
III.1. La compra/venta de tierras (2000-2008).....	7
<i>La evolución de los precios de la tierra en el período .....</i>	<i>7</i>
<i>Los cambios en la conformación del mercado de tierras: transacciones por segmentos</i>	<i>8</i>
<i>Los cambios regionales en la dinámica del mercado de tierras .....</i>	<i>9</i>
III.2. El mercado de arrendamientos de tierras.....	12
<i>Los cambios en la estructura de la superficie arrendada .....</i>	<i>14</i>
<i>Los sistemas de producción que concentran el boom de arrendamientos .....</i>	<i>15</i>
<i>La regionalización de los arrendamientos de tierra .....</i>	<i>16</i>
<b>IV. Infraestructura de transporte en Uruguay .....</b>	<b>17</b>
IV.1. Infraestructura vial .....	17
<i>Situación actual y evolución reciente.....</i>	<i>17</i>
IV.2. Infraestructura ferroviaria .....	24
<i>Situación actual y evolución reciente.....</i>	<i>24</i>
<i>Perspectivas y nuevos proyectos .....</i>	<i>25</i>
IV.3. Infraestructura portuaria.....	26
<i>Situación actual y evolución reciente.....</i>	<i>26</i>
<i>Perspectivas y nuevos proyectos .....</i>	<i>29</i>
IV.4. Síntesis.....	31
<b>V. Personas y hogares: indicadores sociales y económicos.....</b>	<b>32</b>
V.1. Las fuentes de datos y las unidades geográficas de agregación.....	32
V.2. Indicadores del Censo 1996.....	33
<i>Estructura demográfica.....</i>	<i>33</i>
<i>Educación.....</i>	<i>33</i>
<i>Hogares sin conexión a la red general en el sistema de evacuación del servicio</i>	<i>33</i>
<i>higiénico .....</i>	<i>33</i>
<i>Carencias básicas (NBI).....</i>	<i>33</i>
V.3. Indicadores del Censo 2004 Fase I.....	34

V.4.	Encuesta Continua de Hogares de 2008.....	34
	<i>Población y Hogares</i> .....	34
	<i>Vivienda y vehículos</i> .....	34
	<i>Educación</i> .....	35
	<i>Tipo de Ocupación</i> .....	35
	<i>Tipo de actividad de la empresa</i> .....	35
	<i>Categoría de ocupación</i> .....	36
	<i>Condición de actividad</i> .....	36
	<i>Ingresos y pobreza</i> .....	36
<b>VI.</b>	<b>La institucionalidad de contexto para el desarrollo del SNAP</b> .....	<b>37</b>
VI.1.	El funcionamiento de un estado centralista, pero que busca descentralizar.....	37
	<i>La orientación básica de funcionamiento de las instituciones</i> .....	37
VI.2.	La institucionalidad agropecuaria.....	38
	<i>Los desarrollos más importantes en torno al MGAP</i> .....	38
	<i>Las actualizaciones: lineamientos estratégicos MGAP 2010-2015 y el Plan de Desarrollo Rural</i> .....	40
	<i>Las oportunidades de coordinación entre el MGAP con el SNAP para el desarrollo de iniciativas conjuntas</i> .....	40
VI.3.	La institucionalidad vinculada a la investigación, promoción y monitoreo: la importancia de las Personas Pública no Estatales .....	44
	<i>Los institutos de ejecución operativa descentralizada</i> .....	44
	<i>Los cometidos sustantivos de los institutos y las posibilidades de coordinación de acciones con el SNAP</i> .....	46
VI.4.	Los desarrollos institucionales en el área turística .....	49
	<i>Clusters de turismo (OPP)</i> .....	49
VI.5.	Algunos desarrollos institucionales locales vinculados a la descentralización.....	51
VI.6.	El Gabinete Productivo: espacio interinstitucional de coordinación de políticas públicas	53
VI.7.	En suma.....	54
	<b>Referencias bibliográficas</b> .....	<b>56</b>

## **I. Introducción**

El presente informe constituye el segundo producto de la consultoría que apunta a brindar elementos relevantes en el área económica social e institucional para la definición de las Áreas Protegidas en Uruguay.

En el primer informe se presentaron algunos de los resultados a los que se arribó a partir del análisis de las transformaciones ocurridas en los últimos años en la producción agrícola/agroindustrial, turística y la actividad minera en Uruguay, y que puedan estar produciendo impactos, actuales o prospectivos, sobre los ecosistemas naturales en el territorio nacional. A su vez, se elaboraron escenarios en los que se diseñaron la trayectoria productiva prevista a mediano plazo y los principales aspectos sociales y ambientales derivados de ella. Derivado de ese informe surgió un ordenamiento de las actividades de acuerdo a su grado de afectación e impacto sobre los ecosistemas naturales, y que por tanto constituyen una amenaza para su conservación.

Este segundo informe de consultoría se dedica a la presentación y análisis de las variables socioeconómicas *proxy* para analizar el grado de dificultad y viabilidad de implementación de áreas protegidas en el territorio. Al tiempo que se detallan y justifican los indicadores relevantes seleccionados (capítulo II), se presenta un breve panorama de la situación actual (capítulos III, IV y V), y se mapean las variables socioeconómicas resultantes (o, en su defecto se acompañan de las bases de datos desagregados geográficamente para la elaboración de los mapas).

El último capítulo de este informe incluye el análisis de las instituciones presentes en el territorio y las oportunidades y dificultades para la implementación de áreas protegidas resultante de dicha configuración en distintas zonas del país (capítulo VI).

## **II. Indicadores socioeconómicos para la planificación de las AP**

Si bien un primer paso imprescindible en la planificación de las AP es la identificación de acuerdo a criterios ambientales de las zonas prioritarias a proteger, este análisis no es suficiente a la hora de definir cómo distribuir los recursos disponibles para tales fines (Wilson et al, 2006).

En efecto, varios estudios dan cuenta de los beneficios de incorporar las variables socioeconómicas en la planificación de las áreas protegidas, en tanto estos indicadores dan cuenta de las oportunidades y costos de incluir o no determinadas áreas. Ignorar los costos de la planificación de las APs afecta la posibilidad de alcanzar más eficientemente los objetivos de conservación, en tanto los recursos que se destinan a dicho fin son, generalmente, limitados (véase Naidoo et al 2006, Bruner et al, 2003).

En ese mismo sentido, las agencias y entidades donantes potenciales financiadores de la conservación y de las AP se encuentran hoy en día crecientemente preocupados por la sustentabilidad económica de los

emprendimientos que financian y por la eficiencia en la aplicación de los recursos financieros que ofrecen.

A su vez, se debe tener en cuenta que los costos y oportunidades de conservación no se encuentran equi-distribuidos en el territorio, sino que por el contrario varían dependiendo de las características sociales y económicas de las zonas geográficas.

Esta sección se dedica a identificar los indicadores socioeconómicos más relevantes a tales fines. Así se proponen un conjunto de variables socioeconómicas proxy para analizar el grado de dificultad y viabilidad de implementación de áreas protegidas en el territorio, incluyendo su justificación y limitaciones. La propuesta se toma en cuenta las limitaciones derivadas de la disponibilidad de datos espaciales de esta clase.

## **II.1. Costo de conservación**

Los costos de conservación son de diverso tipo. Algunos representan costos directos, como los costos de adquirir los derechos de propiedad de una determinada área, o como los costos asociados al manejo par la conservación de la AP. Los primeros, los costos de comprar un predio, varían a lo largo del territorio, dependiendo de múltiples factores, entre ellos la aptitud del suelo, el destino productivo del mismo, la cercanía a rutas o caminos, la existencia de centros poblados o elementos de infraestructura, etc. Por su parte, los costos de manejo, variarían de acuerdo a las características y exigencias del tipo de elementos a conservar, etc.

Otros costos son de tipo indirecto. Entre ellos, se encuentran los costos de oportunidad de proteger el área, en tanto ello signifique limitar el uso productivo de un área. El primer informe que forma parte de esta consultoría se extendió en el desarrollo de las tendencias recientes, actuales, así como los escenarios futuros de las actividades productivas desarrolladas en el territorio nacional, fundamentalmente en áreas no urbanas. Derivado de ese informe surgió un ordenamiento de las actividades de acuerdo a su grado de afectación e impacto sobre los ecosistemas naturales, y que por tanto constituyen una amenaza para su conservación.<sup>1</sup> También de ese análisis y, en particular de la visión espacial sobre la futura expansión de dichas actividades productivas, se deducen los costos de oportunidad de potenciales limitaciones al desarrollo de tales actividades.

Entre los costes indirectos también se encuentran los costos de transacción. Estos están ligados a los costos de negociación entre los actores sociales y políticos públicos y privados en el proceso de determinación del área a conservar.

Por último, entre los costos indirectos pueden citarse también las externalidades negativas sobre la actividad productiva del establecimiento de un área protegida colindante en la que promueva la conservación de determinadas especies animales que atenten contra las actividades productivas que se desarrollen en los predios cercanos (Naidoo et al).

---

<sup>1</sup> El ordenamiento fue producto de un taller entre expertos realizado durante noviembre de 2009. La metodología del taller basó en la comparación de las actividades de a pares, intentando asignar una medida cualitativa del impacto relativo de una actividad en relación a la otra.



## **II.2. Oportunidades**

De igual forma que se deben tener en cuenta los costes asociados a la conservación, también es preciso tomar en consideración las oportunidades que determinados condiciones sociales o económicas suponen para la planificación de las áreas protegidas.

En muchos casos las externalidades sociales positivas asociadas a la conservación, pueden ser consideradas como oportunidades o como beneficios indirectos que aumentan la viabilidad de la implementación de una AP. Por tanto, es preciso, tomar en cuenta las condiciones socioeconómicas y culturales de los habitantes en consideración a la hora de la planificación de una AP.

Por otro lado, en tanto en algunos casos las acciones de conservación pueden llegar a limitar algunas actividades productivas, en otros casos, por el contrario, las impulsan. En efecto, tal como se señaló en el primer informe de consultoría, las actividades de ecoturismo o producciones en la esfera agropecuaria pueden verse beneficiadas por la existencia próxima de una AP.

## **II.3. Indicadores escogidos**

De lo antes expuesto, se derivan algunos indicadores que reflejan naturalmente algunos de los costos mencionados. Por ejemplo, el precio de la tierra arroja directamente el costo de adquisición de un predio, e indirectamente el costo productivo (de oportunidad) asociado al mismo. El capítulo III de este informe se dedica a dar una visión de la evolución del precio de la tierra en Uruguay, basado en información de la Dirección de Estadísticas Agropecuarias del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (DIEA –MGAP). Este organismo facilitó los datos desagregados a nivel de sección judicial de las transacciones de compraventa y arrendamientos de tierras entre los años 2000 a 2008.

A su vez, el destino productivo de un área, representa el costo de oportunidad de dedicar la misma a la conservación, dado que posiblemente suponga limitantes en su uso productivo. Por el contrario, en algunos casos especiales pueden representar oportunidades para el desarrollo o expansión de algunas actividades productivas (por ejemplo, ecoturismo). Como se indicó antes, las tendencias productivas a nivel agregado y a nivel espacial, fueron tratadas en detalle en el primer informe de consultoría.<sup>2</sup>

La cercanía a la infraestructura vial, portuaria, ferroviaria, etc, que por un lado acrecienta el valor productivo de los predios, al tiempo que dependiendo del área que se trate facilita o reduce los costos de manejo, o los aumenta. A su vez, la mayor o menor accesibilidad del área puede representar una oportunidad para el desarrollo de actividades de ecoturismo. En el capítulo IV de este informe se presenta una descripción de la situación actual en cuanto a infraestructura vial, portuaria, ferroviaria y de silos, y se enumeran los principales proyectos de infraestructura previstos para el mediano plazo.

Como se explicó antes, las condiciones socioeconómicas y culturales de los habitantes son variables que si bien pueden constituir en algunos casos oportunidades y en otros costos complejos, son factores imprescindibles a tener en

---

<sup>22</sup> Véase, "Tendencias Productivas en Uruguay: Aporte para la Definición de Áreas Protegidas", Paolino, Lanzilotta y Perera., Noviembre 2009.

cuenta en la planificación de las APs. Este informe incluye un detalle de los principales indicadores sociales elegidos, y se acompaña de una base de desagregada espacialmente que contiene estos indicadores (capítulo V).

El complejo institucional asociado a las áreas puede representar también costos y oportunidades. Costos, en tanto en algunos casos aumenta los esfuerzos de negociación y de transacción tanto entre los actores públicos como públicos y privados. En otro sentido, la existencia de programas públicos que converjan en algún sentido con la conservación de los ecosistemas o la existencia de núcleos sociales sensibles a la temática ambiental pueden facilitar e incluso impulsar las negociaciones para la implementación de una AP. A este tema se dedica el capítulo VI de este informe.

### **III. La evolución reciente del mercado de tierras en Uruguay**

El precio de la tierra de uso agropecuario en el Uruguay, tuvo una evolución de largo plazo menos pronunciado que la que tuvo el precio de este activo en los países vecinos de Argentina y Brasil. Sin embargo, en los últimos años a partir de la superación de la crisis del año 2002/2003 comienza un proceso muy acelerado de crecimiento en la valorización de la tierra de uso agropecuario en Uruguay.

Al tratarse de un activo de oferta relativamente fija (puede cambiar con la irrupción de nuevas tecnologías de producción y comercialización incluyendo las inversiones en infraestructura), su precio, obedece fuertemente a diversos factores de demanda. A saber la demanda “especulativa” de tierras, la demanda como reserva de liquidez y la demanda con fines propiamente productivos.<sup>3</sup>

El objetivo central de este trabajo es el análisis del comportamiento del mercado de tierras en Uruguay, en particular en los últimos años en donde el Uruguay (y los países de la región) están atravesando por una muy importante reconversión agropecuaria, con cambios en las escalas de producción y las tecnologías utilizadas que están determinando verdaderos cambios estructurales, todo lo cual impacta en los cambios en la conformación del mercado de tierras. Nuevos agentes se incorporan al agro negocio, tanto en la fase agrícola como agroindustrial de primera transformación, con aumento en la inversión extranjera directa sectorial. Ello determinó aumentos importantes en los niveles de productividad de los factores de producción pero también una mayor presión ambiental sobre los recursos naturales. Como parte de este proceso dinámico también se expanden crecientemente las exportaciones agropecuarias/agroindustriales, que pasan a tener una mayor importancia relativa en la estructura de exportaciones, tanto de Uruguay como de los países del Mercosur.

Estos cambios estructurales y la consiguiente valorización “productiva” de las inversiones agropecuarias/agroindustriales y el aumento en el precio de las tierras tienen también importantes consecuencias en términos de las dinámicas territoriales/locales en nuestro país. En efecto, se está asistiendo a cambios en el mapa productivo nacional con impactos regionales muy importantes, y ello también modifica no sólo el perfil de los negocios agropecuarios/agroindustriales sino también la propia dinámica institucional y social del interior del país. Las

---

<sup>3</sup> La demanda “especulativa” estaría vinculada a decisiones de agentes que pueden entrar y salir del mercado de tierras buscando capitalizar una valorización patrimonial; la demanda por motivos de liquidez o refugio, que se da en situaciones de muy escaso desarrollo del mercado financiero y, por último, la demanda por motivos de rentabilidad esperada con base en las perspectivas de producción y comercialización de productos agrícolas.

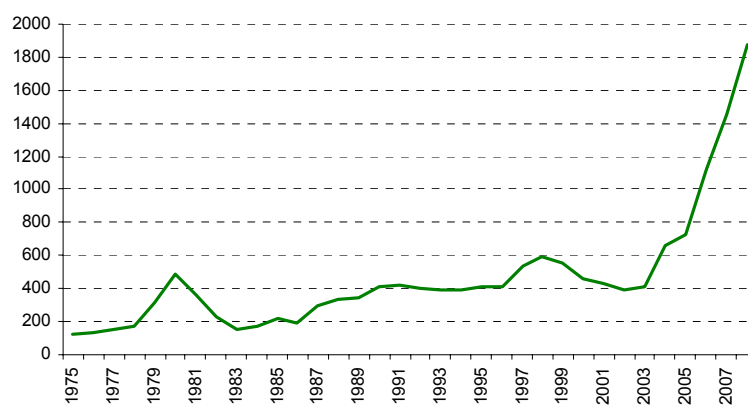
posibilidades de construir de políticas de descentralización, en función de los escenarios futuros que se pueden plantear con una mirada estratégica, requiere entonces un análisis que parta por conocer esta nueva realidad.

### III.1. La compra/venta de tierras (2000-2008)

#### *La evolución de los precios de la tierra en el período*

Los precios promedio de las transacciones de compra venta de tierras exhiben un dinamismo extremadamente importante en los últimos años, marcando un comportamiento diferente al de su tendencia de largo plazo (Gráfico III.1).<sup>4</sup>

**Gráfica III.1. Evolución de largo plazo del precio corriente de la tierra en Uruguay (USD por há)**



Fuente: elaborado con base en información de OPYPA y DIEA.

En función de ello nos interesa analizar, con un poco más de detalle el comportamiento de las transacciones (compra/venta y arrendamientos de tierras) durante esta década. Como se observa en el Cuadro III.1, en el período analizado de ocho años se concretaron más de 19 mil transacciones de compra/venta de tierras en Uruguay, involucrando a 5.1 millones de hectáreas, lo cual significa que el 31% de la superficie agropecuaria del país cambió de manos en este período.

#### **Cuadro III.1. Mercado de tierras en Uruguay: operaciones de compra/venta**

<sup>4</sup> La información utilizada proviene del Registro de Traslación de Dominios (RTD) y, por intermedio de un convenio específico una copia de la base de datos fue manejada por la DIEA/MGAP. Esta base de datos fue utilizada de dos formas: con datos agregados ya publicados por la DIEA y con información procesada por los autores específicamente para este trabajo, lo cual será advertido al citar el origen de las estimaciones. En la metodología que definió la DIEA para el procesamiento de la base de datos se consideraron las siguientes restricciones: transacciones de más de 10 há (para asegurarse que correspondieran a transacciones agropecuarias), que el monto de la transacción debería ser de por lo menos de 1.000 dólares y el precio unitario debía estar entre 50 y 3.000 dólares la há. Estas restricciones se impusieron para "filtrar" casos de transacciones que no tenían una explicación clara por estar totalmente alejadas de los parámetros habituales de mercado. Las estimaciones realizadas por los autores fueron a partir de datos desagregados por localidad y departamento de las transacciones de compra/venta y o arrendamiento, lo cual permitió profundizar en el conocimiento de algunos aspectos que interesaban de acuerdo a los objetivos planteados en el estudio.

Año	N° transacc.	Sup. (hás)	%	Valor		Precio	% con relación al
				Millon. US\$	%	US\$/há	promedio
2000	1517	308007	5%	138	3%	448	50%
2001	1966	530092	9%	219	4%	413	46%
2002	1598	365210	6%	141	3%	385	43%
2003	2156	740845	13%	311	6%	420	47%
2004	2746	757884	13%	503	10%	664	75%
2005	2872	845893	15%	613	12%	725	82%
2006	3245	858745	15%	972	19%	1132	127%
2007	3277	675826	12%	968	19%	1432	161%
2008	2959	683653	12%	1260	25%	1844	207%
<b>Total</b>	<b>22336</b>	<b>5766155</b>	<b>100%</b>	<b>5125</b>	<b>100%</b>	<b>889</b>	<b>100,0</b>

**Fuente:** Elaborado con base en DIEA (2008) y procesamientos propios sobre la base de datos de DIEA.

Este proceso es notoriamente más importante, una vez superada la crisis de la aftosa del año 2001 y con posterioridad a la crisis y macrodevaluación de principios de la década, siendo que el número de transacciones por año se expanden casi permanentemente. Como consecuencia del aumento muy importante del precio de la tierra el valor global de las transacciones de compra venta se concentra en los últimos tres años estudiados.<sup>5</sup>

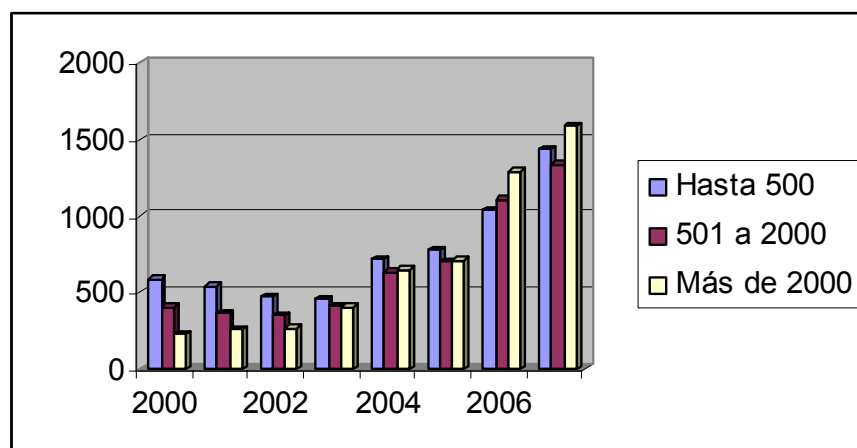
### **Los cambios en la conformación del mercado de tierras: transacciones por segmentos**

¿Cómo evolucionaron las transacciones de compra/venta por escala de superficie? Es sabido que las transacciones de padrones pequeños, en general, se concretan a un precio unitario más alto que cuando se trata de padrones grandes y ello por motivos muy diferentes. El principal, que se reproduce aquí también en un análisis desagregado para el año 2000 y hasta el año 2007 inclusive, las transacciones de menor superficie se realiza a un precio unitario notoriamente más elevado.

Como se observa en la Gráfica III.2 en cada año el diferencial de precios unitarios de la tierra entre los predios grandes y los chicos se reduce e incluso, en los últimos dos años los precios promedio de las transacciones de los padrones de mayor escala superan al precio unitario de los padrones de menos de 100 hectáreas.

<sup>5</sup> La DIEA también estimó del total de la superficie vendida en el período analizado, los padrones que cambiaron de mano más de una vez (del total de 30.027 padrones un total de 4.690 padrones cambiaron de mano más de una vez). Al 2007, estas ventas repetidas acumulan 1.343 miles de hás, de manera que si a la superficie total vendida se le deducen las repeticiones, es decir tomando solamente la primera venta, la superficie que cambió efectivamente de propietario durante los años considerados representa el 26,4% de la superficie agropecuaria disponible.

**Gráfico III.2. Precios unitarios de la tierra según escala (US\$/há, 2000 a 2007)**



Fuente: elaborado con base en DIEA- MGAP.

Una primera hipótesis es que en los predios chicos de carácter familiar la enajenación del activo tierra implica, en muchos casos, renunciar a la condición de productor y, por lo tanto, la tasa de descuento que se aplica en estos casos determina un precio unitario de la tierra mucho más elevado que en un establecimiento grande. Si esta es la explicación “clásica” ¿qué fue, entonces lo que realmente cambió para que a medida que pasan los años la relación se achicara primero y después se revirtiera?

La hipótesis más importante, en este caso, es que en los últimos años se está asistiendo a un aumento muy importante de las inversiones en tierras y otros activos agropecuarios y agroindustriales. Las expectativas de expansión y rentabilidad de estas actividades productivas son mayores que en el pasado y las inversiones directas se incrementaron significativamente. Se trata entonces de que la tierra se valoriza como consecuencia de una fuerte presión de demanda de empresarios, nacionales y extranjeros, de mayor poder de compra y que manejan escalas de producción bastante más grandes, en función de cambios bastante dramáticos en las tecnologías de producción agrícola y de procesamiento agroindustrial en muchos casos también.

### ***Los cambios regionales en la dinámica del mercado de tierras***

El análisis que realizó la DIEA, para el año 2007 nos indica que los precios más altos de la tierra (superiores a los 3.000 US\$/há) se ubicaron, en la mayoría de los casos en el litoral oeste del país, muy especialmente en Río Negro, Soriano y Colonia. En cambio, al Norte del Río Negro, zonas con un perfil ganadero como Salto, Artigas, Rivera y parte de Tacuarembó, presentan una alta superficie con valores de ventas inferiores a los 800 US\$ por hectárea.

Tomando la totalidad del período bajo análisis y analizando la “intensidad” de transacciones expresado en el promedio nacional, correspondiente al 31% (superficie enajenada/superficie agropecuaria disponible), son los departamentos del litoral oeste –que es la cuna de una revolución agrícola de secano-, en donde se registran los mayores indicadores de intensidad de transacciones con la tierra definida de esa forma. Así por ejemplo, en el departamento de Río Negro se estima que el 44% de la superficie agropecuaria disponible cambió de manos; le sigue Soriano en donde este indicador es de 40%, Paysandú con 39%, y Durazno 38% (Cuadro III.2).

### Cuadro III.2. Compra/venta de tierras por departamento (período 2000/2007)

Región	N° de Operaciones	Miles has vendidas	Intensidad (% respecto Censo. Agrop).	Total Millon US\$	Promedio U\$S/ha	Indice CONEAT
Litoral Oeste Sub total	4946	1445		1426	987	122
en % total nacional	25,5	28,4	38	36,9	130	128
Centro Sub total	3041	845		660	781	111
en % total nacional	15,7	16,6	33	17,1	103	116
Norte Sub total	3681	1329		691	520	82
en % total nacional	19,0	26,2	27	17,9	68	86
Este Sub total	5948	1309		930	710	74
en % total nacional	30,7	25,8	26	24,0	93	78
Sur Sub total	1761	154		160	1039	153
en % total nacional	9,1	3,0	19	4,1	137	119
<b>Total Sub total</b>	<b>19377</b>	<b>5082</b>		<b>3867</b>	<b>761</b>	<b>95</b>
en % total nacional	100,0	100,0	31	100,0	100	100

Fuente: elaborado con base en base de DIEA-MGAP.

Como se visualiza en el cuadro en el período 2000/2007 la zona de mayor "intensidad de compra venta de campos" (tercera columna) fue el litoral oeste del país (Colonia, Soriano, Río Negro y Paysandú), seguida por la zona Centro (Durazno, Flores y Florida), en donde se estima que fueron vendidas/compradas el 38% de la superficie agropecuaria disponible, en el primer caso, y el 33% en el segundo.

A su vez, si se analiza la distribución espacial de la "intensidad" del mercado de tierras, medida por la superficie de tierra que fuera vendida con relación a la superficie agropecuaria disponible por departamento, se encuentra que las compra/ventas de tierras llegaron a representar, en promedio para todo el período analizado, casi el 40% del total. En varios departamentos es de ese orden (Soriano) o incluso lo supera (Río Negro), siendo que el promedio nacional en el período es de 31%.

A su vez, en la zona centro (Flores, Florida, Durazno) también se registra un activo movimiento de compra/ventas en el mercado de tierras locales (33% en promedio), pero en Durazno y Flores superan el 36%, en tanto en Florida el porcentaje es bastante inferior (24%)-.

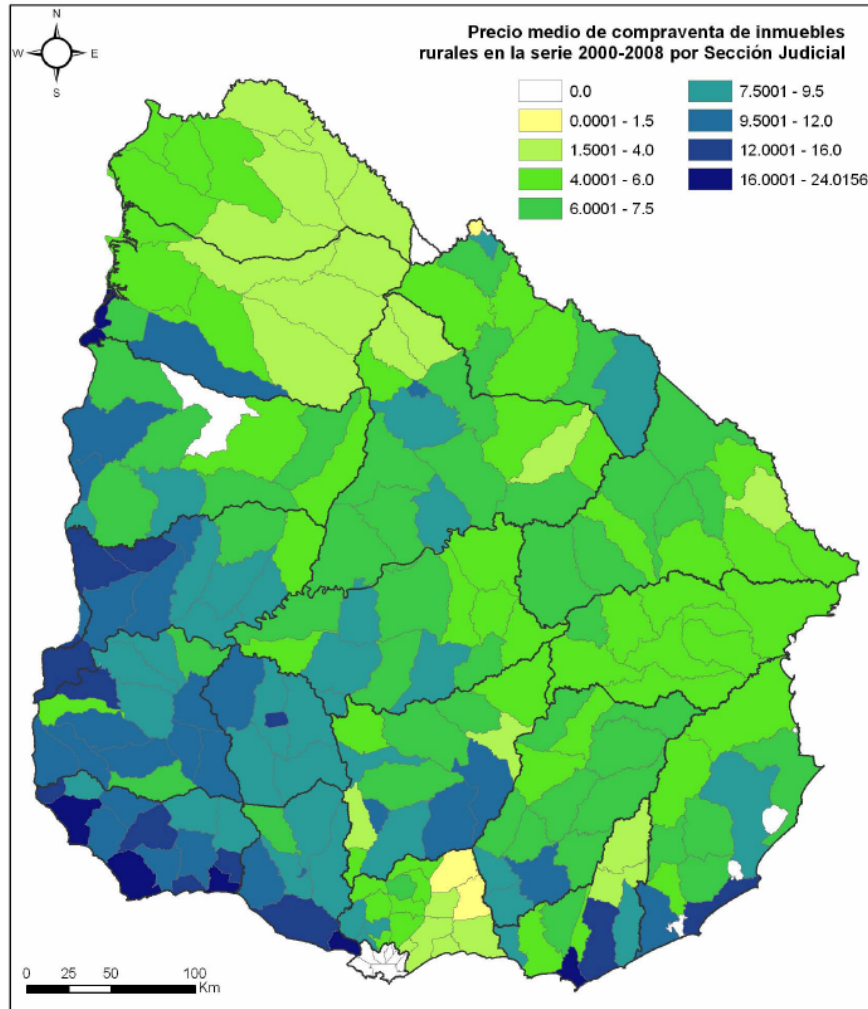
El resto de las zonas, consideradas a nivel del agregado de cada una de ellas, está por debajo del promedio nacional para el período, estimada en 26% en la zona Norte y 27% en la zona Este y 19% en la zona Sur del país.

En el Cuadro 3 también se visualiza que casi el 60% del valor de la tierra que es transada en el período analizado se concentró en los departamentos de la zona Litoral Oeste (4 departamentos, Colonia, Soriano, Río Negro y Paysandú concentran casi el 37% del total) y Centro del país (Flores, Florida, Durazno, explican el 17% del valor total de las transacciones del período).

Estos resultados agregados obedecen, naturalmente al comportamiento de dos tipos de variables: las hectáreas vendidas y su precio unitario, siendo que es precisamente esta última que explica básicamente la concentración del mayor valor de venta en estas regiones al comercializarse en el período, las tierras de mayor productividad relativa y valor unitario. En efecto, en el mismo cuadro se observa que el precio promedio de las hectáreas vendidas en la zona del litoral oeste del

país es de casi un 30% superior al precio por hectárea promedio del período, en tanto en la zona Centro es también superior aunque sólo ligeramente. Lo contrario sucede en la zona Este y Norte del país donde se transan el 52% del volumen de tierras en el período pero de tierra de menor valor unitario (en el Norte equivale a 68% del precio promedio y la zona Este, al 93%). Véase Mapa III.1.

**Mapa III.1 Precio medio de compraventa de inmuebles rurales entre 2000-2008**



Ello es además, plenamente coincidente con el valor Coneat, que mide la productividad potencial de los suelos, si se aplicara a ganadería, siendo el Índice 100 el valor promedio de productividad en carne y lana. Como se observa en la última columna del cuadro, las zonas que concentran el mayor nivel de comercialización de tierras (Litoral Oeste y Centro), son las que tienen a su vez los mayores niveles de productividad. En la zona Sur que tiene incluso mayores niveles de productividad medido por el índice Coneat, el volumen y la intensidad de tierras comercializado es notoriamente menor.

En el Cuadro 3 se presenta información relativa a la distribución de las ventas de tierras según índice Coneat y los cambios que se registran entre el año 2000 y 2007. Como se observa, un poco más del 43% del monto global de ventas de tierras correspondió a padrones con un índice Coneat superior a 100 y, como vimos en el cuadro anterior ello está concentrado en el Litoral Oeste, Centro y Sur del país. En tanto, los suelos de menor productividad Coneat explican el 57% del

monto global de ventas de tierras y están más concentradas en las zonas Norte y Este del país.

**Cuadro III.3. Mercado de tierras según Índice Coneat (Ene.2000 a Dic.2007)**

Índice Coneat	Vendida (miles Há)	CONEAT promedio	Monto (Miles US\$)	Promedio US\$/há
<b>TOTAL</b>	5082	95	3868525	760
Menos de 60	740	46	462205	625
60 a 80	1218	70	831311	883
80 a 100	1195	90	898383	752
100 a 120	847	109	662882	783
120 a 140	497	130	407550	820
Más de 140	586	169	603195	1029
<b>En porcentaje</b>				
Menos de 60	14,6		11,9	
60 a 80	24,0		21,5	
80 a 100	23,5		23,2	
100 a 120	16,7		17,1	
120 a 140	9,8		10,5	
Más de 140	11,5		15,6	
Total	100		100	
Menos de 100	62,0		56,7	
Más de 100	38,0		43,3	

Fuente: elaborado con base en información de DIEA-MGAP.

Naturalmente, las diferencias en la calidad de las tierras, el acceso a nuevas tecnologías de producción agrícola, la existencia de infraestructura más o menos adecuada para sacar la producción influyen notoriamente en la explicación de las diferencias regionales. La existencia de condiciones de estímulo especiales (por ejemplo en el caso de la forestación, también influyó fuertemente y, más recientemente, la consolidación de un clima de inversiones mucho más predecible y mecanismos nuevos de estímulo a las inversiones, ayudan a explicar estos resultados)

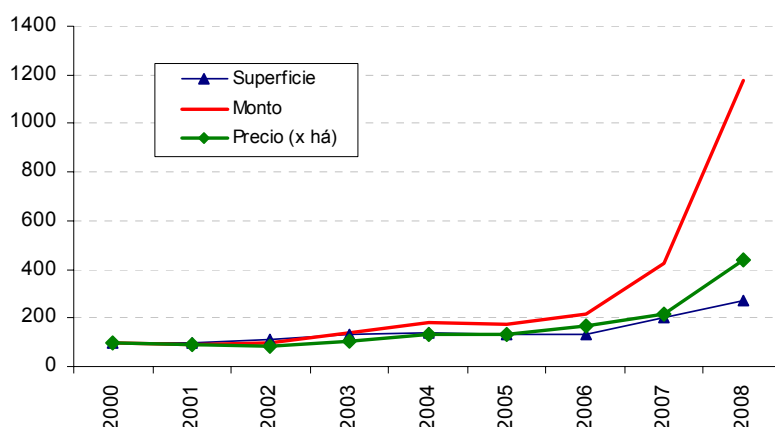
Según el análisis realizado por la DIEA-MGAP es posible afinar, todavía un poco más el análisis de esta información sobre la “intensidad de ventas de tierras”. En ese caso se estudia la cuestión de ventas de tierras, ya no a nivel del total del departamento, sino a nivel de la superficie vendida según sección judicial, en porcentaje de la superficie disponible en cada sección. El estudio concluye que existen varias secciones judiciales en donde la intensidad de venta de tierras representa entre el 41 y 60% (y algunas en el sudeste de Paysandú superiores al 60% y también en Tacuarembó en zonas de prioridad forestal, como se verá más adelante).

### **III.2. El mercado de arrendamientos de tierras**

En la Gráfica III.3 se presenta la evolución del arrendamiento de tierras agropecuarias entre el año 2000 y 2008, expresado en comparación al año 2000. Como se observa en la gráfica la expansión en esta modalidad de acceso a la tierra se produce fundamentalmente en los últimos años y el aumento de los precios del arrendamiento es el índice que más crece a partir del año 2006 y 2007.



**Gráfica III.3. Mercado de arrendamiento de tierras. Índice 2000=100**

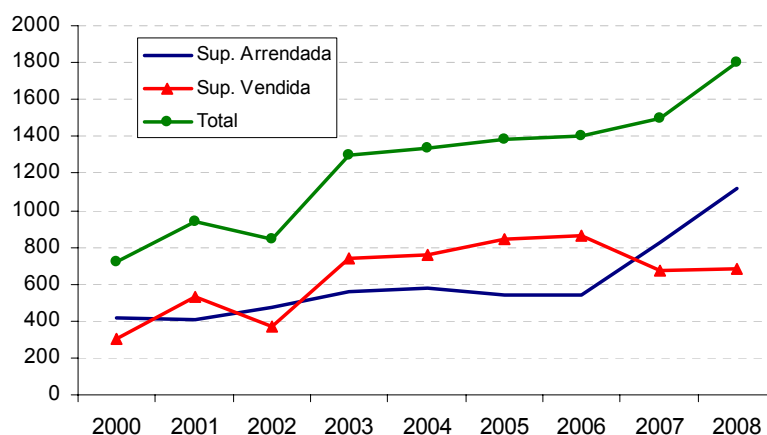


Fuente: elaborado con base en información de DIEA-MGAP.

Ya desde el año 2003 y 2004, post crisis de comienzos de la década, se procesa un crecimiento en los contratos de arrendamiento de tierras en Uruguay. Pero es en los últimos años cuándo se produce un verdadero boom de arrendamientos de tierras agropecuarias en el país, con el correspondiente boom de precios de los contratos. Este proceso está asociado, claramente a las perspectivas favorables en el negocio agrícola asociadas a las expectativas mundiales que tuvieron un impacto muy relevante en la dinámica de producción en la región y también en nuestro país.

Es importante, por lo tanto, analizar con un poco más de detalle los rasgos fundamentales de tal expansión en el mercado de los arrendamientos de tierras porque anuncia cambios, también bastante espectaculares, en la dinámica del negocio agrícola/agroindustrial referido a una mayor flexibilidad y movilidad territorial y escalas mayores en la propia agricultura en varios sectores de actividad, como será analizado más adelante.

**Gráfica III.4. Venta de tierras y arrendamientos por año (en há)**



Fuente: elaborado en base a DIEA.

En la Gráfica III.4 se presenta la información de DIEA -construida a partir de la base de datos de la TGD-, sobre la evolución del volumen de tierras vendidas y arrendadas entre 2000 y 2007.

El mercado de tierras, considerando ahora las dos modalidades principales, se ha activado considerablemente desde el año 2003, en el período post crisis y, en particular en los dos últimos años que se llevan registros se ha activado fuertemente el mercado de arrendamientos rurales.

El tema que se plantea entonces refiere a los rasgos básicos del mercado de arrendamientos de tierra en Uruguay, en el marco del *boom* de crecimiento de la demanda de tierras.

### **Los cambios en la estructura de la superficie arrendada**

Así, cuando se analiza la información del arrendamiento de tierras por escala de la superficie arrendada, se pueden observar varias cuestiones relevantes. (Cuadro III.4).

### **Cuadro III.4. Arrendamiento de tierras agropecuarias por escala de superficie arrendada**

Período 2000-2007						
Escala en há de superficie	N° contratos	Superficie arrendada (há)	Distribución sup (en %)	Monto total (U\$S)	Distribución monto (en %)	Promedio U\$S/ha/año
Menos de 250	7271	717702	16,5	32927453	19,7	46
250 a 500	2096	749858	17,3	28746504	17,2	38
501 a 750	947	581540	13,4	22012984	13,2	38
751 a 1000	555	479540	11,1	18001986	10,8	38
1001 a 1250	274	306106	7,1	10298115	6,2	34
1251 a 1500	189	260080	6,0	9188671	5,5	35
1501 a 1750	136	219982	5,1	9400740	5,6	43
1751 a 2000	75	139963	3,2	4812716	2,9	34
Más de 2000	250	881854	20,3	31380761	18,8	36
<b>Total</b>	<b>11793</b>	<b>4336625</b>	<b>100,0</b>	<b>166769930</b>	<b>100,0</b>	<b>38</b>

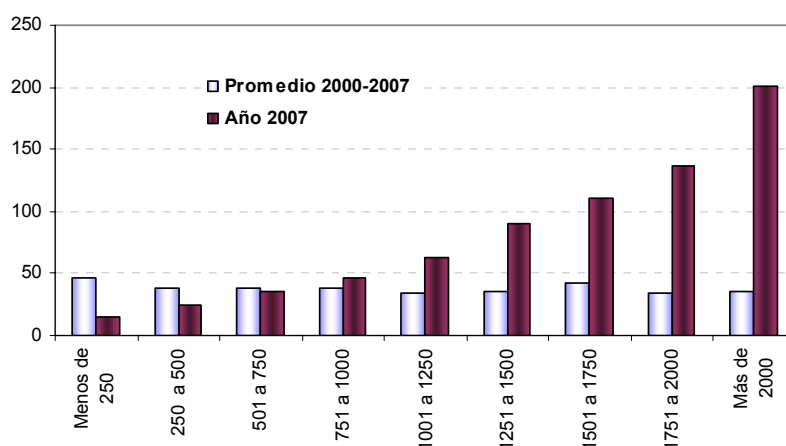
  

Año 2007						
Escala en há de superficie	N° contratos	Superficie arrendada (há)	Distribución sup (en %)	Monto total (U\$S)	Distribución monto (en %)	Promedio U\$S/ha/año
Menos de 250	160	114161	13,8	1751607	3,5	15
250 a 500	450	174072	21,1	4400473	8,8	25
501 a 750	382	165709	20,1	5967517	12,0	36
751 a 1000	230	80210	9,7	3751397	7,5	47
1001 a 1250	277	77101	9,3	4884291	9,8	63
1251 a 1500	256	69700	8,4	6296693	12,6	90
1501 a 1750	151	45780	5,5	5086314	10,2	111
1751 a 2000	112	35418	4,3	4866188	9,8	137
Más de 2000	205	64281	7,8	12899444	25,8	201
<b>Total</b>	<b>2223</b>	<b>826432</b>	<b>100,0</b>	<b>49903924</b>	<b>100,0</b>	<b>60</b>

Fuente: elaborado con base en información de DIEA-MGAP.

Un primer aspecto refiere a la distribución de los precios de los arrendamientos por superficie arrendada. Cuando se analiza el promedio del período, los precios de los arrendamientos decrecen con la superficie arrendada.

**Gráfica III.5. Precio de los arrendamientos de tierras según escala (USD)**



Fuente: elaborado con base en datos de DIEA-MGAP.

Sin embargo, en el año 2007, único que fue posible analizar aisladamente, se evidencia un hecho singular y de contra-tendencia: son los arrendamientos de mayor volumen en hectáreas los que pagan precios superiores al promedio. Ello está relacionado, como se analiza más adelante, con el perfil de los sistemas de producción y la importancia creciente que tiene la expansión de la agricultura de secano. Ésta utiliza una nueva base técnica de producción, mayores escalas y esquemas flexibles de gestión, que implica un acceso a la tierra por arrendamiento.

Asimismo, y también relacionado con este fenómeno, en los últimos años si bien la mayor parte de la superficie arrendada corresponde a operaciones de menos de 1000 hectáreas acentuando la tendencia ya existente, el cambio principal obedece a que aumenta muy significativamente la participación relativa del gasto en arrendamientos de superficies superiores a las 1000 hás (véase Cuadro III.5).

**Cuadro III.5. Superficie arrendada y monto global del gasto en arrendamientos, según escalas de superficie (en %)**

	Superficie			Gasto global en arrendamiento		
	Menos de 1000 hás	Más de 1000	Total	Menos de 1000 hás	Más de 1000	Total
Período 2000-2007	58.3	41.7	100	61	39	100
Año 2007	64.6	35.4	100	31.8	68.2	100

Fuente: elaborado con base en información de DIEA-MGAP.

**Los sistemas de producción que concentran el boom de arrendamientos**

La clasificación de la superficie según sistemas de producción también arroja importante información relacionada con el *boom* del mercado de arrendamientos rurales. Como fue mencionado y se profundizará en la próxima sección, el principal destino de los arrendamientos de campo es la producción agrícola de secano que junto con la producción en sistemas agrícolas/ganaderos representan nada menos que el 48% de toda la superficie arrendada en el año 2007. Si se agregan las hectáreas arrendadas en los sistemas arroz/ganadería y arroz solo, se supera holgadamente el 50%. (Cuadro III.6).

Dejando de lado el arrendamiento para algunos cultivos muy intensivos, como el de la frutilla que tiene una muy escasa representación, la agricultura de secano es por lejos el sistema de producción que paga más renta por hectárea, más que duplicando el precio del arrendamiento promedio y más que cuatuplicando el precio por há arrendada para ganadería de carne y lana.

**Cuadro III.6. Arrendamiento de tierras según sistemas de producción. Año 2007**

	Número contratos	Superficie Arrendada (Hás)	Importancia Relativa (%)	Promedio (en há)	Valor total (Miles U\$S)	Importancia Relativa	Promedio (U\$S/há)
Ganadería	1069	432339	52,3	404	14787	29,6	34
Agricultura secano	211	105979	12,8	502	14505	29,1	137
Arroz	65	29340	3,6	451	3114	6,2	106
Lechería	128	15703	1,9	125	1018	2,0	65
Forestación	11	2407	0,3	219	205	0,4	85
Fruticultura	7	111	0,0	16	16	0,0	145
Horticultura	1	14	0,0	14	2	0,0	123
Citricultura	1	15	0,0	15	2	0,0	100
Otros (suinos, aves, etc)	8	503	0,1	63	43	0,1	86
Agrícola/ganadero	472	127881	15,5	271	9592	19,2	75
Agrícola/lechero	14	737	0,1	53	82	0,2	111
Lechero/ganadero	20	7886	1,0	394	431	0,9	55
Arroz/ganadería	11	8709	1,1	792	906	1,8	104
Sin información	206	94808	11,5	460	5203	10,4	55
<b>Total</b>	<b>2222</b>	<b>826432</b>	<b>100,0</b>	<b>372</b>	<b>49906</b>	<b>100,0</b>	<b>60</b>

Fuente: elaborado con base en DIEA-MGAP.

### **La regionalización de los arrendamientos de tierra**

En función de los precios diferenciales de los arrendamientos de tierra según sistemas de producción y predominancia regional de la ubicación de los mismos en el territorio nacional, es posible también y con información secundaria muy agregada llegar a determinar diferencias espaciales en los precios y número de operaciones de arrendamiento de tierras en Uruguay. Se utiliza para ello la información compilada por la DIEA del año 2007, último año disponible hasta el momento. (Cuadro III.7).

**Cuadro III.7. Arrendamiento de tierras por regiones. Año 2007**

	Nº contratos	Sup. arrendada (há)	Sup. arrendada (%)	Monto global (U\$S)	Monto global (%)	Promedio (U\$S/ha)	Indice (prom=100)
Litoral Oeste	654	230282	27,9	21566789	43,2	94	156
Centro	367	135891	16,4	7476530	15,0	55	91
Norte	462	282250	34,2	12145260	24,3	43	71
Este	522	160489	19,4	7527751	15,1	47	78
Sur	217	17520	2,1	1187594	2,4	68	112
<b>Total</b>	<b>2222</b>	<b>826432</b>	<b>100,0</b>	<b>49903924</b>	<b>100,0</b>	<b>60</b>	<b>100</b>

Fuente: elaborado con base en datos de DIEA-MGAP.

Como se observa en el cuadro casi el 60% del gasto global en contratos de arrendamientos rurales se concentra en los departamentos del litoral oeste y centro, en tanto en las zonas del Norte y del Este del país se concentra el 56% de la superficie arrendada a nivel nacional. Los precios más altos de arrendamiento de tierras se concentran en el litoral oeste, el promedio de la zona casi duplica el monto de arrendamiento por hectárea a nivel nacional.

En cambio, en la zona Norte y Este los valores promedio de arrendamiento representan entre el 70 y 80% del valor promedio nacional. La zona Sur, tiene una

muy escasa representación en el total de tierras arrendadas, si bien los precios superan al promedio nacional, aún se encuentran muy por debajo de la zona de mayor expansión agrícola del litoral oeste del país.

## **IV. Infraestructura de transporte en Uruguay**

La infraestructura del transporte tiene una importancia clave para el movimiento de bienes y pasajeros, para la integración social y comercial tanto a nivel nacional como regional. Contar con una adecuada infraestructura impulsa el comercio y atrae inversiones extranjeras directas beneficiadas por facilidad de traslado como es el caso de la industria forestal. La reducción de costos asociada a una eficiente red de transporte, incrementa la competitividad de los productos uruguayos contribuyendo al crecimiento.

En los últimos años, se han realizado diferentes proyectos de infraestructura del transporte vial, portuario y ferroviario. Estos proyectos, a su vez, se enmarcan dentro de una Política Nacional de Transporte que orienta las inversiones con una visión global que integra las diferentes modalidades de transporte generando complementariedad entre ellas para aprovechar el potencial de desarrollo del sector estratégico del transporte.

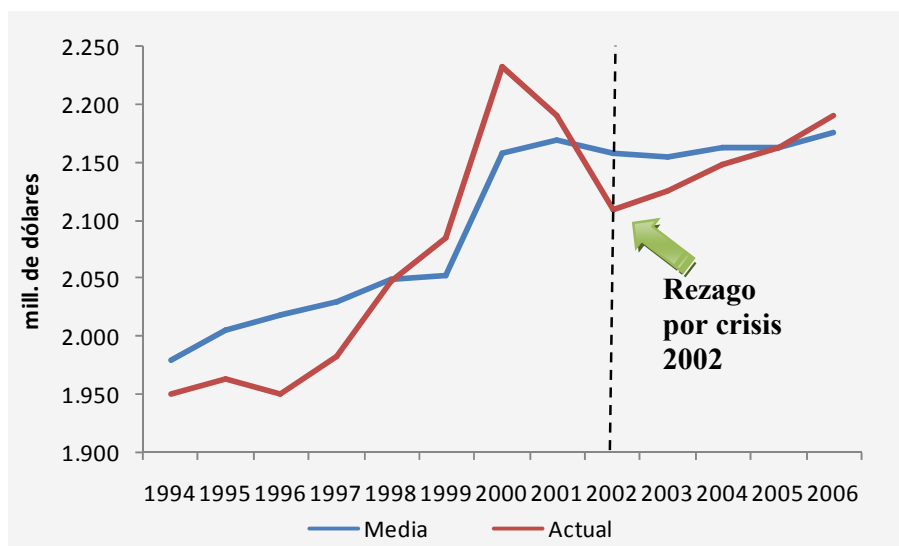
### **IV.1. Infraestructura vial**

La economía de Uruguay depende de forma importante de su red vial para el movimiento de mercaderías y personas dado que el modelo ferroviario está poco desarrollado. En los últimos años se ha constatado un importante desarrollo y cambio en los flujos de mercaderías como consecuencia de la actividad forestal y del desarrollo de la agricultura en el litoral del país, que ha generado presiones a las redes de transporte vial.

#### ***Situación actual y evolución reciente***

La situación actual de la red vial del país se ajusta a los estándares de la CEPAL en la materia, después de un fuerte proceso de inversión que debió afrontar el fuerte rezago presentado en 2002 debido a la crisis del mismo año.

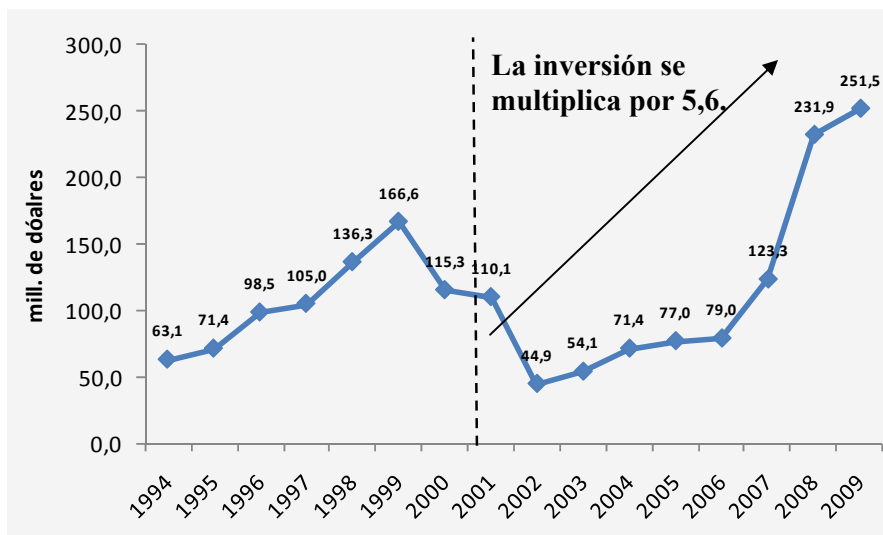
**Gráfico IV.1. Comparación del patrimonio vial actual<sup>6</sup> y media admitida por CEPAL**



Fuente: Dirección Nacional de Vialidad

El Gráfico IV.2 muestra el sustancial incremento en la inversión en el sector vial, la que pasa de 44,9 mill. de dólares corrientes en 2002 a 251,5 mill. de dólares en 2009, lo que su pone que la inversión se ha multiplicado por más de cinco de 2002 a la fecha.

**Gráfico IV.2. Evolución de la inversión en el sector vial- presupuestal, concesiones e intendencias**



Fuente: Dirección Nacional de Vialidad.

Los recursos destinados a la infraestructura vial se han concentrado en mejorar la red de carreteras a nivel nacional realizando el mantenimiento de la actual red vial

<sup>6</sup> Se entiende por patrimonio vial al valor monetario que representa la suma del valor individual de cada tramo de carretera en el estado en que se encuentra en el momento presente.

primaria y creando nuevos corredores de rutas, recuperando rutas y caminos secundarios y preparando los corredores de integración regional.

#### Principales obras de mantenimiento y creación de rutas

**Anillo Colector Vial Perimetral.** Este anillo de 22 kilómetros de longitud ubicado sobre el norte de Montevideo, conecta la periferia del departamento de Este a Oeste vinculando las rutas N° 5, 6, 7, 8, 102, 101, Interbalnearia y avenida Giannattasio, permitiendo descongestionar la capital del país del tránsito pesado ya que facilita el acceso al Puerto de Montevideo sin pasar por el centro de la capital. Ya se ha culminado con la construcción de una simple vía estando actualmente en construcción la doble vía. Se estima que por este anillo circulen aproximadamente 35 mil vehículos diarios.

**Mejora de la red de acceso al Este.** Se mejoraron las rutas 101 y 102 que vinculan Montevideo con el Este del país debido a la gran demanda de tránsito y al consecuente congestionamiento que se generaba. Estas obras incluyen la construcción de una doble vía en ruta 102 entre ruta 8 y 101 y la iluminación total de esta ruta. Para la ruta 101, se está terminando la duplicación de la calzada entre Av. De las Américas y ruta 102 y se ha finalizado con una simple vía ensanchada entre la ruta 102 y 8. Estas obras incluyen además la construcción de dos intercambiadores a desnivel en el acceso a la nueva terminal del Aeropuerto Internacional de Carrasco y en la intersección de la Ruta N° 101 e Interbalnearia en el que coexisten 3 niveles de circulación. Esta obra comprende 5 kilómetros de carretera y 280 metros de pasajes.

Asimismo, se culminó la construcción de la doble vía de la ruta interbalnearia entre Punta del Este y Arroyo Pando y se están realizando obras de duplicación de la Ruta Interbalnearia en el tramo Avenida Giannattasio – Ruta N° 101 mediante la construcción de una ruta totalmente nueva al sur de la ruta actual.

#### Recuperación de rutas y caminos secundarios

En relación a las rutas secundarias se ha trabajado y se siguen ejecutando obras en las rutas N° 13, 15 y 19 en Rocha; N° 14 tramo Trinidad – Durazno; N° 21 tramo Nueva Palmira – Dolores; N° 25 tramo Tres Bocas – Young; N° 26 tramo Melo – Sarandí de Barceló; N° 30 (50 kilómetros en el Departamento de Artigas) y N° 80 y 81 en Canelones. Para proteger estos caminos se aprobaron proyectos de ley que impiden la circulación del transporte pesado el que deberá circular por las rutas principales o corredores internacionales.

Por otra parte, se ha mejorado la caminería rural como eslabón de la red vial de transporte. Las inversiones realizadas en los últimos años permiten mejorar cerca de 9.000 kilómetros anuales de caminería, lo que representa aproximadamente el 30% de red granular (balasto). Dado el incremento del volumen de tránsito vinculado con la actividad de forestación, se ha reforzado el presupuesto de los dos últimos años para atender obras en aquellos departamentos más afectados por esta actividad.

**En cuanto a la preparación de los corredores de integración regional** el proyecto más importante es la realización de las obras para consolidar el Eje Vial del Mercosur desde Brasil (Río Branco) hacia Argentina en sus tres puntos de frontera: Colonia, Puerto de Nueva Palmira y Puente Internacional San Martín (Fray Bentos). El proyecto constituye la primera etapa en la integración física del Mercosur, y en particular del Eje Vial Vertebral Mercosur-Chile que une las

ciudades de Río de Janeiro, San Pablo, Buenos Aires, Santiago de Chile y Valparaíso, integrando en el futuro el puente Colonia - Buenos Aires. Las obras son de rehabilitación buscando adaptar las rutas a los nuevos requerimientos del transporte internacional de carga.

Este es uno de los dos proyectos para Uruguay clasificado dentro de los Proyectos de la Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010 de IIRSA<sup>7</sup>, lo que significa que son proyectos que el gobierno considera prioritarios y a los cuales se les dará un tratamiento especial en relación a los fondos invertidos y a la realización de los mismos en el corto plazo. En el cuadro IV.1 se presenta la agenda de proyectos para el transporte carretero dentro del marco de IIRSA.

**Cuadro IV.1. Proyectos IIRSA para el transporte carretero**

NOMBRE DEL PROYECTO	TIPO DE OBRA	MONTO DE INVERSIÓN (en US\$)	PAÍS / PAÍSES	ESTADO	PRIORIDAD
ADECUACIÓN DEL CORREDOR RÍO BRANCO - MONTEVIDEO - COLONIA - NUEVA PALMIRA: RUTAS N° 1, 11, 8, 17, 18 Y 26, RUTAS 23 Y 12	Rehabilitación de calzadas y estructuras	246.700.000	Uruguay	EN EJECUCIÓN	AIC
CONSTRUCCIÓN DEL PUENTE INTERNACIONAL JAGUARÃO - RÍO BRANCO	Puentes (nuevo y rehabilitación)	35.000.000	Brasil / Uruguay	EN PREPARACIÓN	AIC
REACONDICIONAMIENTO DE LA RUTA MONTEVIDEO - RIVERA	Rehabilitación de calzadas y estructuras	88.460.000	Uruguay	EN EJECUCIÓN	-----
RUTA N° 26: REACONDICIONAMIENTO DEL TRAMO RÍO BRANCO - PAYSANDÚ	Rehabilitación de calzadas y estructuras	39.800.000	Uruguay	EN EJECUCIÓN	-----
CIRCUNVALACIÓN VIAL NUEVA PALMIRA Y SISTEMA DE ACCESOS TERRESTRES A LOS PUERTOS	Circunvalación vial (by-pass) y accesos a ciudades	8.000.000	Uruguay	EN EJECUCIÓN	-----
REACONDICIONAMIENTO DE LA RUTA MONTEVIDEO - FRAY BENTOS, RUTAS N° 1, 3, 11, 23, 12 Y 2	Rehabilitación de calzadas y estructuras	6.762.050	Uruguay	EN EJECUCIÓN	-----

Fuente: IIRSA.

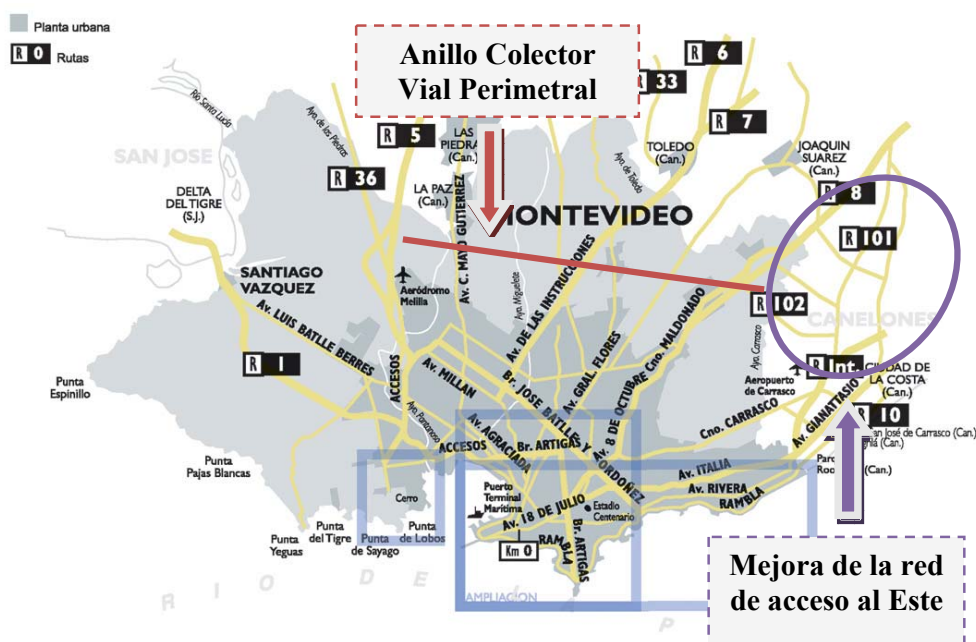
#### Mapa IV.1. Obras de infraestructura vial en el interior del país

<sup>7</sup> Uruguay integra la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) que tiene como objetivo generar el intercambio de diálogo entre las autoridades responsables de la infraestructura de transporte, energía y comunicaciones de países suramericanos, con el fin de encarar los proyectos de infraestructura con una visión global que integre a los países.





Mapa IV.2. Obras de infraestructura vial en Montevideo y Canelones



Las obras realizadas en infraestructura constituyen una parte de las inversiones realizadas en el sector y han contribuido a atender las presiones de la intensificación del tránsito por carretera. El cuadro que sigue muestra cómo ha evolucionado el tránsito por carretera desde 2000 al 2005 (último dato disponible).

Cuadro IV.2. Tránsito en la red vial nacional, promedio diario en número de vehículos según puesto de peaje

Puesto de Peaje y Tipo de vehículo	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Variación 2000-2005
TOTAL	19.044	21.370	17.945	26.078	40.581	42.947	126%
Automóviles	15.975	17.871	14.767	19.989	31.999	34.130	114%
Transporte de Pasajeros	1.200	1.264	1.175	1.823	2.704	2.773	131%
Transporte de Carga	1.869	2.235	2.003	4.266	5.877	6.044	223%
RUTA 9	358	308	223	184	521	616	72%
SOCA	1.275	1.150	864	726	1.991	2.180	71%
PANDO	6.832	6.334	4.944	3.650	10.371	11.638	70%
MENDOZA	1.409	1.362	2.104	2.155	2.245	2.350	67%
SOLÍS	4.500	4.388	3.594	3.271	6.912	7.445	65%
CUFRÉ /*	0	0	0	2.049	2.664	2.729	33%
MERCEDES /*	0	0	0	1.662	1.905	2.062	24%
GARZÓN /*	0	0	0	1.546	1.858	1.838	19%
PASO DEL PUERTO /*	0	0	0	999	1.191	1.165	17%
MANUEL DÍAZ /*	0	0	0	877	1.010	1.017	16%
QUEGUAY /*	0	0	0	1.608	1.879	1.801	12%
CEBOLLATÍ /*	0	0	0	766	822	857	12%
CENTENARIO /*	0	0	0	1.017	1.165	1.110	9%
LA BARRA	3.972	4.463	3.952	3.558	3.787	3.822	-4%
RUTA 11 /**	698	658	0	0	0	0	-6%
SANTA LUCÍA /***	0	2.707	2.264	2.011	2.259	2.317	-14%

/\* Variación 2003-2005

\*\* Variación 2000-2001

/\*\*\* Variación 2001-2005

Fuente: elaboración propia en base a DNT.

Como se aprecia, el número diario de vehículos que pasa por peaje ha aumentado significativamente en ese periodo, particularmente el transporte de carga. A su vez, entre 2000 y 2007 se ha experimentado un importante aumento en longitud de la red vial nacional concentrado fundamentalmente en el último año (ver cuadro IV.3.).

**Cuadro IV.3. Longitud de la red vial nacional, por año, según departamento**  
(en km)

Departamento	2000	2001	2002	2003	2000-2003	2004	2005	2006	2007	2004-2007	Variación 2000-2003/ 2004-2007
<b>Zona Sur</b>	<b>1.639</b>	<b>1.631</b>	<b>1.608</b>	<b>1.637</b>	<b>6.515</b>	<b>1.608</b>	<b>1.608</b>	<b>1.618</b>	<b>3.070</b>	<b>7.904</b>	<b>21%</b>
Montevideo	105	105	105	105	420	104	105	104	208	521	98%
Canelones	1.099	1.091	1.059	1.092	4.341	1.060	1.059	1.081	2.013	5.213	83%
San José	435	435	444	440	1.754	444	444	433	849	2.170	95%
<b>Zona Litoral Oeste</b>	<b>1.921</b>	<b>1.929</b>	<b>1.929</b>	<b>1.928</b>	<b>7.707</b>	<b>1.930</b>	<b>1.931</b>	<b>1.926</b>	<b>3.647</b>	<b>9.434</b>	<b>22%</b>
Colonia	525	525	525	524	2.099	525	525	537	1.074	2.661	105%
Soriano	518	518	518	518	2.072	519	520	519	996	2.554	92%
Río Negro	455	455	455	455	1.820	455	455	455	770	2.135	69%
Paysandú	423	431	431	431	1.716	431	431	415	807	2.084	91%
<b>Zona Norte</b>	<b>1.720</b>	<b>1.720</b>	<b>1.719</b>	<b>1.720</b>	<b>6.879</b>	<b>1.718</b>	<b>1.718</b>	<b>1.736</b>	<b>3.405</b>	<b>8.577</b>	<b>25%</b>
Salto	329	329	328	329	1.315	328	328	328	639	1.623	94%
Artigas	395	395	395	395	1.580	394	394	395	768	1.951	94%
Rivera	438	438	438	438	1.752	438	438	438	858	2.172	96%
Tacuarembó	558	558	558	558	2.232	558	558	575	1.140	2.831	104%
<b>Zona Centro</b>	<b>1.326</b>	<b>1.326</b>	<b>1.326</b>	<b>1.323</b>	<b>5.301</b>	<b>1.326</b>	<b>1.325</b>	<b>1.324</b>	<b>2.329</b>	<b>6.304</b>	<b>19%</b>
Durazno	360	360	360	359	1.439	360	429	359	593	1.741	65%
Flores	280	280	280	279	1.119	280	279	279	544	1.382	94%
Florida	686	686	686	685	2.743	686	617	686	1.192	3.181	74%
<b>Zona Este</b>	<b>2.155</b>	<b>2.157</b>	<b>2.150</b>	<b>2.159</b>	<b>8.621</b>	<b>2.124</b>	<b>2.148</b>	<b>2.092</b>	<b>3.947</b>	<b>10.311</b>	<b>20%</b>
Maldonado	419	419	412	418	1.668	387	411	360	712	1.870	70%
Rocha	682	685	685	685	2.737	685	685	681	1.158	3.209	70%
Treinta y Tres	272	271	271	271	1.085	271	271	271	542	1.355	99%
Cerro Largo	495	495	495	498	1.983	494	494	493	961	2.442	94%
Lavalleja	287	287	287	287	1.148	287	287	287	574	1.435	100%
<b>TOTAL</b>	<b>8.761</b>	<b>8.763</b>	<b>8.732</b>	<b>8.767</b>	<b>35.023</b>	<b>8.706</b>	<b>8.730</b>	<b>8.696</b>	<b>16.398</b>	<b>42.530</b>	<b>21%</b>

Fuente: elaboración propia en base a DNT.

Los pasos de frontera con mayor movimiento de carga han sido en el año 2008, Paysandú, Salto y Río Branco. Estos últimos, seguramente beneficiados por el corte de puentes en Gualaiguaichú que provocó la eliminación de uno de los pasos de frontera más transitados (Fray Bentos).

El total del movimiento internacional de carga ha descendido 20% en el periodo 2000-2008, sin embargo, ha aumentado 34% después de la crisis de 2002. Desde esta fecha a 2008, los pasos de frontera Paysandú, Colonia y Salto son los que han experimentado el mayor crecimiento. Hay que tener en cuenta que estas cifras no registran el movimiento de carga que se realiza dentro del país y que no cruza ningún paso de frontera, como por ejemplo, carga que se transporta desde cualquier departamento del país hacia el puerto de Montevideo.

**Cuadro IV.4. Transporte por Carretera- Movimiento internacional de carga en toneladas, por paso de frontera, 2000-2008**

Paso de frontera	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Variación 2000-2008	Variación 2002-2008
Paysandú	200.103	158.863	25.042	37.154	94.496	89.848	119.737	512.015	662.705	231%	2546%
Colonia	67.098	47.173	17.482	27.317	34.432	42.153	130.803	121.369	101.485	51%	481%
Salto	164.761	123.607	94.038	113.694	80.394	103.292	269.075	411.855	529.652	221%	463%
Juan Lacaze /	0	35.231	81.724	131.014	131.139	162.033	191.012	198.302	173.233	229%	104%
Rivera	253.842	217.434	155.972	155.283	210.213	240.119	263.409	289.513	296.380	17%	90%
Fray Bentos /**	902.307	724.840	507.613	581.578	695.453	826.370	599.473	0	0	-34%	18%
Artigas	39.167	54.413	44.671	47.243	49.509	38.513	50.361	78.548	48.181	23%	8%
Río Branco	692.323	380.714	347.648	353.192	272.989	366.745	420.960	456.555	362.404	-48%	4%
Aceguá /***	39.285	78.463	70.805	81.392	91.839	33.093	54.029	52.107	18.034	33%	-26%
Chuy	600.389	532.384	427.455	358.694	427.176	399.824	347.151	331.552	238.755	-60%	-44%
Bella Unión	87.394	92.316	71.682	114.790	80.385	38.151	11.164	14.062	4.183	-95%	-94%
<b>TOTAL</b>	<b>3.046.669</b>	<b>2.463.458</b>	<b>1.824.132</b>	<b>2.001.351</b>	<b>2.188.025</b>	<b>2.360.763</b>	<b>2.457.774</b>	<b>2.466.078</b>	<b>2.437.012</b>	<b>-20%</b>	<b>34%</b>

Fuente: elaboración propia en base a DNT.

## IV.2. Infraestructura ferroviaria

El transporte ferroviario tiene sus ventajas principalmente como transporte de carga dado que permite disminuir el tránsito pesado por carretera que produce deterioros sobre la misma y por la preservación del medio ambiente debido a que utiliza tecnologías más limpias.

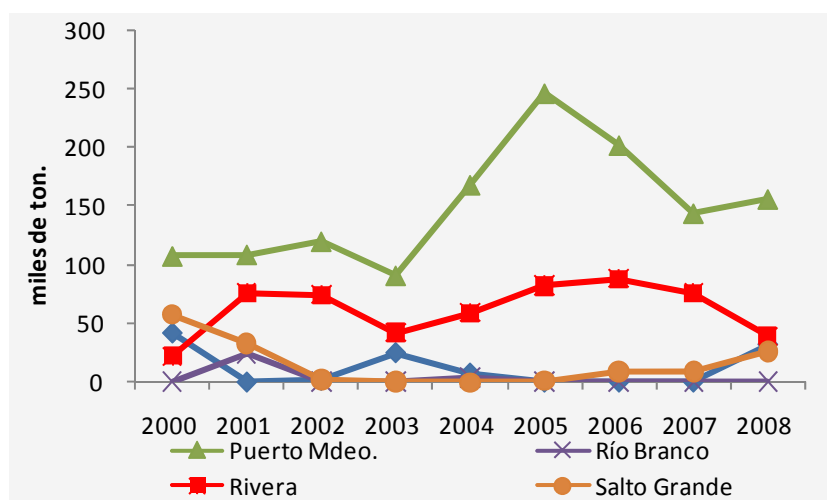
### *Situación actual y evolución reciente*

La red ferroviaria actual cuenta con 1640 km. de vías férreas operativas, extensión que ha sido invariante en el tiempo y que ha sufrido fuertes deterioros debido, principalmente, a la falta de inversiones.

La carga transportada se ha mantenido constante de 2000 a 2007 en el entorno de 1,4 millones de toneladas. Actualmente, las principales cargas transportadas son cebada, arroz, cemento y productos forestales, siendo el desarrollo de la industria forestal un desafío para el modo ferroviario.

No obstante, se han experimentado cambios en cuanto a la importancia de los destinos. Tomando en cuenta los pasos de frontera, en Rivera, segundo pasaje en importancia según su carga transportada después de Montevideo (70 mil ton. anuales), es donde se ha incrementado de forma más importante el pasaje de carga entre el año 2000 y 2007 (247%). La carga por el puerto de Montevideo (143 mil ton.) se ha incrementado un 57% en el mismo periodo (ver gráfico IV.3).

**Gráfico IV.3. Movimiento de carga del transporte ferroviario; por año según paso de frontera, en toneladas**



Fuente: elaboración propia en base a DNT.

### **Perspectivas y nuevos proyectos**

La actual administración de gobierno se ha propuesto concretar la construcción, rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura ferroviaria para lo cual, en 2007, crea la Corporación Ferroviaria del Uruguay que surge de un contrato de concesión entre AFE y la CND, en la órbita del derecho privado. El objetivo es adecuar la red de vías férreas a los nuevos requerimientos de transporte de cargas local e internacional, permitiendo el traslado de un mayor volumen de carga, velocidad y seguridad.

En este marco se prevé la rehabilitación de un tramo que conecta Rivera con Fray Bentos (Chamberlain-Tres Árboles-Algorta-Fray Bentos) y que cubre una longitud de 260 km. Asimismo, se construirá una nueva línea férrea de 90 km. paralela a la ruta 21 y hacia el este se prevé rehabilitar Sudriers-Rocha y el ramal a La Paloma de la línea Montevideo-Rocha-La Paloma. También se analiza la posibilidad de realizar una nueva conexión desde la línea a Río Branco hasta el puerto de La Paloma y la construcción de un puente internacional con Argentina de uso ferroviario y carretero que uniría la localidad de Punta Chaparro al norte de Nueva Palmira con Brazo Largo en Argentina. A su vez, en el marco de los proyecto IIRSA se busca la rehabilitación de los tramos Montevideo – Rivera y Paysandú – Salto, para mejorar la integración física del MERCOSUR (Ver mapa IV.1 y cuadro IV.5).

**Cuadro IV.5. Proyectos de transporte ferroviario de IIRSA**

NOMBRE DEL PROYECTO	TIPO DE OBRA	MONTO DE INVERSIÓN (en US\$)	PAÍS / PAÍSES
CONSTRUCCIÓN DEL RAMAL FERROVIARIO MERCEDES - PUERTO DE NUEVA PALMIRA	Construcción de ferrovías	50.000.000	Uruguay
REACONDICIONAMIENTO DE LA FERROVÍA ENTRE MONTEVIDEO Y RIVERA	Rehabilitación de ferrovías	54.500.000	Uruguay
REACONDICIONAMIENTO FERROVÍA SUDRIERS - LA PALOMA	Rehabilitación de ferrovías	12.000.000	Uruguay
REACONDICIONAMIENTO DEL TRAMO FERROVIARIO ALGORTA - PAYSANDÚ - SALTO	Rehabilitación de ferrovías	10.000.000	Uruguay
REACONDICIONAMIENTO DE LA FERROVÍA ENTRE SALTO Y PAYSANDÚ	Rehabilitación de ferrovías	9.300.000	Uruguay

Mapa IV.3. Proyectos ferroviarios



Fuente: elaboración propia.

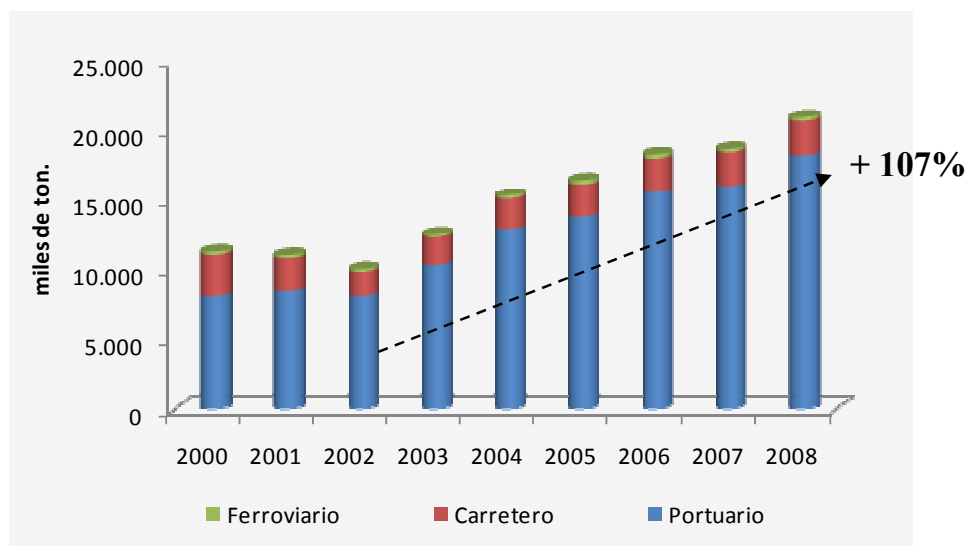
### IV.3. Infraestructura portuaria

La actividad portuaria tiene una gran importancia para el desarrollo del país pues en los puertos se genera un gran movimiento de mercancías y de personas. El transporte terrestre, tanto ferroviario como carretero, constituyen las venas que unen el mercado interno con otras regiones de ultramar a través de los puertos.

#### ***Situación actual y evolución reciente***

En los últimos cinco años la actividad del transporte marítimo en Uruguay ha mostrado un gran dinamismo derivado, principalmente, por el crecimiento económico. En particular el movimiento de carga por los puertos del país ha aumentado más de 100% después de la crisis de 2002.

**Gráfico IV.4. Movimiento de carga en toneladas por paso de frontera según medio de transporte**

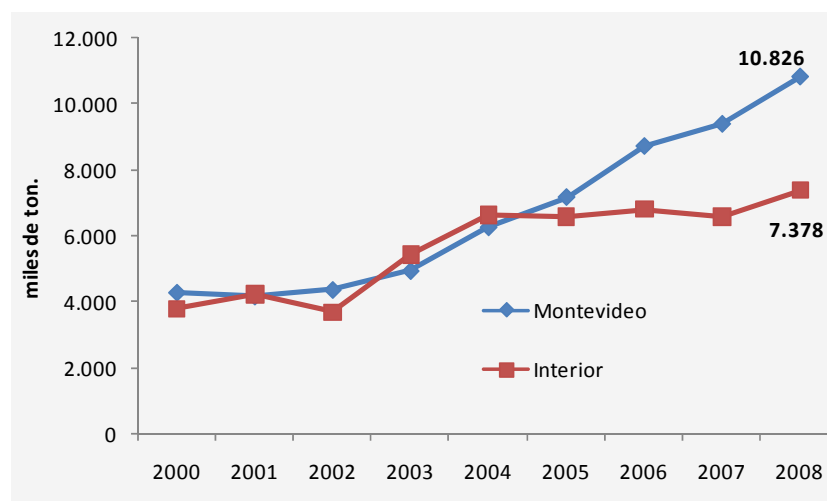


Fuente: elaboración propia en base a DNT.

El **puerto de Montevideo** es la infraestructura portuaria más importante del país, y es por donde se moviliza el mayor volumen de carga. Esto es debido a su posición estratégica y a sus condiciones naturales que hacen que tenga un lugar clave para la movilización de carga desde y hacia el Mercosur.

En el **interior del país** se localizan los puertos de Nueva Palmira (con una terminal oficial administrada por la ANP y dos terminales privadas una administrada por la Corporación Navíos SA y otra administrada por la empresa Ontur), Terminal Este de ANCAP donde sólo se realiza movimiento de descarga de petróleo crudo correspondiente a importación del producto, Fray Bentos, Juan Lacaze, Terminal M´ Bopicuá, Colonia y Paysandú. El movimiento total de carga en estos puertos, en la actualidad es menor a del puerto de Montevideo.

**Gráfico IV.5. Movimiento de carga en toneladas por paso de frontera, Montevideo e Interior**



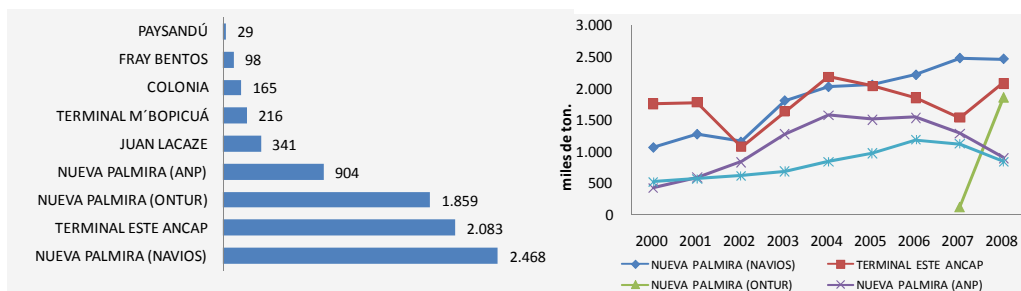
Fuente: elaboración propia en base a DNT.

El gráfico IV.5 muestra la evolución creciente desde 2002 del movimiento de carga del puerto de Montevideo. Los puertos del interior, en tanto, experimentaron un significativo crecimiento entre 2002 y 2004, crecimiento que parece haberse detenido desde entonces.

De los puertos del interior del país los puertos de Nueva Palmira y Terminal Este de ANCAP son los que tienen mayor movimiento de carga. El **puerto de Nueva Palmira**, situado a 250 kilómetros al norte de Montevideo, constituye el kilómetro cero de la Hidrovía Paraná-Paraguay y una importante puerta de acceso al continente latinoamericano. Por este puerto actualmente se movilizan frutas cítricas, graneles sólidos, maderas y sus derivados. Ello lo convierte en un puerto con gran potencial de desarrollo dado que se estima el incremento en la producción de los bienes mencionados. La **terminal del Este de ANCAP**, ubicada en el departamento de Maldonado, permite la descarga del petróleo crudo que llega al país y su almacenamiento en los depósitos cercanos a la costa para luego ser bombeados hasta la refinería “La Teja” a través de un oleoducto subterráneo de 166 km de longitud.

Le siguen en importancia los puertos de Fray Bentos, Juan Lacaze y Terminal M´Bopicuá. El **puerto de Fray Bentos** (Río Negro), ubicado a 92 km del de Nueva Palmira y a 385 km del puerto de Montevideo, canaliza la producción regional de granos y moviliza citrus y madera en rolos. Su ubicación es favorecida pues este puerto conecta con la ruta 2 (por ende a las rutas 21, 20 y 25) y con dos ramales ferroviarios por donde transita la producción forestal. Por su parte, el **puerto de Juan Lacaze (o puerto del Sauce)**, ubicado a pocos kilómetros de Colonia, atiende actualmente al negocio turístico de pasajeros, y brinda servicio a buques graneleros e interviene en el tránsito fluvial de combustibles. Por último, la **Terminal Logística de M´Bopicuá** (TLM), ubicada sobre el Río Uruguay 12 kilómetros río arriba de la ciudad de Fray Bentos, tiene por único accionista a la empresa española Eufores creada en 1990 por el grupo Ence para desarrollar un proyecto forestal en Uruguay. En la actualidad TLM posee un muelle continuo, y una explanada para el acopio de madera. Asimismo, TLM cuenta con un centro de acondicionamiento de la materia prima forestal, y una plataforma logística para otras mercaderías del sector agroindustrial de la región.

**Gráfico IV.6. Movimiento de carga en toneladas de los puertos del interior del país para el año 2008 y evolución 2000-2008**



Fuente: elaboración propia en base a DNT.

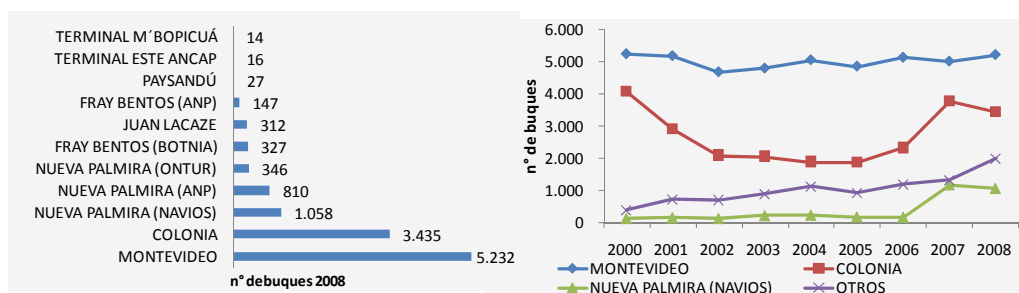
Si se toma en cuenta el número de buques que transitan por los puertos, son los puertos de Montevideo y Colonia los de mayor importancia. En el puerto de Montevideo, además de atender el movimiento de buques que transportan mercaderías, se presta servicios a la pesca (nacional y extranjera), el transporte fluvial de pasajeros y los cruceros de turismo. El **puerto de Colonia**, que tiene un peso menor en el movimiento de mercancías, es el segundo en importancia en el



movimiento de buques por el gran transporte de pasajeros y vehículos que se realiza en este puerto.

Mientras el puerto de Montevideo ha presentado un movimiento de buques relativamente estable en todo el periodo, el puerto de Colonia ha experimentado oscilaciones, si bien a partir de 2006 comienza a recuperar los niveles ostentados a principios de la década.

**Gráfico IV.7. Movimiento de buques en los puertos del país para el año 2008 y evolución 2000-2008**



Fuente: elaboración propia en base a DNT.

Por otra parte, existen puertos que tienen un carácter básicamente deportivo que revisten importancia para el sector turístico. Estos puertos son: puerto de Dársena Higuieritas, Atracadero Carmelo, Puerto Viejo de Colonia, Embarcadero Riachuelo, Puerto Sauce, Puerto de Piriápolis, Punta del Este y Puerto La Paloma. Los Cruceros de Turismo que arribaron a Uruguay entre 2005 y 2009 hicieron escala en los Puertos de Montevideo y Punta del Este, siendo este último el que más ha aumentado las escalas a la bahía en el periodo.

**Mapa IV.4. Puertos deportivos del Uruguay**



Fuente: MTOP- Dirección de Hidrografía.

### **Perspectivas y nuevos proyectos**

El crecimiento de la actividad portuaria y la creciente actividad de buques de mayor porte, exige el desarrollo de la infraestructura en términos de profundidad y navegabilidad de los puertos y en materia de eficiencia en la operativa portuaria. También es importante el desarrollo de los puertos deportivos y turísticos como eje central del tránsito de personas hacia un país que apunta a desarrollar la actividad turística.

En las dos últimas décadas se han elaborado varios Planes Maestros para el **Puerto de Montevideo**, los cuales debieron ser reformulados debido a las

transformaciones que se estaban operando en el sector marítimo mundial y en los flujos de comercio internacionales y regionales. En 1999, el consorcio integrado por Sogreah Ingénierie, Hidrosud y el Port Autonome de Marseille formuló un plan maestro con un horizonte temporal previsto para el año 2015. Este plan no fue aprobado por la ANP, pero varias de sus recomendaciones sirvieron como base para la política de infraestructura adoptada por el organismo en los últimos años, sobre todo a partir de 2005.

Para el puerto de Montevideo, uno de los principales proyectos en ejecución es la **construcción de un nuevo muelle público (Muelle C)**, con 275 metros de longitud, dragable a 14 metros de profundidad que tiene como objetivo ampliar los muelles de atraque para la operativa de cualquier tipo de carga. Se prevé que estas obras finalicen en agosto de 2011. Asimismo, se están **incorporando áreas al Puerto de Montevideo** (4 ha de la ex Playa de Maniobras de AFE, 110 ha en Puerto Puntas de Sayago) y se está construyendo el **Acceso Norte** ganando 14 ha a la bahía para mejorar el acceso terrestre al Puerto de Montevideo. Otra obra importante, cuyas obras se inauguraron en octubre del presente año, es la **ampliación de la Terminal Cuenca del Plata (TCP)**, mediante la construcción de un muelle de 350 m de longitud, dragable a 14,50m y la expansión del área operativa y de la playa de contenedores.

Por otra parte, se está iniciando el proceso de aprobación de la construcción de una **Nueva Terminal de Contenedores** en el Puerto de Montevideo, el llamado a licitación para la construcción de un muelle dedicado a la actividad pesquera en el **Puerto de Capurro** (con sectores, público y privado), y se aprobó una licitación privada para la construcción de una **terminal de productos forestales** (Muelle D).

En el **puerto de Nueva Palmira** en los últimos años se han realizado importantes inversiones para la construcción de la Terminal Granelera (17 millones de dólares) y la construcción de una terminal multimodal orientada a graneles, que opera en régimen de Zona Franca (US\$ 15 millones). Actualmente se encuentra en construcción un nuevo muelle para barcas y la extensión del muelle de ultramar a 50 metros. También existe un proyecto de un muelle de 60 metros para atracadero de barcas en espera.

En el **puerto de Fray Bentos** se amplió el muelle de ultramar para operar principalmente con productos graneleros y con contenedores, madera en rolos, carga paletizada, a la vez de funcionar como base para pesqueros, industria naval y turismo.

En el **puerto de Colonia** se construyó la nueva Terminal de Pasajeros (US\$ 9.5 millones) que mejora el servicio brindado a millones de pasajeros potenciando un polo turístico y comercial en la ciudad de Colonia. Asimismo, se está estudiando la posibilidad de construir nuevos muelles y áreas operativas en el Puerto de Colonia hacia el Este.

En el **puerto de Juan Lacaze**, se han realizado inversiones para la recuperación de atracadero de yates y se ha construido un muro de protección de la ribera (2009-2010). Se prevé desarrollar nuevos sistemas de transporte de carga (*roll on/roll off* y *Lift on/Lift off*) en conexión con el puerto de La Plata con el objetivo de fortalecer la integración regional.

Los **puertos de Paysandú y Salto** que han estado prácticamente inactivos durante 30 años, van a ser rehabilitados por la ANP para incrementar la capacidad operativa reforzando los muelles para operar con contenedores.

En los **puertos turísticos** se han realizado obras de mantenimiento y mejoras como ser reconstrucción de muelle, obras de dragado, ampliación de área de servicios a los nautas (2009), entre otras.

Cabe destacar los proyectos de mediano y largo plazo a desarrollarse en el Puerto de La Paloma. En relación a los proyectos de mediano plazo, ya en ejecución, se están recuperando los muelles existentes, construyendo un espigón de cierre, desarrollando un área específica para la pesca artesanal, y mejorando la atención al turismo náutico. Para el largo plazo se prevé transformar al **Puerto de La Paloma** en un puerto de aguas profundas (20 metros de profundidad) con una infraestructura adecuada para albergar a grandes buques.

#### IV.4. Síntesis

El cuadro que sigue sintetiza las principales obras realizadas y previstas en materia de infraestructura vial, ferroviaria y portuaria.

**Cuadro IV.6. Síntesis de las obras de infraestructura del transporte**

	Infra. Vial	Infra. Ferroviaria	Infra. Portuaria
<b>Situación Actual</b>	Construcción anillo Colector Vial Perimetral (de 22 km de longitud ubicado sobre el norte de Montevideo)	La red ferroviaria actual cuenta con 1640 Km., extensión que ha sido invariante en el tiempo y que ha sufrido fuertes deterioros debido.	Ampliación de la Terminal Cuenca del Plata (TCP)- Montevideo
	Mejoramiento de la red de acceso al Este (5 km de carretera y 280 m de pasajes en rutas 101 y 102)		
	Mejoramiento de la red vial departamental (rutas Nº 13, 15 y 19 en Rocha, Nº 14 tramo Trinidad – Durazno, Nº 21 tramo Nueva Palmira – Dolores, Nº 25 tramo Tres Bocas – Young, Nº 26 tramo Melo – Sarandí de Barceló, Nº 30, Nº 80 y 81 en Canelones.)		Entre los años 2005 y 2009 se han realizado o iniciado obras de recuperación, mantenimiento o ampliación en los siguientes puertos: Nueva Palmira, Fray Bentos, Colonia, Juan Lacaze, Paysandú y Salto, entre otros.
	Preparación de los corredores de integración regional (obras para consolidar el Eje Vial del Mercosur desde Brasil (Río Branco) hacia Argentina en sus tres puntos de frontera: Colonia, Puerto de Nueva Palmira y Puente Internacional San Martín (Fray Bentos).)		
<b>Perspectiva</b>		Rehabilitación de un tramo Rivera - Fray Bentos de 260 km.	Construcción de un nuevo muelle público (Muelle C)- Montevideo
		Nueva línea férrea de 90 km. paralela a la ruta 21	construcción de una Nueva Terminal de Contenedores en el Puerto de Montevideo
		En el este rehabilitación de Sudriers-Rocha y el ramal a La Paloma de la línea Montevideo-Rocha-La Paloma.	Construcción de una terminal de productos forestales (Muelle D) - Montevideo
		Rehabilitación de los tramos Montevideo – Rivera y Paysandú – Salto.	Construcción de un puerto de aguas profundas en el actual Puerto de La Paloma.

## V. Personas y hogares: indicadores sociales y económicos

Se describen aquí algunas definiciones de indicadores socioeconómicos que se presentan en un archivo Excel adjunto (base-indic\_sociales.xls), y se expone la justificación de las bases de información utilizadas.

### V.1.Las fuentes de datos y las unidades geográficas de agregación

A continuación se detallan los indicadores sociales y económicos obtenidos a partir de los microdatos de las siguientes bases de información:

- (i) el Censo de 1996
- (ii) el Censo de 2004 Fase 1
- (iii) la última Encuesta Continua de Hogares (ECH) disponible correspondiente al año 2008

Las tres bases mencionadas tienen como fuente el Instituto Nacional de Estadística (INE). La información de las bases (i) e (ii) es de naturaleza censal, mientras que la base (iii) corresponde a una muestra de hogares representativa del total país.

Las ventajas de las dos primeras fuentes de información es que, al ser de naturaleza censal, permiten construir indicadores a cualquier nivel de agregación geográfica. En particular, en las planillas adjuntas, se presentan los indicadores a nivel de segmento censal. La ECH, por el contrario no permite un análisis a nivel de unidades geográficas tan pequeñas, o en última instancia, el margen de error de los indicadores (grado de representatividad) es demasiado grande.

Por otro lado, la desventaja de las bases censales es el contenido de información, a diferencia de la ECH cuyo contenido de información (tamaño del cuestionario) es significativamente más amplio. A su vez, cabe mencionar una importante diferencia entre el Censo de 2004 y el de 1996. Concretamente el de 2004 corresponde a la Fase 1 del Censo (conteo de población) y por lo tanto la información es muy básica (edad, sexo), mientras que el Censo de 1996 incluye información sobre educación y características de la vivienda.

Por todas estas apreciaciones se optó por presentar indicadores de ambos censos, dado el grado de cobertura geográfica de estas fuentes, incluyendo el Censo 1996 por contener información ausente el de 2004. Finalmente, dada la riqueza de información de la ECH, se presentan indicadores derivados de esta fuente.

La información censal se presente a nivel de segmento censal, mientras que la información de la ECH se presenta a nivel de barrio en Montevideo y a nivel de grandes áreas dentro de cada departamento del interior del país. Las grandes áreas en las que se dividen los departamentos del interior son: localidades de 5000 y más habitantes (en general abarca a las capitales departamentales), localidades menores a 5000 habitantes y áreas rurales dispersas.

A continuación se detalla la información contenida en los indicadores elaborados a partir de cada una de estas bases de información.

## **V.2. Indicadores del Censo 1996**

De esta fuente de datos se extraen indicadores de 4 dimensiones: (1) Estructura demográfica, (2) Educación; (3) Carencia de sistema de evacuación sanitaria y (4) indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas. A continuación se detallan cada uno de ellos.

### ***Estructura demográfica***

Cantidad de personas en 7 tramos de edad: cantidad de personas menores de 11 años; entre 11 y 20 años; entre 21 y 30 años; entre 31 y 40 años; entre 41 y 50 años; entre 41 y 60 años; y cantidad de personas mayores de 60 años.

### ***Educación***

*Primaria:* Cantidad de personas que a lo sumo alcanzaron como nivel educativo primaria completa.

*Secundaria:* Cantidad de personas que alcanzaron al menos algún año de secundaria y a lo sumo secundaria completa.

*Terciaria:* Cantidad de personas que alcanzaron al menos algún año de universidad, profesorado, magisterio o militar.

### ***Hogares sin conexión a la red general en el sistema de evacuación del servicio higiénico***

Hogares que cuyo servicio sanitario no se encuentra conectado a la red general. Esto implica que poseen fosa séptica, pozo común o vierten a la superficie.

### ***Carencias básicas (NBI)***

Las carencias básicas corresponden a las definiciones del INE de los indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas del Censo de 1996. Las definiciones son las siguientes:

*Indicador de hacinamiento:* Es carente toda persona integrante de un hogar particular en el cual hay más de tres personas por habitaciones para dormir.

*Indicador de sistema de evacuación:* Es carente toda persona integrante de un hogar particular que se encuentra en una vivienda que no dispone de servicio higiénico o la evacuación del servicio higiénico corresponde a la categoría "Otro" del censo (hueco en el suelo, superficie, etc.) o el servicio higiénico es compartido con otros hogares y sin descarga.

*Indicador de tipo de vivienda:* Es carente toda persona integrante de un hogar particular que se encuentra en una vivienda en la cual el material predominante de las paredes exteriores o techos es lata o material de desecho, o el material predominante de los pisos es tierra o cascote

*Indicador de energía eléctrica:* Es carente toda persona integrante de un hogar particular que se encuentra en una vivienda que no dispone de ninguno de los siguientes servicios de alumbrado eléctrico: UTE, cargador de batería, grupo electrógeno propio, otro servicio.

*Indicador de agua potable:* Es carente toda persona integrante de un hogar particular que se encuentra en una vivienda que se encuentra en alguna de las siguientes condiciones:

- a. el agua llega a la vivienda por cañería fuera de la vivienda.
- b. El agua llega a la vivienda por cañería dentro de la vivienda y el origen del agua utilizada para beber y cocinar se encuentra en la categoría "Otro" del censo (arroyo, río, etc.)
- c. El agua llega a la vivienda por otros medios, siendo su origen la red general o la categoría "Otro" del censo.

### **V.3.Indicadores del Censo 2004 Fase I**

De esta fuente se extraen únicamente indicadores demográficos. En particular la cantidad de personas en los 7 tramos de edad antes señalados para el caso del Censo de 1996. En segundo lugar la cantidad de mujeres, y por último el número de viviendas.

### **V.4.Encuesta Continua de Hogares de 2008**

De esta fuente de datos se extraen indicadores de 8 dimensiones: (1) Población y Hogares, (2) Vivienda y vehículos; (3) Educación; (4) Tipos de ocupación; (5) Tipos de actividades de las empresas en las que se ocupa la población residente; (6) Categoría de ocupación; (7) Condición de actividad laboral; y (8) Ingresos y Pobreza. A continuación se detallan los indicadores comprendidos en cada una de estas dimensiones.

#### ***Población y Hogares***

Los indicadores son la *cantidad de hogares*, la *cantidad de personas* y el *promedio de personas por Hogar*.

#### ***Vivienda y vehículos***

*Propietarios:* Cantidad de hogares que reportan ser propietarios de la vivienda que habitan

*Inquilinos:* Cantidad de hogares que reportan ser inquilinos de la vivienda que habitan

*Ocupantes con permiso:* Cantidad de hogares que reportan ser ocupantes de la vivienda con permiso del propietario.

*Ocupantes sin permiso:* Cantidad de hogares que reportan ser ocupantes de la vivienda sin permiso del propietario.

*Asentamientos:* Cantidad de hogares que viven en asentamientos irregulares.

*Techos precarios:* Cantidad de viviendas con techos livianos sin cielorraso, quincho o desecho

*Pisos precarios:* Cantidad de viviendas con sólo contrapiso o con tierra

*Viviendas con Humedad:* Cantidad de viviendas con humedades en techos o cimientos, se inunda con lluvia o con goteras

*Pozo de agua no protegido*: Cantidad de viviendas con origen del agua en pozo surgente no protegido

*Pozo de agua protegido*: Cantidad de viviendas con origen del agua en pozo surgente protegido

*Aljibe*: Cantidad de viviendas con origen del agua en aljibe, arroyo, río u otro

*Pozo*: Hogares que cuyo servicio sanitario no se encuentra conectado a la red general. Esto implica que poseen fosa séptica, pozo común o vierten a la superficie.

*Auto*: Cantidad de autos y camionetas propiedad de los hogares residentes

*Moto*: Cantidad de ciclomotores propiedad de los hogares residentes

### **Educación**

*Primaria*: Cantidad de personas que a lo sumo alcanzaron como nivel educativo primaria completa.

*Secundaria*: Cantidad de personas que alcanzaron al menos algún año de secundaria y a lo sumo secundaria completa.

*Terciaria*: Cantidad de personas que alcanzaron al menos algún año de universidad, profesorado, magisterio o militar.

### **Tipo de Ocupación**

Los siguientes indicadores corresponden a agrupaciones de ocupaciones de acuerdo a la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones CIUO-88 adaptada a Uruguay CNUO-95.

*Profesionales y directivos*: Cantidad de trabajadores profesionales científicos e intelectuales; miembros del poder ejecutivo, legislativos y directivos públicos.

*Profesionales y técnicos medios*: cantidad de trabajadores técnicos y profesionales de nivel medio.

*Trabajadores de los servicios*: cantidad de trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados.

*Oficiales y Operarios*: Cantidad de oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios; operadores y montadores de instalaciones y máquinas.

*No calificados*: Cantidad de trabajadores no calificados

FFAA: Cantidad de trabajadores de las fuerzas armadas

### **Tipo de actividad de la empresa**

Esta información refiere al tipo de actividad que realiza la empresa en la que trabajan las personas que están ocupadas. Los indicadores corresponden a agrupaciones de las actividades de acuerdo a la Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU) revisión 3.

*Agropecuario*: Cantidad de ocupados en agricultura, ganadería, caza, silvicultura, pesca, explotación de minas y canteras.

*Industria manufacturera*: Cantidad de ocupados en la industria manufacturera.

*Electricidad, Gas y Agua*: Cantidad de ocupados en los sectores electricidad, gas y agua

*Construcción*: Cantidad de ocupados en el sector construcción.

*Servicios*: Cantidad de ocupados en el sector servicios excepto la enseñanza

*Enseñanza*: Cantidad de ocupados en la enseñanza

### **Categoría de ocupación**

*Privados*: Cantidad de asalariados del sector privado

*Públicos*: Cantidad de asalariados del sector público

*Cuenta Propia*: Cantidad de trabajadores por cuenta propia

### **Condición de actividad**

*14 y más años*: Cantidad de personas en edad de trabajar, es decir con 14 años y más.

*Activos*: Cantidad de personas económicamente activas

*Desocupados*: Cantidad de personas desocupadas

*Ocupadas*: Cantidad de personas ocupadas

### **Ingresos y pobreza**

*Ingreso per cápita*: Promedio del ingreso per cápita de los hogares. El ingreso de los hogares excluye el valor locativo y el ingreso del servicio doméstico. Las cifras están expresadas en pesos promedio de 2008.

*Desigualdad del ingreso*: Coeficiente de variación al cuadrado del ingreso per cápita de los hogares. Es una medida de desigualdad de ingresos de los hogares dentro de la unidad geográfica.

*Primer quintil*: Cantidad de personas que pertenecen al 1er quintil de hogares, es decir al 20% de hogares con menores ingresos per cápita.

*Niños en el primer quintil*: Cantidad de personas entre 0 y 12 años que pertenecen al 1er quintil de hogares, es decir al 20% de hogares con menores ingresos per cápita.

*Pobres*: Cantidad de personas que viven en hogares en situación de pobreza. Esto es en hogares con ingreso per cápita inferior al la línea de pobreza definida por el INE según la metodología 2002.



## VI. La institucionalidad de contexto para el desarrollo del SNAP

Uruguay es uno de los pocos países en el mundo que no tiene desarrollado un sistema descentralizado de gobierno municipal. No obstante, en la última reforma de la Constitución del año 1996 se avanza en definiciones descentralizadoras en el marco de la reforma del Estado. Este artículo de la constitución, que marca la voluntad política de avanzar en esa dirección, es el que dio origen a una propuesta de ley del actual poder ejecutivo, aprobada recientemente. (Ley de Descentralización N° 18.567)<sup>8</sup>

¿Cuánto se ha avanzado en torno a la implementación real de esta orientación política?; ¿qué relación tiene ello con los cambios en la institucionalidad *strictu sensu* que es la que ejecuta las políticas públicas?; ¿qué relación tiene con la participación del sector privado y las alianzas públicas/privadas para implementar acciones de coordinación más avanzadas?; y finalmente, ¿cuál es el espacio que surge para avanzar en la implementación de propuestas institucionales para un desarrollo del SNAP en Uruguay a partir de este nuevo marco?

### VI.1. El funcionamiento de un estado centralista, pero que busca descentralizar

#### ***La orientación básica de funcionamiento de las instituciones***

La lógica básica de desarrollo institucional de un sistema centralista, como el que todavía tiene Uruguay, puede ser caracterizada, como señala Arocena (2009, Pág. 23) como “vertical-sectorial”. Según este autor: “El sistema se estructura en base a sectores especializados en las distintas áreas del quehacer político-administrativo. Así la Administración Central está formada por ministerios, que funcionan cada uno según su racionalidad específica, extendiendo a lo largo y a lo ancho de todo el territorio nacional una acción uniforme. Lo característico de un sistema centralista es el dominio absoluto de este modo único de administrar la cosa pública. Cada sector desarrolla un verdadero monopolio en el área de competencia, no admitiendo ninguna iniciativa generada fuera del ámbito centralizado de decisión.”

Sin embargo, en los últimos años se han venido plasmando varias iniciativas, de muy diversos tipos, para fomentar el trabajo descentralizado territorial en distintos ámbitos, marcando una tendencia todavía incipiente para fomentar el trabajo en redes que tienen, muchas de ellas, expresiones y posibilidades regionales muy interesantes. Estos impulsos de reforma institucional tendrán mayores posibilidades de avanzar hacia cambios realmente estructurales, en la medida en que se progresa paulatinamente hacia la descentralización política, generándose la tercera instancia de gobierno a nivel municipal como se pretende.

En este “medio término” institucional existen, no obstante, posibilidades ciertas para avanzar en la coordinación transversal de iniciativas. Así lo exigen la mayoría de los casos que interesan para este trabajo, la construcción de nuevas capacidades técnicas/operativas que nunca pueden ser soslayadas y que pueden dar concreción

---

<sup>8</sup> El parlamento uruguayo terminó de aprobar el proyecto de ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana que habilita la creación de unas 120 alcaldías en todo el país. Así se crea un tercer nivel de administración, más local, configurado por los centros poblados y sus áreas adyacentes. La descentralización será política y administrativa.

a iniciativas regionales valiosas para el avance en la implementación del SNAP en diferentes regiones del territorio nacional. A continuación se presenta una síntesis de los esfuerzos y la situación actual de algunos cambios que se vienen promoviendo en la implementación de estos temas. .

## **VI.2. La institucionalidad agropecuaria**

### ***Los desarrollos más importantes en torno al MGAP***

En los últimos años se han impulsado cambios institucionales- operativos con las siguientes orientaciones estratégicas:

- i) Impulso al desarrollo rural a partir de la creación de una unidad especializada que coordina múltiples actividades interinstitucionales y de desarrollo (Ley 17.930);
- ii) Descentralización operativa, buscando una mayor eficiencia de ejecución y proximidad a las demandas en el terreno de los diferentes agentes sociales agropecuarios/agroindustriales en los territorios;
- iii) Fomento a la competitividad agropecuaria/agroindustrial de la producción de las cadenas agro-industriales, de acuerdo a la demanda de los mercados, propendiendo a la agregación de valor y la incorporación de innovaciones y la preservación de los recursos naturales (RRNN9;
- iv) Desarrollo de iniciativas que propendan a la integración social rural y la valorización del desarrollo de los sectores sociales más desfavorecidos (asalariados rurales y pequeños productores familiares de menores recursos).

Se asume que el papel central del desarrollo rural y de la construcción de la competitividad de las cadenas agroindustriales le corresponde al sector público, en los casos en que existan notorias fallas de mercado. Estas fallas son de muy diversa naturaleza y obligan a que el estado defina un conjunto de políticas activas para corregirlas y lograr un desarrollo sostenible con integración social agropecuaria/agroindustrial en los territorios.

En torno a la implementación de esas políticas se requiere necesariamente de mayores niveles de articulación entre las instituciones que tienen, además, diferentes *status* jurídicos: instituciones y direcciones ministeriales, programas específicos “ad hoc” de los ministerios que llevan a cabo un conjunto de proyectos con financiamiento internacional, personas públicas no estatales, como INIA y LATU y otras, organizaciones de la sociedad civil. En la implementación en los territorios de estas orientaciones de políticas, sin embargo, se encuentran naturalmente muy diferentes capacidades tanto técnicas/operativas como de financiamiento, configurando un panorama por demás heterogéneo.

En el Cuadro VI.1 se presenta una muy somera síntesis de la “institucionalidad agropecuaria”, a partir de las orientaciones básicas impulsadas por el MGAP. Se señalan las prioridades referidas a las iniciativas que presentan mayor grado de vinculación potencial con los objetivos y la misión que se propone el SNAP.

**Cuadro VI.1. La institucionalidad agropecuaria existente más vinculada al SNAP**

<i>Desarrollo Rural y Descentralización</i>	<b>Enfoque básico</b>	<b>Articulaciones interinstitucionales</b>
<b>Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR), creado por Ley 17.930</b>	Alcanzar el desarrollo armónico de todo el universo de actores a nivel territorial (productores familiares, empresarios, trabajadores rurales, empresas de servicios etc.), a partir de la aplicación de políticas diferenciadas y con el Sistema de Descentralización.	Coordinación “profunda” con los programas del MGAP (PPR, Uruguay Rural, Proyecto Ganadero, DIGEGRA y otros), con énfasis en la producción familiar y los sectores marginados del medio rural. En una fase más avanzada promover la articulación con otras instituciones de promoción (INC, INIA, BROU) y <b>con instituciones dependientes de otros ministerios y las intendencias del país</b>
<b>Sistema Nacional de Descentralización (SND), creado por Ley 18.126</b>	Fomentar la participación de la sociedad rural para realizar demandas de políticas públicas a partir de un territorio y crear orgánicamente un espacio de coordinación de acciones de desarrollo de los gobiernos locales y el gobierno central.	Mesas de Desarrollo Rural, Consejos Agropecuarios Departamentales y el Consejo Agropecuario Nacional, que <b>promueven una articulación profunda con ámbitos territoriales institucionales en el interior del país.</b>
<i>Programas administrados por el MGAP con financiamiento internacional</i>		
<b>Producción Responsable (PR)</b>	Promover la adopción de un sistema integrado y eficiente de los RRNN y la biodiversidad, viable desde el punto de vista social, económico y ambiental.	Se orienta a apoyar a grupos de pequeños y medianos productores familiares de todo el país y a fomentar el fortalecimiento institucional del MGAP, en particular la DGDR y la RENARE
<b>Uruguay Rural</b>	Luchar contra las causas que generan la pobreza en el campo. Se apoyan acciones para promover la organización de los sectores más desfavorecidos (asalariados y productores familiares) promoviendo su organización, facilitando el acceso al financiamiento y su ingreso a las cadenas productivas para lograr precios justos	Está integrado a la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) y está sujeto a sus lineamientos de política de desarrollo. <b>Se realizan coordinaciones con organismos públicos diversos que tiene injerencia directa o indirecta en el desarrollo rural (OSE, MEVIR, etc.)</b>
<b>Programa Ganadero (PG)</b>	El Programa Ganadero tiene como misión priorizar la integración sostenible de pequeños y medianos productores familiares a través del fortalecimiento de políticas y acciones para su inclusión integral y más equitativa en las cadenas pecuarias.	Está integrado a la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) y está sujeto a sus lineamientos de política de desarrollo. En sus componentes (apoyo a la cría; nuevos productos ganaderos con proyección comercial; capacitación en salud animal y trazabilidad, se vincula con diversas instituciones del MGAP y con operadores locales del PG.
<b>Dirección Medio ambiente</b>		
<b>Dirección General de Recursos Naturales Renovables (RENARE)</b>	Es responsable de promover el uso y manejo racional de los recursos naturales renovables, con la finalidad de lograr el desarrollo sostenible del sector agropecuario y coadyuvar a la conservación de la diversidad biológica. Construir indicadores sobre el estado para el monitoreo de los suelos, uso del agua y flora y fauna;	Formular y coordinar acciones con organismos públicos nacionales y departamentales en lo referente al uso y manejo sostenible de los recursos naturales renovables, así como celebrar convenios con personas públicas y privadas, nacionales o extranjeras para la ejecución de los cometidos, controlando su cumplimiento. Colaborar con la información disponible en relación a los recursos naturales renovables, al ordenamiento ambiental del territorio

Fuente: elaborado con base en información del MGAP.

Las principales orientaciones de política pública vinculada al Desarrollo Rural y la Descentralización operativa constituyen ejes centrales de la institucionalidad

agropecuaria actual. La definición de políticas activas de promoción, con una fuerte orientación hacia la producción familiar más descapitalizada y los asalariados rurales es igualmente muy importante y ello orienta, en gran medida, el desarrollo de los diferentes incentivos disponibles. Paralelamente, se busca fortalecer directamente las acciones en el territorio y, en particular en las zonas con menor grado relativo de desarrollo económico, social e institucional. Asimismo, para impulsar estas acciones existe un fuerte compromiso con el trabajo inter institucional, buscando promover redes de diferentes tipos que permitan crear y complementar nueva capacidades.

Estos desarrollos, si bien todavía son bastante incipientes, también marcan una orientación estratégica muy claramente definida. Sin embargo, en gran medida los principales avances logrados han estado concentrados en la interna del MGAP y, en particular, en la conformación de la Unidad de Desarrollo Rural, prevista su creación en la Ley de Rendición de Cuentas aprobada por el Parlamento Nacional en el año 2005. La coordinación con otras iniciativas extra ministeriales, todavía tienen un muy amplio campo de expansión. Es precisamente desde esta perspectiva que se analizan las posibilidades de complementar capacidades entre el MGAP y el SNAP.

### ***Las actualizaciones: lineamientos estratégicos MGAP 2010-2015 y el Plan de Desarrollo Rural***

Los documentos borradores iniciales, en términos generales, apuestan a profundizar y mejor definir con mayor precisión los lineamientos ya anunciados. Estos son: i) contribuir al desarrollo permanente del sector agropecuario/agroindustrial y pesquero promoviendo su inserción en los mercados externos; ii) promover el desarrollo rural sostenible, con énfasis en el desarrollo económico, social y ambiental; iii) generar los instrumentos normativos y operacionales que permitan a los agentes económicos llevar a cabo sus actividades en condiciones adecuadas de información, transparencia y equidad, mejorar el acceso a las tecnologías y elementos necesarios para incrementar la productividad, calidad y competitividad de la producción.

Un aspecto, particularmente importante refiere precisamente a “la promoción del uso responsable y sostenible de los recursos naturales. Su priorización está vinculada a rescatar el rol insustituible que tiene el MGAP en este tema y atender las tendencias del sector agropecuario nacional y los requerimientos que el contexto internacional plantea sobre el punto.”

### ***Las oportunidades de coordinación entre el MGAP con el SNAP para el desarrollo de iniciativas conjuntas***

#### *a) Desarrollo Rural*

Es notoria la importancia de articular acciones conjuntas con la Unidad de Desarrollo Rural del MGAP. Se retoman, después de más de cuatro décadas el impulso al desarrollo de políticas activas de desarrollo rural descentralizado, con una visión holística lo que implica, necesariamente, el desarrollo de nuevas capacidades y el trabajo en Redes Interinstitucionales que, naturalmente, superan por mucho el aporte que puede surgir de un solo ministerio especializado como el MGAP.

El análisis de las posibilidades de coordinación entre el SNAP (MVOTMA) y la DGDR (MGAP) debería comenzar por conocer a fondo las posibilidades de alianzas concretas para emprender acciones conjuntas de interés mutuo, operando

en la conformación de redes específicas de promoción de la biodiversidad. Dentro de las opciones más claras se ubica el Programa de Producción Responsable (PPR) y, dentro de ello en particular los temas de promoción e incentivos a la Biodiversidad.

*b) El Programa de Producción Responsable y la Biodiversidad*

La preservación de la diversidad biológica de flora y fauna es uno de los cometidos compartidos, pero las evaluaciones realizadas en el PPR indican con bastante claridad que los mayores logros obtenidos han estado vinculados fundamentalmente al desarrollo de acciones muy concretas más vinculadas a la preservación de los RRNN y no tanto a preservar la biodiversidad (Bruno: 2009).

Así, la mayor parte de los proyectos aprobados y en ejecución tanto individuales como grupales –sin contar con la prevención de sequía- corresponden a temáticas vinculadas a la preservación de los RRNN y una proporción bastante menor a la preservación de la biodiversidad. Asimismo, la distribución de los proyectos de PPR cubre a los diferentes departamentos del país, pero concentra sus acciones fundamentalmente en departamentos de mayor presencia de pequeños productores familiares y sistemas de producción con alta presencia de este tipo de productor (Cuadro VI.2).

**Cuadro VI.2. Una síntesis de la ejecución del PPR (2006/2009)**

<b>Total proyectos aprobados (2006/2009)</b>	2440 (el 65.4% destinados a RRNN; 8.8% sólo a Biodiversidad y 25.8% a ambos)	Tres dptos con mayor N° de proyectos:  Canelones 436; San José 344; Salto 344	Según sistema productivo (en %)  Ganadero 38.3%; Lechero 33.0%; Producción Vegetal Intensiva 18.9%; Producción de subsistencia 7.5%	Según Tipo de Productor  Pequeño 89%; Mediano 10%; Grande 1%
<b>Distribución fondos del PPR por objeto de gasto</b>	Financiamiento directo a productores 60%;	Asistencia Técnica a Productores 16%;	Convenios 5%	Otros 19% (Honorarios 9%, Costos operativos 7%, Bienes 3%)
<b>10 Áreas Prioritarias Promoción Biodiversidad</b>	<b>Litoral.</b> Arroyo Arerunguá; - Río Daymán; Quebracho Grande; Arroyo Negro	<b>Centro/Norte</b> Arroyo Laureles; Arroyo Tres Cruces;	<b>Este</b> Río Yaguarón; Laguna de Castillos; Río Tacuarí	<b>Sur</b> Río Santa Lucía

Fuente: elaborado con base en PPR.

Como se observa en el cuadro, de la totalidad de los proyectos aprobados en el marco del PPR las dos terceras partes correspondieron a temas vinculados estrictamente a la preservación de los RRNN y apenas un 8,8% se destinaron a apoyar proyectos en el área de promoción de la biodiversidad exclusivamente y el 26% a ambas temáticas.

En la ejecución, de acuerdo con los objetivos planteados fue lograr una gran dispersión geográfica nacional de los apoyos, estando presente en todos los departamentos del interior del país, aunque fundamentalmente se concentraron en donde existe una mayor proporción de pequeños productores en el departamento

de Canelones y San José. Casi el 90% de los proyectos ejecutados se concentraron en la pequeña producción familiar y con relación a los sistemas de producción priorizado fueron, precisamente aquellos en que este tipo de productores tienen una mayor representación relativa (ganadería, lechería, producción vegetal intensiva de horticultura y fruticultura).

Los desarrollos de PPR ofrecen un campo muy amplio para la articulación institucional con el SNAP del MVOTMA en general, y muy en particular en el tema de bioseguridad y más específicamente con relación a las 10 áreas prioritarias definidas que comienzan a ser implementadas (Mapa VI.1).

### Mapa VI.1. Áreas prioritarias demostrativas de preservación biodiversidad en PPR



Fuente: Programa Producción Responsable.

Según el PPR:<sup>9</sup> “Las **acciones a desarrollar en las áreas prioritarias definidas en el PPR se enmarcan dentro de una visión integral de cuenca hidrográfica**, evaluando tanto las singularidades naturales como las realidades socioeconómicas y productivas del área. Se pretende generar proyectos demostrativos que integren una serie de sub-proyectos con la participación y para el interés de los productores rurales, combinando el uso productivo con la conservación de especies de flora y fauna nativas. Asimismo, se busca incentivar el trabajo coordinado y participativo con productores e instituciones involucradas en el manejo ambiental del área de estudio. Se espera que esta iniciativa brinde modelos y lecciones para futuras acciones en otras zonas del país.”

Estas acciones combinarán prácticas apropiadas para una gestión sostenible de los recursos naturales, incluyendo apoyo para uso y conservación de especies de flora

<sup>9</sup> <http://www.cebra.com.uy/presponsable/adjuntos/2009/01/aprioritarias.jpg>

y fauna nativa, manejo sostenible del monte nativo, restauración de ecosistemas degradados, etc. y crearán una mayor conciencia pública sobre la significación e importancia socioeconómica de la diversidad biológica. Mediante la ejecución de este componente del PPR se recuperará y mejorará la capacidad natural y social en las zonas seleccionadas, para desarrollar procesos productivos que sean económicamente viables y sostenibles desde el punto de vista de los recursos naturales incluyendo a la diversidad biológica. Esto se llevará a cabo a través de un trabajo coordinado entre equipos técnicos multidisciplinarios, productores rurales, técnicos de diferentes instituciones y la comunidad.

Según el diseño del PPR, se espera que este componente sirva como demostración para posibles futuras acciones en otras áreas del país con riqueza de biodiversidad. La que sigue es una síntesis de las diez áreas prioritarias definidas por el PPR.

**1. Arroyo Arerunguá.** Se ubica en el departamento de Salto, desde la naciente del arroyo Arerunguá hasta la boca del arroyo Las Cañas. Abarca una superficie de 181.106 hás. El sistema productivo predominante es la ganadería extensiva, con suelos superficiales, pastizales naturales de alto valor, bosques naturales, donde se encuentran tres de los vertebrados más amenazados del Uruguay: el venado de campo (*Ozotoceros bezoarticus*), el pecho colorado (*Sturnella defilippi*) y el cardenal amarillo (*Gubernatrix cristata*).

**2. Río Daymán.** Se ubica en el límite entre los departamentos de Salto y Paysandú., desde las nacientes del río, en la Cuchilla Arbolito, hasta la confluencia con el arroyo de Las Tunas. Abarca una superficie de 75.069 hás. El sistema productivo predominante es la ganadería extensiva. Se destacan sus pastizales naturales, el bosque de galería y especies de fauna autóctona (Pecho colorado, cardenal amarillo) con importantes poblaciones de ñandúes (*Rhea americana*) y carpinchos (*Hydrochoerus hydrochaeris*).

**3. Arroyo Quebracho Grande.** Se ubica en el departamento de Paysandú. Abarca una superficie de 37.417 hás. El sistema productivo predominante es agricultura de secano. La zona posee suelos profundos, palmares (*Butiá yatay*), aves amenazadas del género *Sporophila* y otras especies destacables de fauna nativa.

**4. Arroyo Negro.** Se ubica en el límite de los departamentos de Paysandú y Río Negro. Abarca una superficie de 227.767 ha. El sistema productivo predominante es agricultura de secano y forestación. Zona de suelos profundos, pastizales naturales, bosques nativos de parque y galería, variedad de especies de aves, con potencialidad para la caza deportiva y poblaciones de carpinchos con potencialidad de uso productivo.

**5. Arroyo Laureles.** Ubicado en el límite de los departamentos de Rivera y Tacuarembó, desde las nacientes del Laureles hasta su desembocadura en el Tacuarembó Chico. Abarca una superficie de 34.426 hás. El sistema productivo predominante es ganadería extensiva y forestación. Se destacan los bosques de quebrada, de galería, se han avistado pumas (*Félis concolor*) y posee una gran belleza escénica y alta biodiversidad, con potencialidad ecoturística.

**6. Arroyo Tres Cruces.** Ubicado en Tacuarembó, desde las nacientes del arroyo hasta la boca del Arroyo Lambaré. Abarca una superficie de 63.877 hás. El sistema productivo predominante es ganadería extensiva. Posee bosques de quebrada y de galería, con gran belleza escénica y elevada biodiversidad, con potencialidad para el ecoturismo.

**7. Río Yaguarón.** Ubicado en el departamento de Cerro Largo. Cuenca media-alta del Río, entre la boca del arroyo Las Cañas y la cañada de Los Burros. Abarca una superficie de 90.017 hás. El sistema productivo predominante es ganadería extensiva y arroz. Es un área deprimida económica y socialmente. Tiene importancia biogeográfica, con valor histórico-cultural (poblado Rincón de Paiva) y vegetación de alta diversidad, con bosque serrano y palmares, destacándose especies de fauna y flora comunes a la mata atlántica y selva paranaense. Zona potencial para el ecoturismo por su belleza escénica (Sierra de los Ríos).

**8. Laguna de Castillos.** Ubicada en el departamento de Rocha, comprende una superficie de 148.256 hás. El sistema productivo predominante es ganadería extensiva. Comprende la laguna con conexión al océano, bañados, bosque marginal de ombúes (*Phytolacca dioica*) y Coronillas (*Scutia buxifolia*), Carpinchos, Nutrias (*Myocastor ycoipus*), Chorlos migrantes transhemisféricos y otras aves acuáticas de gran valor ecoturístico, como Ganso blanco (*Coscoroba coscoroba*) y Cisne de cuello negro (*Sygnus melanocorypha*), camarones (*Penaeus paulencis*), etc.

**9. Río Tacuarí.** Ubicado en el departamento de Cerro Largo. Desde el nacimiento del río hasta el arroyo Bañado de Medina. Abarca una superficie de 51.881 hás. El sistema productivo predominante es ganadería extensiva. Comprende áreas de bañados, bosques serranos y de quebrada, con presencia de helechos arborescentes (*Dicksonia sellowiana*). Posee una gran belleza escénica.

**10. Río Santa Lucía.** Ubicado entre los departamentos de Canelones, San José y Montevideo, desde Aguas Corrientes hasta la desembocadura en el Río de la Plata. Comprende la cuenca inferior del Río Santa Lucía, exceptuando la cuenca del Río San José. Los sistemas productivos predominantes comprenden hortifruticultura, vitivinicultura y lechería. Existen áreas de bañados junto al río, con pajonales y juncales y bosques de galería. El río es una importante vía de navegación fluvial. Es una zona con ventajas para el ecoturismo nacional y de cruceros y para acciones de educación ambiental por su vecindad con la capital del país.

### **VI.3. La institucionalidad vinculada a la investigación, promoción y monitoreo: la importancia de las Personas Pública no Estatales**

#### ***Los institutos de ejecución operativa descentralizada***

La creación de los institutos está establecida a través de diferentes leyes promulgadas en momentos históricos muy diferentes, los que sin dudas influyen en las características propias de cada institución. En general todos los institutos creados son la continuidad de actividades o acciones que ya se llevaban adelante bajo otro marco jurídico, generalmente dentro de otros organismos. Puede interpretarse entonces que se buscó jerarquizar las acciones y/o darle un mejor marco para llevar adelante sus funciones.

**El Instituto Nacional de Colonización (INC).** En el año 1948, la ley 11.029 de 12 de enero crea el Instituto Nacional de Colonización, bajo la forma de un ente autónomo que se vincula a través del Ministerio de Ganadería con el Poder Ejecutivo. Su creación se sustenta en una ley que fuera ampliamente debatida en la época, sobre la base de la ya existente Sección Fomento Rural y Colonización del Banco Hipotecario del Uruguay de la época. Dicha ley fue precedida de una fuerte



movilización de algunos sectores del medio rural de la época y vinculada a la expansión de la agricultura.

**El Instituto Nacional de Carnes (INAC).** El 27 de julio de 1984 el “Consejo de Estado” aprueba la Ley N° 15.605, que crea el Instituto Nacional de Carnes, en un momento histórico muy especial que seguramente le da a dicho instituto características muy particulares. En primer lugar, no existió un debate parlamentario como el que generalmente se da en los procesos de creación y maduración de las leyes y en segundo lugar algunos de los objetivos de la propia Ley parecen responder a las características del régimen imperante en la época (control, regulación, amplios poderes del Presidente, etc.). Si bien fue en 1984 que se promulga la ley del actual INAC, éste como institución ya funcionaba desde 1967, con gran parte de las actuales funciones. El Instituto fue creado por decreto N° 601/67 de 8 de setiembre de 1967, con un rango legal muy distinto pero desarrollando con mayores o menores limitaciones prácticamente los mismos objetivos y funciones que luego le asignó la ley. Hasta 1984 funcionó como un grupo interministerial con financiamiento y personal de los Ministerios, previendo ya el propio decreto que en futuro tendría fondos propios. En cierta medida, la Ley 1984, ajustó el marco jurídico a una institución fuera del ámbito ministerial, regida por el derecho privado.

**El Instituto Nacional de Viticultura. (INAVI).** La Ley N°15.903 de Rendición de Cuentas y Balance Presupuestal del ejercicio 1986, promulgada el 10 de noviembre de 1987, en sus artículos 141 al 154, se crea el Instituto Nacional de Vitivinicultura, inspirado muy probablemente en el INAC, en referencia a sus facultades para regular y ordenar el sector. En este caso, el instituto que se crea para la ejecución de la política vitivinícola, asume algunas tareas que antes se llevaban adelante en el Ministerio de Ganadería (Contralor Legal), pero no se lleva funcionarios ni recursos de esa repartición.

**El Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIA).** Es creado por la Ley 16.065 de 6 de octubre de 1989, luego de un amplio debate parlamentario. En este caso, la Ley escindió del Ministerio de Ganadería de la época a la Unidad Ejecutora 005, Dirección de Investigación y el Centro de Investigaciones Agrícolas "Alberto Boerger". A diferencia de los dos últimos institutos creados (INAC e INAVI), este nuevo instituto tiene por objeto la generación de tecnología y la norma es bien explícita en relación con que todas aquellas actividades de fiscalización, control o regulaciones, quedan en la órbita del MGAP.

**El Instituto Plan Agropecuario (IPA).** Se crea a través de la Ley de Presupuesto Nacional del período 1996-2000, N° 16.736 de enero de 1996. Este instituto tiene como cometido la extensión, transferencia de tecnología y capacitación agropecuaria (IPA). El IPA es el sucesor de la Comisión Honoraria del Plan Agropecuario, quedándose con la propiedad de los bienes muebles, inmuebles, y con los funcionarios que la Junta Directiva optó por retener.

**El Instituto Nacional de Semillas (INASE).** Finalmente, el Instituto Nacional de Semillas se crea a través de la ley N° 16.811 de de 1997, bajo un modelo muy similar al de los anteriores institutos, escindiendo del MGAP los cometidos y atribuciones asignados a la Unidad Ejecutora de Semillas y a aquellos funcionarios que estuvieran dispuestos a realizar esa opción. En este caso el instituto que se crea vuelve a tener claros objetivos de fiscalización y regulación de la actividad.

Esta nueva institucionalidad agropecuaria, conformada por 5 personas jurídicas de derecho público no estatal (INAC, INAVI, INIA, INASE e IPA) y un Ente Autónomo

(INC), tienen bajo su responsabilidad la implementación de importantes funciones de la política pública agropecuaria.

Además, se propusieron una serie de nuevos y variados institutos. Algunos prosperaron y fueron aprobados como el Instituto Nacional de la Leche (INALE), pero que por su corta vida, aún no ha desarrollado capacidades operativas sustantivas. También se propuso la creación de otros institutos que no han prosperado (institutos vinculados con harina y panificados, citrus, arroz, granja vegetal, miel, etc.). Algunos de estos se plasmaron en proyectos de ley<sup>10</sup>, otros simplemente se esbozaron en ideas e intenciones. En la creación de los institutos también incidieron otros factores, como ser la ineficiencia del sector público, la participación del sector privado, la búsqueda de un financiamiento autónomo, la mejora salarial de los funcionarios públicos, etc.

**Los cometidos sustantivos de los institutos y las posibilidades de coordinación de acciones con el SNAP**

El despliegue territorial de los institutos descentralizados, las políticas de alianzas que han desarrollado en temas de “contacto” potencial con los cometidos del SNAP ofrece algunas oportunidades que es conveniente analizar, de acuerdo con los objetivos de este trabajo. En el Cuadro VI.3 se presenta una síntesis de sus cometidos sustantivos.

Las oportunidades más importantes surgen con el INIA en varios Programas Nacionales de Investigación del Instituto y, en particular en el Programa Nacional en Producción y Sustentabilidad Ambiental, pero también en otros programas nacionales que incorporan en las investigaciones y desarrollos la temática de evaluación de la biodiversidad.

**Cuadro VI.3. Los cometidos sustantivos de los Institutos descentralizados del MGAP**

	OBJETIVOS	MISION
INIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formular, ejecutar programas de investigación que generen y adapten tecnologías necesarias en el país.</li> <li>• Articular una efectiva transferencia de tecnología.</li> <li>• Participar en el desarrollo de un acervo científico y tecnológico nacional actuando o coordinando con otros programas de investigación y transferencia de tecnología públicos o privados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contribuir al desarrollo de los productores y del sector:</li> <li>• Generando, incorporando y adaptando conocimientos y tecnologías considerando Políticas de Estado, sustentabilidad económica, ambiental y social.</li> <li>• Promoviendo el fortalecimiento y consolidación de un Sistema Nacional de Ciencia,</li> <li>• Tecnología e Innovación.</li> <li>• En compromiso con la calidad humana y profesional de su gente, procesos y productos.</li> </ul>
IPA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar extensión, transferencia y capacitación, promoviendo el desarrollo del sector.</li> <li>• Asociado al MGAP, apoyar planes de promoción en zonas económica y tecnológicamente sumergidas.</li> <li>• Elaborar planes de desarrollo a nivel predial, regional o nacional.</li> <li>• Convenios con instituciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras, y con organismos internacionales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contribuir al desarrollo sostenible e innovador de la producción ganadera y sus productores, principalmente de los pequeños y medianos, para mejorar su situación económica, familiar y humana, mediante capacitación, extensión, generación de información y articulación con otras instituciones</li> </ul>

<sup>10</sup> En particular esta administración ha presentado en el Parlamento un anteproyecto de Ley de Lechería que crea en su Capítulo 2º el Instituto Nacional de Lechería (INALE) bajo la forma jurídica de Persona Pública de carácter no estatal y en sustitución de la Junta Nacional de la Leche que opera actualmente en la órbita del MGAP.

<b>INASE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proponer el dictado de normas sobre producción, certificación, comercialización, exportación e importación de semillas; la protección de creaciones y descubrimientos fitogenéticos.</li> <li>• Fomentar la producción y el uso de la semilla con identidad y calidad comprobada, estimulando el desarrollo de la industria semillera.</li> <li>• Apoyar la obtención y uso de nuevos materiales fitogenéticos nacionales y extranjeros adecuados al país.</li> <li>• Proteger creaciones y descubrimientos fitogenéticos, otorgando títulos de propiedad.</li> <li>• Impulsar la exportación de semillas.</li> <li>• Fiscalizar el cumplimiento de la normativa legal en la materia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover y contribuir al desarrollo de la actividad semillera, incentivando el uso y producción de semilla de calidad e identidad comprobadas, fortaleciendo el crecimiento del sector agropecuario en un marco de compromiso, ética, responsabilidad técnica y administrativa, involucrando a esos efectos los mejores recursos humanos.</li> </ul>
<b>INAVI</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El objetivo fundamental del Programa fue transformar al sector de la industria vinícola uruguaya a una mayor capacidad competitiva; lo que en resumidas cuentas debe definirse como el inicio del camino a la calidad total de los vinos. Es, en definitiva, la traducción tecnológica de la materia prima que proviene de los viñedos de variedades seleccionadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• S/datos</li> </ul>
<b>INAC</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover, regular, coordinar y vigilar actividades de producción, transformación, comercialización, almacenamiento y transporte de carnes bovina, ovina, equina, porcina, caprina, de ave, de conejo y animales de caza menor, sus menudencias, subproductos, subproductos cárnicos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar de acciones de naturaleza colectiva que mediante el conocimiento, la información y la innovación tecnológica, promuevan actividades y formulen políticas que agreguen valor y contribuyan al desarrollo socio-económico de la Cadena Cárnica.</li> </ul>
<b>INC</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• "Humanizar el paisaje rural"</li> <li>• Provocar un real acondicionamiento territorial del país.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• "... promover una racional subdivisión de la tierra y su adecuada explotación, procurando aumentar y mejorar la producción, la radicación y bienestar del trabajador"</li> <li>• Aplicar la ley de creación en todos sus términos, con el objetivo de propulsar la colonización tal como se entiende en su artículo primero (para el actual periodo de gobierno)</li> </ul>

Fuente: elaborado con base en informe CCU (2007).

**El INIA opera bajo una estructura organizativa matricial**, en donde básicamente las cinco regionales del Instituto le otorgan el soporte operativo básico para el trabajo descentralizado de los Programas Nacionales. En el Cuadro VI.4 se presenta una síntesis de los posibles puntos de contacto entre las actividades que está desarrollando el INIA en sus programas de investigación y los cometidos del SNAP.

**Cuadro VI.4. El INIA y posibilidades potenciales de coordinación con el SNAP**

<b>Estructura Institucional Operativa del INIA</b>	<b>Programas/actividades vinculadas con RRNN y biodiversidad</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estructura organizativa matricial operativa/programática:</li> <li>• 5 Estaciones Experimentales Regionales ubicadas en: Canelones .Las Brujas (INIA Wilson Ferreira Aldunate) Colonia (INIA La Estanzuela); Salto (INIA Salto); Tacuarembó (INIA Tacuarembó); Treinta y Tres (INIA Treinta y Tres) y;</li> <li>• 11 Programas Nacionales (Arroz; Carne y Lana; Citrícola; Cultivos de secano; Forestal; Frutícola; Hortícola; Leche; Pasturas y Forrajes; Producción Familiar y Producción y Sustentabilidad Ambiental.)</li> <li>• 5 Gerencias: Agroclima y Sistemas de Información; Biotecnología; Vinculación Tecnológica; Cooperación Internacional;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Foco principal Programa Nacional en Producción y Sustentabilidad Ambiental Gerencia de Vinculación Tecnológica (Convenio INIA/MGAP sobre Manejo Integrado de RRNN y Biodiversidad)</li> <li>• Arroz: Valorización del Sistema de Producción Arroceros</li> <li>• Programa Carne y Lana: Líneas de trabajo en Bienestar Animal en Bovinos, Inocuidad de Carnes y Carne Orgánica.</li> <li>• Programa Forestal: Diversificación de Especies (prospección materiales);</li> <li>• Programa Horticultura: germoplasma silvestre; Control Integrado de Plagas y Enfermedades</li> <li>• Programa Pasturas: Manejo Sustentable del Campo Natural (indicadores de degradación del Campo Natural)</li> <li>• Programa Producción Familiar: Leche para quesos diferenciados, agricultura orgánica familiar ; experiencias asociativas</li> <li>• Programa Producción y Sustentabilidad Ambiental: Uso y manejo sustentable de suelo y agua en diferentes sistemas de producción; Valorización de la biodiversidad y su utilización para el control de plagas (insectos, enfermedades y malezas); Uso de la biodiversidad</li> </ul>

Semillas e Informática	para la evaluación de impacto de la intensificación agrícola y el diseño de agroecosistemas sustentables.; herramientas para la producción y sustentabilidad ambiental de cuencas de aptitud forestal.
------------------------	--

Fuente: elaborado con base en INIA (2008).

Por su parte, el objetivo del **Instituto Plan Agropecuario (IPA)** es asistir a la producción ganadera familiar a través de la capacitación al productor y de la difusión de actividades. En el Cuadro VI.5 se presenta una síntesis de su organización institucional y los puntos de contacto con las actividades del SNAP.

**Cuadro VI.5 El IPA y las posibilidades de coordinación con el SNAP**

Estructura Institucional Operativa del Plan Agropecuario	Programas/actividades vinculadas con RRNN y biodiversidad
<p>Director General ;</p> <p><b>I. Áreas de Capacitación y Extensión</b> a productores familiares ganaderos pequeños, asalariados y jóvenes con cuatro Unidades Regionales: Zona Este (Maldonado, Lavalleja y Rocha; Zona Litoral Centro (Río Negro, Soriano, Colonia, San José, Durazno); Zona Litoral Norte (Artigas, Salto, Paysandú), y Regional Norte: Rivera, Tacuarembó ; Cerro Largo) y Tres Unidades de Soporte;</p> <p><b>II. Área de Proyectos y Articulación.</b> Para que estas políticas sean efectivas el Plan Agropecuario tiene diferentes convenios con distintas organizaciones públicas y privadas articulados a través de esta unidad.</p>	<p><b>I. El IPA y el desarrollo sostenible.</b> El concepto de desarrollo sostenible que aplicará el Instituto se guiará por la atención a sus tres dimensiones principales: la económica, la social y la ambiental, promoviendo un uso responsable de los recursos naturales.</p> <p><b>II. El desarrollo de los servicios del IPA.</b> Los servicios del Instituto Plan Agropecuario están dirigidos principalmente hacia las unidades de producción y decisión familiares para las que la ganadería, es una relevante fuente de ingresos. Priorizaremos la máxima cercanía a nuestro público objetivo, promoviendo la innovación tanto técnica como organizacional.</p>

Fuente: elaborado con base en información del IPA.

El **IPA** ha desarrollado ya actividades en conjunto con el MGAP y, en particular en el área de preservación de los RRNN en el Convenio con el Programa Producción Responsable que ejecuta dicho Ministerio. En este sentido, precisamente se abren oportunidades interesantes para montar algunas actividades de difusión conjunta en regiones del país de predominancia ganadera en los sistemas de producción extensiva, en particular en la zona de Basalto del Norte del país y en las “Sierras del Este” en Lavalleja y Maldonado.

**El INAVI** ha definido dos grandes áreas de trabajo vinculadas a la promoción de los viñedos: i) la capacitación y promoción a amplios niveles, incluyendo el desarrollo de circuitos turísticos varios vinculados al vino y las bodegas existentes en diferentes zonas del país; y ii) el estímulo a la reconversión vitícola, financiando la incorporación en bodegas seleccionadas de activos fijos para la reconversión de las mismas. En el marco de estas iniciativas se creó el programa “Los caminos del vino” que reúne a 20 bodegas en circuitos establecidos en Montevideo, Canelones, San José, Colonia, Salto, Rivera y Maldonado. La posibilidad de integrar en esta iniciativa ecoturística al SNAP puede ser un tema a explorar con mayor profundidad.

**El INAC** ha promovido al Uruguay como productor de carne natural. Al igual que en el caso anterior convendría explorar posibilidades de asociar, sobre todo en el norte del país, a productores certificados de carne natural con los trabajos de desarrollo institucional vinculados al SNAP.

Por último, la existencia de 14 regionales del **INC** distribuidas en todo el país y su importancia relativa de los desarrollos en colonias ganaderas del norte también ofrecen una valiosa oportunidad para incentivar desarrollos conjuntos que permitan coordinar acciones entre el SNAP y dicho instituto.

#### VI.4. Los desarrollos institucionales en el área turística

El año 2009 se aprobó el Primer Plan Nacional de Turismo, involucrando un proceso participativo que contó con el apoyo del conjunto del espectro político y la participación directa de los principales agentes del sector.

En el marco de las principales orientaciones estratégicas definidas en dicho Plan existen varias posibilidades de complementación con la instalación y desarrollo del SNAP. En el Cuadro VI.6 se presentan las principales orientaciones estratégicas contenidas en el referido Plan.

**Cuadro VI.6. Orientaciones estratégicas contenidas en el Plan Nacional de Turismo**

Modelo turístico sostenible económicamente, ambiental y socio-culturalmente	Innovación y calidad. Impulso a la competitividad	Incremento de capacidades, calidad del empleo y compromiso de los actores	Marketing y promoción para ampliar la fidelización de la demanda	Turismo como herramienta para la integración social, territorial y política
Gestión de los destinos turísticos	Apuesta a la Calidad	Profesionalización	Mejora de la oferta turística	Descentralización de la gestión y participación de los actores
Rentabilidad, empleo y desarrollo local	Modelo de Innovación turística	Responsabilidad empresarial, que fomenta el desarrollo profesional y humano	Posicionamiento a nivel internacional	Integración de territorios al espacio turístico
Sostenibilidad como calidad en la experiencia turística	Diversificación de la Oferta			Comprensión y satisfacción al derecho humano al turismo y la recreación

Fuente: Ministerio de Turismo y Deportes (2009).

#### **Clusters de turismo (OPP)**

Otros desarrollos institucionales en el área turística refieren a los conglomerados de Turismo de Colonia y Montevideo que pertenecen al Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas (PACC) el cual se ejecuta desde la Dirección de Proyectos de Desarrollo (DI.PRO.DE) en coordinación con Ministerios e Intendencias. El PACC, que se inicia en 2005, tiene como objetivo contribuir a la dinamización de ciertos conglomerados seleccionados, a través de la articulación y la cooperación de las empresas, trabajadores e instituciones pertenecientes a estos. En 2007, se crea el conglomerado Turismo en Colonia y un año más tarde el de Montevideo.

En relación al conglomerado de Turismo en Colonia, se han implementado varios proyectos enmarcados dentro del plan estratégico definido en julio de 2007 para este conglomerado. Destacan, desde el punto de vista institucional, la creación de la Asociación Turística, ente mixto (público-privado) conformado por la Dirección de Turismo de la Intendencia de Colonia y el Ministerio de Turismo y Deporte por el

sector público y , por el sector privado, varias empresas vinculadas al conglomerado (empresas de la Cámara Hotelera y Turística de Colonia, Cámara Inmobiliaria de Colonia, Sector Transporte Fluvial, Sector Transporte Terrestre; Sector Turismo Rural y Bodegas; Sector Comercial: Colonia Shopping; Grupo Gastronómico del Departamento de Colonia). Asimismo, se crea la Mesa de Coordinación Turística del Departamento de Colonia, integrada por funcionamiento los directores del gobierno departamental y los directores de las distintas áreas del gobierno nacional con incidencia en la actividad turística, además de representantes del sector privado.

Según se desprende del informe “Insumos para políticas de competitividad y conglomerados. Lecciones aprendidas 2006-2009” el avance más importante del conglomerado es la propia idea de la complementariedad de los agentes del sector, que ha logrado realizar varios acuerdos entre privados para potenciar las acciones tomadas. Dentro de las acciones llevadas a cabo por el conglomerado destacan la creación de la marca turística del Departamento de Colonia: “Colonia Encuentro Mágico” como forma de posicionarse en los mercados internacionales y la creación del sitio web [www.coloniaturismo.com](http://www.coloniaturismo.com) como herramienta para promocionar el destino. En línea con la promoción de Colonia como destino turístico, representantes del cluster participan en ferias a nivel nacional e internacional con el objetivo de difundir el departamento y generar nuevas oportunidades de mercado. Asimismo, se realizaron actividades de capacitación en idioma inglés para trabajadores y empresarios del sector turístico, y capacitación sobre el destino Colonia para trabajadores del sector a través del programa Conocer para Hacer Conocer que busca que los trabajadores mejoren la calidad de la información sobre el Destino Colonia a la hora de comunicarse con el cliente. Otra acción a destacar es la realización de acciones de benchmarking que permitan vincular al destino Colonia con destinos internacionales a efectos de relevar buenas prácticas de gestión turística. El benchmarking implica la comparación de Colonia como Ciudad Patrimonio Cultural de la Humanidad (que es el principal atractivo de Colonia) con otros destinos internacionales de la misma naturaleza, organizándose en esta oportunidad una comparación con España.

En cuanto al conglomerado de Turismo de Montevideo, en marzo de 2009 se elaboró el plan estratégico en el que se establece el objetivo de conseguir que Montevideo sea el destino de referencia del Río de la Plata principalmente en relación al turismo de negocios y *shortbreaks*. Se plantea como objetivo concreto para 2014 duplicar la tasa de crecimiento interanual de turistas llegando a un 4% lo que significaría alcanzar una tasa de crecimiento de 20% en el año 2014 superando así el millón de visitantes al destino. Dentro del Plan de Acción Montevideo 2014 se establecen acciones para fortalecer la cadena de valor turística. Estas acciones buscan mejorar la coordinación público – privada y público – público mediante la Mesa del Turismo que tiene una función consultiva y de coordinación. Asimismo, el plan establece el apoyo a la creación y formalización de redes empresariales mediante líneas de crédito y beneficios fiscales.

Los avances en el accionar del conglomerado de Turismo en Montevideo son incipientes en parte debido al poco tiempo de existencia del conglomerado. Destaca la conformación de un grupo de empresarios que avaló el Plan estratégico participativo y lidera el proceso de ejecución. Asimismo, se han elaborado los estatutos de la Asociación Turística de Montevideo para presentarlos ante el Ministerio de Educación y Cultura. Por otra parte se está trabajando en los siguientes proyectos de redes: Club Gastronómico, Club de Turismo Idiomático y Club de Oferta Cultural y en el Plan de Marketing y Señalética del destino.

El cuadro que sigue muestra los montos comprometidos (Proyectos firmados) y ejecutados, acumulados a noviembre de 2009 para todos los conglomerados del PACC.

**Cuadro VI.7. Montos comprometidos (Proyectos firmados) y ejecutados, acumulados a noviembre de 2009.**

Proyectos por Conglomerado	Firmados		Ejecutado
	Nro.	U\$\$	U\$\$
Software	12	908.952	423.974
Arándanos	15	499.425	284.003
Calzado y Marroquinería	14	398.304	233.055
Vestimenta	12	429.277	176.951
Audiovisual	24	523.865	137.078
<b>Trusimo en Colonia</b>	<b>9</b>	<b>234.220</b>	<b>121.713</b>
Piedras Preciosas	9	167.352	111.783
Apicultrua	18	305.257	93.083
Alimentos	2	56.596	25.252
Vitivinicultrúa	2	107.617	9.895
<b>Tursimo en MVD</b>	<b>1</b>	<b>10.000</b>	<b>0</b>
<b>TOTAL</b>	<b>118</b>	<b>3.640.865</b>	<b>1.616.787</b>

Fuente: PACC.

### **VI.5. Algunos desarrollos institucionales locales vinculados a la descentralización**

En el marco del Programa de Desarrollo Local ART Uruguay se realizaron diagnósticos de los departamentos del país en relación con los recursos económicos y sociales que juegan un rol importante en su desarrollo sostenible. En estos diagnósticos, plasmados en los “Cuadernos para el Desarrollo Local”, se actualiza el Índice de Competitividad Regional (ICR) para el año 2007<sup>11</sup>. Este índice mide la competitividad entendida como la capacidad para generar bienestar en el largo plazo, considerando conjuntamente características relacionadas con la actividad económica, infraestructura, capital humano y factores institucionales. La dimensión institucional intenta reflejar la capacidad de competencia, relacionada con las finanzas municipales y su apoyo al desarrollo local.

En el cuadro VI.8 se muestra el ranking de los departamentos del país de acuerdo al ICR tanto para su dimensión global como para el indicador de las instituciones. Se agrupan los departamentos según desempeño del indicador institucional encontrándose que los mejores posicionados son los departamentos de San José, Durazno, Treinta y Tres, Río Negro y Rocha. Estos departamentos también se posicionan favorablemente en relación al índice global con excepción de Durazno y Treinta y Tres. Esta disparidad en el posicionamiento muestra una preponderancia de las instituciones de gobierno que pueden estar sufriendo espacios que no han sido ocupados por el sector privado. Esta misma lectura puede hacerse para los departamentos de Artigas, Tacuarembó y Cerro Largo que se posicionan en el segundo nivel según el indicador institucional pero que tienen una mala ubicación relativa en el componente global del indicador.

<sup>11</sup> Se actualiza el ICR elaborado por PNUD (2002) en el Informe de Desarrollo Humano en Uruguay 2001.

**Cuadro VI.8. Ranking de departamentos según ICR**

Departamento	Zona	ICR 2007	
		Instituciones (gobierno)	Global
San José	Zona Sur	1	3
Durazno	Zona Centro	2	12
Treinta y Tres	Zona Este	3	16
Río Negro	Zona Litoral Oeste	4	7
Rocha	Zona Este	5	7
Artigas	Zona Norte	6	18
Tacuarembó	Zona Norte	7	15
Lavalleja	Zona Este	8	10
Salto	Zona Norte	9	6
Cerro Largo	Zona Este	10	17
Flores	Zona Centro	11	12
Colonia	Zona Litoral Oeste	12	2
Soriano	Zona Litoral Oeste	13	9
Montevideo	Zona Sur	14	1
Florida	Zona Centro	15	12
Maldonado	Zona Este	16	3
Rivera	Zona Norte	17	19
Paysandú	Zona Litoral Oeste	18	11
Canelones	Zona Sur	19	5

Fuente: Cuaderno para el desarrollo local (2008).

En el último nivel del ranking según instituciones, se encuentran los departamentos de Maldonado, Rivera, Paysandú y Canelones. Para el caso de los departamentos de Maldonado y Canelones, el indicador global los posiciona entre los primeros lugares del ranking, mostrando una situación inversa a la de los departamentos de Artigas, Tacuarembó y Cerro Largo. Algo similar ocurre para los departamentos de Montevideo y Colonia.

En dichos documentos también se presenta un ranking de los departamentos en base a una investigación que explora el grado de desarrollo económico en la década de los noventa medido a través de un indicador de desarrollo económico territorial endógeno (DETE). El DETE se compone de cuatro factores claves: la innovación, la organización de la producción, las economías de aglomeración urbana y las instituciones<sup>12</sup>. Este último indicador incluye presencia de asociaciones y organizaciones de la sociedad civil, agentes culturales, e indicadores por ausencia de capital social vinculados a crímenes contra las personas y las propiedades. En el cuadro VI.9 se muestra el ranking de los departamentos según el efecto conjunto de los factores mencionados y el que refiere al indicador institucional.

**Cuadro VI.9. Ranking de departamentos según DETE**

<sup>12</sup> Rodríguez Miranda, (2006). Instituto de Economía de la FCEA de la UDELAR.



Departamento	Zona	DETE	
		Instituciones	Efecto conjunto
Florida	Zona Centro	1	5
Colonia	Zona Litoral Oeste	2	4
Montevideo	Zona Sur	3	1
Flores	Zona Centro	4	7
San José	Zona Sur	5	6
Salto	Zona Norte	6	10
Durazno	Zona Centro	7	18
Maldonado	Zona Este	8	3
Lavalleja	Zona Este	9	9
Paysandú	Zona Litoral Oeste	10	8
Río Negro	Zona Litoral Oeste	11	11
Artigas	Zona Norte	12	17
Soriano	Zona Litoral Oeste	13	12
Cerro Largo	Zona Este	14	19
Canelones	Zona Sur	15	2
Rivera	Zona Norte	16	15
Treinta y Tres	Zona Este	17	14
Rocha	Zona Este	18	13
Tacuarembó	Zona Norte	19	16

Fuente: Cuaderno para el desarrollo local (2008).

En el indicador DETE existe mayor correlación entre el efecto conjunto y el componente institucional. El ranking institucional en este caso no es comparable con el del ICR debido que ambos miden distintas variables: en el caso del ICR se mide la institucional gubernamental mientras que en el DETE se mide la institucionalidad civil.

Los departamentos mejores posicionados en relación al efecto institucional del DETE son Florida, Colonia, Montevideo, Flores y San José. Por su parte, los peores posicionados son los departamentos de Rivera, Treinta y Tres, Rocha y Tacuarembó.

## VI.6. El Gabinete Productivo: espacio interinstitucional de coordinación de políticas públicas

El Gabinete Productivo constituye una instancia para el desarrollo de políticas públicas coordinadas de una forma transversal entre los Ministerios que tienen una relación más directa con el desarrollo productivo y las exportaciones. Se trata de una instancia de coordinación, aún no suficientemente institucionalizada, integrada por los Ministerios de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), el Ministerio de Industria, Energía y Minas (MIEM) y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). El funcionamiento del Gabinete responde a los siguientes lineamientos definidos por el gobierno:

- El Gobierno jugará un rol clave en la **promoción de industrias y servicios**, con políticas activas de corte sectorial.
- En ese marco, la visión de **cadena productiva** (ya sea que existan completamente, parcialmente o incipientemente en el país), es la unidad de análisis y propuesta del presente trabajo.

- Se han seleccionado cadenas productivas estratégicas, basadas en criterios de:
  - ✓ **Relevancia** económica
  - ✓ Potencialidad de mayor **Valor agregado**
  - ✓ Posibilidades de absorción **tecnológica**
  - ✓ **Dinamismo** en los **mercados** internacionales

Las cadenas seleccionadas en una primera etapa, y que tendrían una eventual contacto institucional potencial con los desarrollo del SNAP son, en principio: carne vacuna, cadena de cereales y oleaginosos, cadena láctea, complejo forestal celulósico-maderero.

Dentro de las cadenas seleccionadas existen oportunidades para la extensión y/o captación de procesos en las cadenas productivas, apostando a la creación de segmentos específicos no *commodities*. Ello exige un esfuerzo serio orientado a la construcción de activos específicos que terminan creando condiciones diferentes de comercialización intra-cadena y espacios regionales de desarrollo más específicos.

En varias de estas cadenas se sugiere apoyar la segmentación con eventuales certificaciones ambientales. Ello implica desarrollar procesos nuevos que para que sean reconocidos internacionalmente, deben estar basados necesariamente en investigación nacional aplicada, relativa al uso de los recursos naturales y las posibilidades de diferenciar estos procesos, y a la certificación internacional de las mismas.

En definitiva, en varias de ellas existirían posibilidades para la “segmentación” de los flujos a partir del desarrollo de activos específicos vinculados a la cuestión ambiental y, más en particular, a la preservación de la biodiversidad. Sin embargo, estas posibilidades no han sido exploradas en este tipo de enfoques, si bien existen contribuciones, tanto de investigación y desarrollo, como de emprendimientos privados que buscan avanzar en esta dirección. Por tanto, salvo experiencias muy incipientes de productores y emprendimientos innovadores (carne orgánica, arroz orgánico) que han tenido cierto desarrollo, aún se trata de potencialidades a explotar en el futuro.<sup>13</sup>

## VI.7. En suma

Si bien la lógica de desarrollo institucional uruguayo es esencialmente centralista (caracterizada por Arocena (2009) como “vertical-sectorial”), sin embargo, en los últimos años se han venido plasmando varias iniciativas, de muy diversos tipos, para fomentar el trabajo descentralizado territorial en distintos ámbitos. Ello marca una tendencia todavía incipiente para fomentar el trabajo en redes que tienen, muchas de ellas, expresiones y posibilidades regionales muy interesantes, que conseguirá consolidarse en la medida en que se progrese paulatinamente hacia la descentralización política, generándose la tercera instancia de gobierno a nivel municipal como se pretende.

La síntesis realizada en este capítulo evidencia que existen posibilidades ciertas para avanzar en la coordinación transversal de iniciativas que pueden dar

---

<sup>13</sup> Al respecto, el desarrollo reciente más avanzado es el de la cadena arrocera que ya ha implantado las normas de Buenas Prácticas Agrícolas y que estará trabajando en los próximos años para su certificación.

concreción a iniciativas regionales valiosas para el avance en la implementación del SNAP en diferentes regiones del territorio nacional. El ejemplo más claro de ello tiene relación con los desarrollos más descentralizados en el ámbito de la institucionalidad vinculada al sector agropecuario, antes mencionados y analizados. En este sentido, y si bien resta mucho por avanzar, también es posible visualizar oportunidades de articulación dentro del sector turístico, tanto a nivel de las iniciativas departamentales o dentro de la institucionalidad ministerial o de la OPP.

## Referencias bibliográficas

- Administración Nacional de Puertos. Estadísticas. Disponible en: <http://www.anp.com.uy/montevideo/stats/default.asp>
- Bruner, A., Hanks, J. y Hannah, L. (2003). How much will effective protected area systems cost? Paper prepared for Vth World Parks Congress, 8–17 September, Durban, South Africa.
- CCU (2007). Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca. Área Rural del Centro Cooperativista Uruguayo. Análisis de los Institutos Públicos de carácter no Estatal. Una agenda de temas para la Institucionalidad Pública Agropecuaria. Disponible en: [http://www.mgap.gub.uy/Cartelera/AnalisisdelosInstitutosPublicos\\_IPNEAgrop.pdf](http://www.mgap.gub.uy/Cartelera/AnalisisdelosInstitutosPublicos_IPNEAgrop.pdf)
- Corporación Ferroviaria del Uruguay. Estadísticas. Disponible en: <http://www.corporacionferroviaria.com.uy/>
- Corporación Vial de Uruguay. [http://www.cvu.com.uy/component/option,com\\_frontpage/Itemid,1/](http://www.cvu.com.uy/component/option,com_frontpage/Itemid,1/)
- Cuaderno para el desarrollo local (2008). Barrenechea, P. Rodríguez, A. Troncoso, C. Programa de Desarrollo Local ART Uruguay. Cuadernos para el Desarrollo Local. Serie: Recursos económicos y sociales para el desarrollo local. 2008. Disponible en: [http://www.arturuguay.org/art/home/home/index.php?menu=sub1\\_8&menu2=sub2\\_25&t=secciones&secc=274&sub=395](http://www.arturuguay.org/art/home/home/index.php?menu=sub1_8&menu2=sub2_25&t=secciones&secc=274&sub=395)
- Dirección Nacional de Transporte. Estadísticas. Disponible en: [http://www.dnt.gub.uy/portal/hgxpp001.aspx?11,4,97,O,S,0,MNU;E;84;7;96;2;115;1;MNU;,"](http://www.dnt.gub.uy/portal/hgxpp001.aspx?11,4,97,O,S,0,MNU;E;84;7;96;2;115;1;MNU;,)
- Instituto Cuesta Duarte (2008). Informe sectorial de puertos (en línea). Montevideo, Uruguay. Disponible en: [http://www.cuestaduarte.org.uy/portal/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=84&Itemid=69&mosmsg=Est%E1+intentando+acceder+desde+un+dominio+no+autorizado.+%28www.google.com.uy%29](http://www.cuestaduarte.org.uy/portal/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=84&Itemid=69&mosmsg=Est%E1+intentando+acceder+desde+un+dominio+no+autorizado.+%28www.google.com.uy%29)
- Lorenzo, F. y Lanzilotta, B. (2002). El precio de la tierra en Uruguay. Anuario OPYPA. Montevideo.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2009). Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal, ejercicio 2008. Montevideo, Uruguay. Disponible en: <http://www.mef.gub.uy/documentos/20090701-rend-cuentas-2008-mje-proy-lej-info2005-2009.pdf>
- Ministerio de Transporte y Obras Pública (2009). Construcción y desarrollo: balance de gestión y rendición de cuentas (en línea). Montevideo, Uruguay. Disponible en: <http://www.mtop.gub.uy>

- Ministerio de Turismo y Deportes (2009). Plan Nacional de Turismo Sostenible, 2009-2020. Disponible en: [http://www.mintur.gub.uy/novedades/Plan%20Turismo%20Sostenible\\_final.pdf](http://www.mintur.gub.uy/novedades/Plan%20Turismo%20Sostenible_final.pdf)
- Naidoo, R., Balmford, A, Ferraro, P., Polasky, S., Ricketts, T y Rouget, M. (2006) "Integrating economic costs into conservation planning". En *Trends in Ecology and Evaluation*. Vol. 21 N° 12. Elsevier.
- Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas. Turismo en Colonia. Plan de Refuerzo de la Competitividad (PRC). URUGUAY - JULIO de 2007. Disponible en: <http://www.diprode.opp.gub.uy/pacc/>
- Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas. Memoria anual. Diciembre 2009. Disponible en: <http://www.diprode.opp.gub.uy/pacc/>
- Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas. Propuesta de Plan estratégico. Conglomerado de Turismo en Montevideo. Marzo de 2009. Disponible en: <http://www.diprode.opp.gub.uy/pacc/>
- Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas. "Insumos para políticas de competitividad y conglomerados. Lecciones aprendidas 2006-2009"
- Rodríguez Miranda, (2006). Desarrollo Económico Territorial Endógeno. Teoría y aplicación al caso uruguayo, Documento de trabajo DT 02/06, Instituto de Economía, Área de Desarrollo, Sub-Área Desarrollo Regional y Local. Disponible en [www.iecon.ccee.edu.uy](http://www.iecon.ccee.edu.uy).
- Wilson, K., Mc Bride, M., Bode, M. y Possingham, H. (2006). "Prioritizing global conservation efforts". En *Letters, Nature*. Vol. 440. págs. 337 a 340.