



PLAN ESTRATÉGICO DEPARTAMENTAL DE ARTIGAS 2012-2025



|| AUTORIDADES

OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO - ÁREA DE POLÍTICAS TERRITORIALES - PROGRAMA URUGUAY INTEGRA

Gabriel Frugoni
Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto

Jerónimo Roca
Sub-Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto

Marcos Otheguy
Coordinador del Área de Políticas Territoriales

Carlos Fagetti
Coordinador del Programa Uruguay Integra

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO - URUGUAY

Susan McDade
Coordinadora Residente de las Naciones Unidas
y Representante Residente del PNUD en el Uruguay

Aldo García
Representante Residente Adjunto
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en el Uruguay

Virginia Varela
Analista de Programa
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en el Uruguay

Elcira Berrutti
Especialista en Gerencia de Programa / Programa ART
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en el Uruguay

INTENDENCIA DE ARTIGAS

Patricia Ayala
Intendenta

Gerardo García
Secretario general

Enrique Silva
Director de Planificación y Desarrollo

|| CONSEJO DE COOPERACIÓN DEPARTAMENTAL

Alejandra Paz	Julio Souvie
Alex Olivera	Lans Signorelli
Ana Carrato	Leo Fagúndez
Andrea Cecilia Da Rosa	Leonardo De León
Ariel Sánchez	Lucía Farias
Carlos Sanchis	Marcos Arzuaga
Carlos Soto	María Teresa Curi
Cesar Iriarte	María Teresa Láenz
Daniel Costa	Miguel Castro
Ethel Bustamante	Milva Panizza
Fernando Pellicer	Miriam Gómez
Francisco Moraes	Nelson Centomo
Gabriel Ponte	Omar Pereira
Gonzalo Brum	Orlimar Ojeda
Gustavo Favaro	Ramon Walter Rodríguez
Gustavo Hardy	Roberto Pivetta
Jorge Bastos	Ruben Somacal
Jorge Irisity	Sergio Pampillon
Jorge Velázquez	Sergio Serra
Jose Lachaise	William Cresseri
Juan De La Pena	

El Plan Estratégico Departamental de Artigas fue realizado con el apoyo metodológico de Denis Van Dam y Marcelo Larrick (VNG International) integrantes de la Asistencia Técnica Internacional del Programa Uruguay Integra de la OPP - UE y por Pedro Barrenechea de ART – PNUD.

|| CRÉDITOS

TEXTOS
Equipo del Consejo de Cooperación Departamental

FOTOGRAFÍAS
Federico Estol y archivo de Intendencia de Artigas

DISEÑO
MJF Comunicación.

Las posiciones expresadas en esta publicación son las de los autores, y no reflejan necesariamente opiniones de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) ni de Naciones Unidas, ni de la Intendencia de Artigas.

Distribución Gratuita.

PLAN ESTRATÉGICO DEPARTAMENTAL DE ARTIGAS 2012 – 2025

Artigas
Noviembre 2011

Con el apoyo de:



ÍNDICE CONTENIDO

Prólogo	11
Introducción	15
CAPÍTULO I: EL ANÁLISIS BÁSICO DE LOS RECURSOS ECONÓMICOS Y SOCIALES DE ARTIGAS	18
1.1 INTRODUCCIÓN	20
1.2 POSICIÓN GEOGRÁFICA	21
1.3 DEMOGRAFÍA	21
1.4 RECURSOS NATURALES Y MEDIO AMBIENTE.....	25
1.4.1 Gestión de los Residuos Sólidos Urbanos	25
1.4.2 Tratamiento de aguas residuales	26
1.5 LA ECONOMÍA DEPARTAMENTAL: SECTORES PRODUCTIVOS	27
1.5.1 Valor Agregado Bruto	27
1.5.2 Perfil económico del departamento	28
1.5.3 El Sector Primario: Actividad agropecuaria y minería	30
1.5.4 El sector Secundario: Actividad (agro) industrial.....	36
1.5.5. El sector terciario: Servicios	40
1.6 DESARROLLO ECONÓMICO Y COMPETITIVIDAD DE ARTIGAS EN EL CONTEXTO NACIONAL	45
1.6.1. Situación relativa desde un enfoque de desarrollo económico territorial	45
1.6.2 Situación relativa desde un enfoque de competitividad	47
1.6.3 Situación relativa desde un enfoque de atracción de inversiones	49
1.7 DESARROLLO EMPRESARIAL	52
1.7. 1 Caracterización de las empresas del territorio	52
1.7.2 Proyectos (Ley de Inversiones)	52
1.7.3 Creación de empresas	54
1.7.4 Profesionales y técnicos	55
1.8 MERCADO DE TRABAJO	56
1.9 INGRESOS Y POBREZA	60
1.10 COHESION SOCIAL Y TERRITORIAL: DIFERENCIAS INTRA DEPARTAMENTALES	63
1.10.1 Cohesión Social y Territorial.....	63
1.10.2 Territorio y Actividad Económica	64
1.11 INFRAESTRUCTURA FÍSICA DEL DEPARTAMENTO: TRANSPORTE, COMUNICACIONES, AGUA Y ENERGÍA	68
1.11.1 Infraestructura vial y transporte	68
1.11.2 Comunicaciones y tecnologías de la información	70
1.11.3 Agua e infraestructura hidráulica	70
1.11.4 Sector energía	71
1.12 INFRAESTRUCTURA DE COHESIÓN SOCIAL	72
1.12.1 Educación	72
1.12.2 Salud.....	75
1.12.3 Género.....	77
1.13 GOBIERNO DEPARTAMENTAL Y FINANZAS	79
1.13.1 División político-administrativa y finanzas.....	79
1.13.2 Gestión	79
1.13.3 Iniciativas para el desarrollo territorial	80
1.14 CONCLUSIONES GENERALES	81

CAPÍTULO II: NUESTRA VISIÓN AL 2025 Y LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO	86
2.1 INTRODUCCIÓN	88
2.2 El Departamento de Artigas – Análisis FODA	89
Síntesis FODA Departamental ARTIGAS	89
Reunión del Consejo de Cooperación Departamental en Bella Unión el 04 Junio de 2011.....	89
2.3 Visión del Departamento y Objetivos Estratégicos.....	94
2.4 La Estrategia de desarrollo del Plan.....	95
2.5 Ejes Prioritarios de Intervención (Objetivos Específicos) y Medidas de Política	97
Objetivo 1: Mejorar el desarrollo de la economía departamental.....	100
Eje Prioritario de Intervención 1 (Objetivo Específico 1): Valor agregado en las cadenas de producción:	100
Eje Prioritario de Intervención 2 (Objetivo Específico 2): Mejoramiento y promoción de la oferta turística:.....	100
Eje Prioritario de Intervención 3 (Objetivo Específico 3): Apoyo al sector empresarial, privado y cooperativo:	101
Objetivo 2: Infraestructura, gestión sostenible de los recursos y protección medioambiental	102
Eje Prioritario de Intervención 4 (Objetivo Específico 4): Protección Ambiental:	102
Eje Prioritario de Intervención 5 (Objetivo Específico 5): Mejoramiento de la Infraestructura:	102
Eje Prioritario de Intervención 6 (Objetivo Específico 6): Protección de la naturaleza:.....	103
Objetivo 3: Mejoramiento de la calidad de vida, el sistema educativo y la salud.....	103
Eje Prioritario de Intervención 7 (Objetivo Específico 7): Mejoramiento de la calidad de vida:.....	103
Eje Prioritario de Intervención 8 (Objetivo Específico 8): Mejoramiento del sistema educativo:.....	104
Eje Prioritario de Intervención 9 (Objetivo Específico 9): Protección de la Salud:.....	104
2.6 Principios estratégicos horizontales: Sociedad de la Información, Igualdad de oportunidades, gestión ambiental, Participación ciudadana.	105
2.6.1 Sociedad de la Información (TCI).....	105
2.6.2 Igualdad de oportunidades (IO)	106
2.6.3 Gestión racional del Medio Ambiente (GMA)	106
2.6.4 Participación ciudadana.....	107
2.7 Criterios para la Selección de Proyectos	108
2.8 El Banco de Proyectos Estratégicos Prioritarios.....	110
Cuadro con las propuestas presentadas por Objetivo Estratégico a los Municipios y/ o a la Intendencia de Artigas.....	111
CAPITULO III: LA EJECUCIÓN Y EL FINANCIAMIENTO DEL PLAN DE DESARROLLO DEPARTAMENTAL.....	114
3.1 INTRODUCCIÓN	116
3.2 MECANISMOS INSTITUCIONALES PARA LA EJECUCIÓN.....	116
3.3 MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO PARA LA EJECUCIÓN	119
3.4 MONITOREO DEL PLAN DEPARTAMENTAL.....	119
3.5 EL FUTURO DEL PLAN DEPARTAMENTAL	121
ANEXO 1 Equipo de Formulación del Plan y Miembros del Consejo de Cooperación Departamental	124
ANEXO 2 Reglamento del Consejo de Cooperación Departamental	130
ANEXO 3 Hoja de Identificación de Proyectos (Banco de Proyectos)	134
ANEXO 4 Fichas de Evaluación para los Proyectos Presentados	135
ANEXO 5 Resultados de la Priorización de los proyectos realizados por el Consejo	139

|| PRÓLOGO

El Plan de Desarrollo Departamental (PDD) de Artigas es un documento estratégico básico para el período que se inicia en 2012 y culminará en 2025. El trabajo sobre este documento se inició en setiembre de 2010 y resultó ser un proceso muy exigente, todo un desafío para nuestro departamento.

Cuando asumí la Intendencia de Artigas a principios de julio de 2010, una de mis primeras iniciativas fue convocar a toda la sociedad del departamento a participar activamente en la formulación de un Plan de Desarrollo que denominamos UN PLAN PARA TODOS. Tenía plena conciencia de la complejidad de la tarea, tanto en el plano técnico como en el aspecto participativo – pero hoy me siento muy orgullosa del resultado que hemos alcanzado. El compromiso profesional, el enfoque multi-disciplinario del Equipo Técnico que logramos conformar y la activa participación de los principales actores de nuestra sociedad a través del Consejo de Cooperación Departamental (CCD) que logramos constituir fueron hitos fundamentales en este exitoso camino.

El hecho que Artigas sea el primer departamento que haya logrado formular un Plan de Desarrollo en forma tan participativa no es un dato menor. La premisa de la cual partimos es que no queríamos un “plan de escritorio” redactado sin el conocimiento ni el apoyo de los principales actores departamentales. El Plan es un documento de desarrollo integral que es propiedad de Artigas y de su gente, y fue diseñado en primer lugar para nuestro beneficio y de cara al futuro. Muchas gracias a todos los miembros del Consejo por su tiempo, su energía y en especial para su coordinador, el Señor Sergio Pampillón.

No puedo dejar de mencionar el valioso apoyo recibido por el programa Uruguay Integra de la OPP, quien puso a nuestra disposición a un profesional de Bella Unión y dos de sus técnicos de la Asistencia Técnica Internacional, con experiencia previa en planificación estratégica participativa en otras latitudes, como los países de la Unión Europea. Nuestro sincero agradecimiento también para el programa ART-PNUD que también permitió a dos de sus profesionales dar un apoyo continuo y muy valioso a todo el proceso. El entusiasmo, la enorme energía desplegada por el Equipo Técnico, el ambiente de armonía y sana discusión, bajo la excelen-

te coordinación del Lic. José Enrique Silva y con el apoyo de todos los demás directores de la Intendencia, fueron el sello distintivo de las innumerables reuniones que se sostuvieron en Artigas.

Finalmente, este proyecto no hubiese sido posible sin el compromiso, desde un inicio, de los representantes electos de nuestra Junta Departamental, de los miembros de las bancadas de los tres partidos políticos mayoritarios y de los alcaldes de Bella Unión, Tomás Gomensoro y Baltasar Brum. Más allá de la diversidad política, han prevalecido nuestras afinidades para buscar el progreso de nuestro departamento mediante un Plan consensuado que nos conduzca a un mejor futuro para todos los artiguenses.

El Plan no se cierra hoy, por el contrario, empieza la etapa más compleja, llena de nuevos desafíos. Si queremos que el Plan no sea letra muerta o simplemente un buen documento para archivar, necesitamos fortalecernos institucionalmente para formular, buscar el financiamiento y ejecutar los proyectos estratégicos prioritarios seleccionados y aprobados por el Consejo de Cooperación Departamental. Para ello, el Plan prevé la constitución de una Unidad de Gestión de Proyectos (UGP). En diálogo con el Gobierno nacional, debemos encontrar los mecanismos para apoyar la constitución de dicha unidad. En el Uruguay, está claro que no habrá un proceso de descentralización serio y efectivo con departamentos técnicamente débiles e institucionalmente frágiles.

Después de más de un año de intenso trabajo, en el que hemos sido testigos y partícipes de la formulación del Plan, me enorgullezco de presentarlo y someterlo a consideración de nuestra Junta Departamental para su aprobación. Soy consciente del enorme desafío que nos espera, pero lo enfrentaremos con el mismo optimismo que demostramos a la hora de formularlo.

Nuevamente, deseo expresar mi más sincero agradecimiento para todos aquellos y aquellas que hicieron posible este Plan, y los exhorto a que permanezcamos juntos para iniciar su ejecución.

*Patricia Ayala
Intendente*

|| UN PLAN DE Y PARA TODOS

A iniciativa de la Intendencia de Artigas, en setiembre de 2010 se inició la formulación de nuestro primer Plan de Desarrollo Departamental que cubre el período 2012-2025.

La idea de un Plan Departamental de Desarrollo (PDD) es una iniciativa novedosa en el contexto de nuestro país, y especialmente si se formula, como fue nuestro caso, con la activa participación de los sectores político, privado y de la sociedad civil.

Más allá de los beneficios financieros que el Departamento logre obtener mediante el Plan, el objetivo principal es orientar, en forma consensuada, el desarrollo futuro de nuestro departamento; el Plan es propiedad de Artigas – es nuestro Plan - y por ello el departamento será el responsable de su ejecución.

El Consejo de Cooperación Departamental (CCD) constituido por 45 representantes de los sectores público, privado y social fue constituido democráticamente durante la Conferencia Departamental del 15 de diciembre de 2010, donde participaron un total de 180 personas representando las más diversas instituciones. Los integrantes del CCD representan los intereses de grupos más amplios de la población y han participado en un pie de absoluta igualdad en la toma de decisiones relativas a la formulación del Plan. Hemos sido consultados y hemos contribuido ampliamente durante las distintas etapas de su preparación:

- Análisis Básico
- Análisis FODA
- Diseño de la estrategia
- Establecimiento de los objetivos, Ejes estratégicos de intervención y medidas
- Mecanismos de Ejecución y Financiamiento
- Banco de Proyectos Estratégicos Prioritarios

Por eso no dudamos en reafirmar que éste es un Plan de y para Todos.

El apoyo técnico necesario ha sido provisto por la Intendencia de Artigas en base a una metodología que nos fuera propuesta por los técnicos de la Asistencia Técnica Internacional del programa Uruguay Integra (OPP).

El Consejo cree firmemente que hemos definido, en forma conjunta, un marco de desarrollo para el futuro de nuestro Departa-

mento - donde la calidad y propósito de los proyectos prioritarios (y todos los que constituyen el Banco de propuestas) se han seleccionado independientemente de la afiliación política, intereses o enfoques sectoriales de los que sometieron sus propuestas. En este sentido, el Consejo ha promovido, a lo largo de todo este proceso, los principios de igualdad de oportunidades, apertura y transparencia. Nuestras discusiones y divergencias se han expresado en el marco de la tolerancia, el respeto mutuo y la necesidad de alcanzar un consenso.

Como órgano asesor de la Intendencia, hemos identificado tres grandes objetivos estratégicos que debemos impulsar en la próxima década.

- Objetivo Estratégico 1: Mejorar el desarrollo de la economía departamental, haciéndola más competitiva a nivel nacional, pero al mismo tiempo generando más y mejor empleo.
- Objetivo Estratégico 2: Ampliar la infraestructura, lograr una gestión sostenible de los recursos y la protección del medio ambiente.
- Objetivo Estratégico 3: Mejorar la calidad de vida de la ciudadanía, del sistema educativo y de la salud.

Somos plenamente conscientes de las limitaciones actuales para el futuro desarrollo de nuestro departamento, pero estamos decididos y comprometidos a resolverlos juntos, con el apoyo del Gobierno nacional, de los partidos políticos, del sector privado y de la sociedad civil. Para ello, será necesario mantener un diálogo franco, respetuoso, abierto y comprometernos a tener, por encima de cualquier interés sectorial o personal, el interés común que es el futuro de nuestros hijos y del Departamento.

*Sergio Pampillón
Coordinador
Consejo de Cooperación
Departamental de Artigas*



Desarrollo local de todos los centros poblados del departamento.

|| INTRODUCCIÓN

Este documento es el fruto de un proceso de planificación estratégica que se llevó a cabo durante más de un año, con la amplia participación de los sectores político, privado y de la sociedad civil de Artigas.

La importancia del desarrollo local

La capacidad institucional de promover y administrar el desarrollo socio-económico a nivel de los gobiernos locales adquiere cada día mayor importancia en el Uruguay, si se tiene en cuenta las fuertes desigualdades sociales y territoriales que aún persisten en nuestro territorio. El Gobierno Nacional se ha comprometido a promover un creciente proceso de regionalización y descentralización que significa empoderar a los gobiernos departamentales y municipales, es decir el segundo y tercer nivel de gobierno.

La importancia del Plan Departamental

El Plan Departamental de Desarrollo (PDD) de Artigas es un plan de desarrollo socio-económico integral que cubre el período 2012 – 2025. Es el primer plan integral que ha sido diseñado para el Departamento por los actores del Departamento, (representados en el Consejo de Cooperación Departamental establecido el 15 de Diciembre de 2010).

El PDD de Artigas no ha sido formulado por agentes externos al Departamento ni ha sido impuesto a las autoridades locales; es un plan diseñado en Artigas por las instituciones y actores del departamento. El Plan ha tenido en cuenta las agendas y prioridades nacionales de desarrollo, pero está orientado a beneficiar a la gente, a las organizaciones y a las empresas locales, mediante la identificación de proyectos estratégicos prioritarios propuestos por los actores y analizados en el seno del Consejo de Cooperación Departamental.

Los Objetivos Generales del Plan Departamental

Hay dos propósitos fundamentales del PDD. En primer lugar, diseñar una estrategia de Desarrollo u “hoja de ruta” para el Departamento, cuya ejecución esperamos mejorará significativamente las

perspectivas económicas y el bienestar social de sus habitantes. En segundo lugar, construir una capacidad técnica e institucional dentro del Departamento que nos permita hacer un uso eficiente de los recursos nacionales (o de otras fuentes) destinados a mejorar las condiciones de desarrollo a nivel departamental. Estos dos objetivos generales están, por supuesto, ligados entre sí.

La ejecución del Plan Departamental

La ejecución del PDD se logrará a través de una serie de proyectos (de inversión y sociales) que han sido identificados y descritos como parte del proceso de formulación del Plan. Estos proyectos, en su gran mayoría deberán ser formulados con mayor detalle durante la primera fase de la ejecución del Plan para garantizar plenamente su factibilidad técnica y económica y asegurar su impacto en el desarrollo departamental. Las propuestas varían en su naturaleza: incluyen desde proyectos de infraestructura a propuestas de apoyo a sectores económicos (minería, diversificación agropecuaria, integración energético-alimentaria) e iniciativas tendientes a fortalecer el crecimiento de la sociedad civil.

Muchos de estos proyectos también responden a necesidades importantes de desarrollo (los llamados ejes o prioridades horizontales) como son la promoción de las tecnologías de información, la gestión y sostenibilidad ambiental, y la igualdad de oportunidades de género o de derechos. Se espera que algunos de estos proyectos, una vez debidamente formulados, sean apoyados financieramente por el Gobierno Nacional o por otras fuentes.

El PDD es una Hoja de Ruta para el Departamento

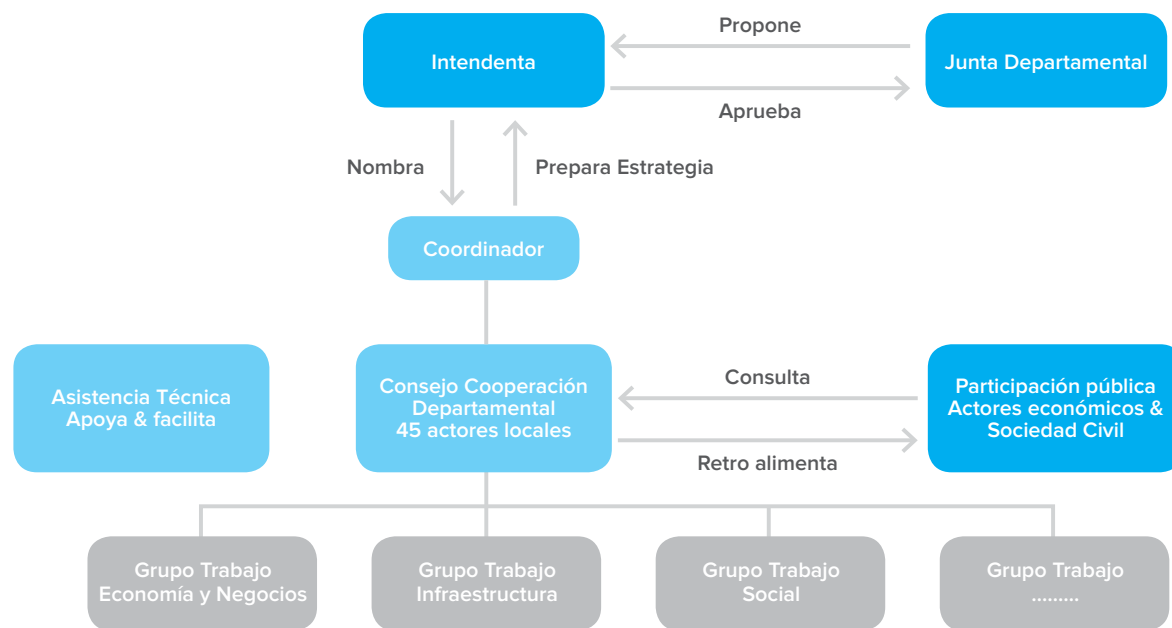
Pero el PDD es más que un documento que expresa las prioridades departamentales y que se ha de someter a consideración del Gobierno Nacional y/o de otras fuentes de financiamiento para apoyar la ejecución de los proyectos estratégicos prioritarios. Es un instrumento que utilizará el Departamento de Artigas para presentar un plan de desarrollo estructurado, coherente y consensuado, una hoja de ruta que nos guiará hacia una mejor calidad de vida para todos los artiguenses.



Reunión del plan departamental con todos los participantes involucrados.

El proceso de formulación del PDD

El PDD se formuló durante un período de 12 meses, a partir de setiembre de 2010. Se partió de una metodología propuesta por la Asistencia Técnica Internacional (ATI) del Programa Uruguay Integra cuyos principios básicos son: a) participación ciudadana y apropiación; b) transparencia y consulta durante todo el proceso de formulación y ejecución; c) conformación de un equipo técnico multi-disciplinario liderado por la Intendencia; d) apoyo técnico en las distintas fases de formulación



La preparación del PDD significó:

- 1) Numerosas reuniones del equipo técnico y con los directores de la Intendencia.
- 2) Compartir la metodología con instituciones y actores locales, como la Junta Departamental, las Alcaldías, los Partidos Políticos, los Grupos de Trabajo de ART, etc.
- 3) La difusión de los objetivos del Plan mediante spots televisivos y radiales, llamando a la población a participar.

<http://www.youtube.com/watch?v=aOR9KauefA0>
<http://www.youtube.com/watch?v=g-wePNrcgYg&feature=related>
<http://www.youtube.com/watch?v=fVBZu8jOgxc>
<http://www.youtube.com/watch?v=wpXwyEUrFsY>

- 4) La organización de una Conferencia Departamental el 15 de Diciembre de 2010 y la constitución del Consejo de Cooperación Departamental (CCD), con 45 representantes titulares y 45 suplentes de los sectores público y privado y de la sociedad civil.
- 5) La convocatoria a 7 reuniones del Consejo de Cooperación Departamental para seguir el proceso de formulación del Plan y escuchar las opiniones, comentarios y sugerencias de todos sus miembros.

Los capítulos del PDD

El Capítulo 1 es el Análisis Básico Socio-económico del Departamento, dividido en los siguientes sectores:

- Geografía
- Demografía
- Medio ambiente y los recursos naturales
- Economía Departamental
- Competitividad e Inversiones
- Desarrollo empresarial
- Análisis del Mercado de Trabajo
- Ingreso y Pobreza
- Cohesión Social y Territorial
- Infraestructura física
- Infraestructura de cohesión social
- El Gobierno Departamental y las Finanzas

Cada sub-capítulo contiene información detallada, actualizada y analizada por el equipo técnico y presentada ante los participantes de la Conferencia Departamental para su validación y/o rectificación. En esta tarea contamos con la valiosísima colaboración de tres economistas contratados por el programa ART-PNUD quienes redactaron la primera y segunda versión de este capítulo (con las observaciones recogidas en la Conferencia).

El Capítulo 2 define la Estrategia de Desarrollo que se plantea el departamento para la próxima década. Después de completar el análisis básico, fue posible evaluar las ventajas económicas comparativas y el potencial de desarrollo del Departamento, completar un análisis FODA (primero sectorial y luego global) y definir juntos una Visión de Artigas al 2025.

Posteriormente se consensó la Estrategia de Desarrollo, definida en términos de 3 grandes Objetivos Estratégicos, 9 Ejes Prioritarios de Intervención y 39 Medidas o campos de políticas hacia donde orientar las acciones y los proyectos prioritarios del Departamento. Esto constituye un marco a partir del cual se convocó a las instituciones u organizaciones departamentales a presentar propuestas de proyectos enmarcadas en la estrategia acordada. La convocatoria culminó con la presentación de 33 posibles proyectos (el Banco de Proyectos) que fueron discutidos y priorizados en el seno del Consejo de Cooperación Departamental.

El Capítulo 3 define los Mecanismos de Ejecución y Financiamiento del Plan, incluyendo la necesidad de fortalecer institucionalmente a la Intendencia mediante el establecimiento de una Unidad de Gestión de Proyectos (UGP) a partir del año 2012.

Como se ha señalado al principio de esta introducción, el Gobierno de Uruguay ha manifestado en reiteradas oportunidades que el desarrollo local, liderado por iniciativas municipales y el entusiasmo de los actores locales, está en la agenda política. El PDD es un instrumento clave que será utilizado por la Intendencia, las Alcaldías y los ciudadanos para iniciar y acelerar medidas que conduzcan al desarrollo económico, a la generación de empleo y al bienestar social. El Departamento de Artigas ha comprendido cabalmente que debía aprovechar esta oportunidad y presenta este documento como su Plan de Desarrollo Departamental 2012-2025.



Capítulo 01

El análisis básico de los recursos económicos y sociales de Artigas



Rincón de Franquía, triple frontera donde confluyen los límites de Argentina, Brasil y Uruguay.

1.1 Introducción

El potencial de desarrollo del Departamento de Artigas depende en gran medida de su ubicación geográfica (ubicado en las fronteras con Brasil y Argentina), de una mejor explotación de sus recursos naturales, de la generación de valor agregado, de la diversificación, del mejoramiento de las conexiones de comunicación y transporte.

El Departamento se enfrenta con una serie de retos difíciles, especialmente una baja generación de riqueza, la alta tasa de desempleo y zafralidad, la pobreza, la emigración rural hacia las ciudades o hacia otras zonas del país y los problemas relacionados con la continua globalización de la economía, que exigen que el Departamento sea cada vez más competitivo para enfrentar una economía de mercado abierta.

Es necesaria una gestión adecuada del crecimiento económico y atraer más inversiones hacia el territorio, para hacer frente a estos desafíos y aprovechar al máximo el potencial del Departamento. Y para ello se requiere también de la preparación de un plan de desarrollo departamental (el PDD), partiendo de un análisis básico de los recursos económicos y sociales de Artigas. Este análisis es como una fotografía de la situación actual en nuestro Departamento e incluye datos sobre:

- Geografía
- Demografía
- Medio ambiente y los recursos naturales
- Economía Departamental
- Competitividad e Inversiones
- Desarrollo empresarial
- Análisis del Mercado de Trabajo
- Ingreso y Pobreza
- Cohesión Social y Territorial

- Infraestructura física
- Infraestructura de cohesión social
- El Gobierno Departamental y las Finanzas

El análisis, realizado con el apoyo de los técnicos de ART/PNUD, consistió en reunir la información secundaria y los datos pertinentes (es decir, estadísticas, estudios existentes, documentación, informes); y la consulta con los responsables de organizaciones y autoridades, tanto a nivel nacional como departamental. De particular importancia para este capítulo (y para los subsiguientes) fueron la información contenida en los cuadernos de ART/PNUD 2008, el Plan de Desarrollo Social de Artigas 2011-2015 del MIDES, y estudios realizados para Uruguay Integra, como son el Plan Estratégico del Basalto (FLACSO) y datos del Informe para el análisis y la negociación de políticas locales de desarrollo económico y social sustentables en Uruguay.

También se llevaron consultas con los representantes de los grupos interesados en el proceso de formulación del Plan, aquellos que participaron en la Conferencia Departamental y posteriormente en el Consejo de Cooperación Departamental (CCD).

Al recolectar estadísticas y otros datos, se prestó especial atención a lograr un sano equilibrio entre la cantidad, la calidad y la pertinencia de los datos necesarios para formular el Plan. Los elementos más importantes son el análisis de la calidad, la exactitud y fiabilidad de las estadísticas y de los datos recogidos, ya que el análisis básico es la base para el análisis FODA (fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas) y, más tarde, para la determinación de la estrategia, las prioridades y los proyectos estratégicos.

1.2 Posición geográfica

El departamento de Artigas se ubica en el extremo noroeste del país, siendo el más septentrional de Uruguay, ocupando una superficie de 11.928 km² (6,8% del total del país). Es limítrofe con Brasil al norte (Río Cuareim) y con Argentina al oeste (Río Uruguay), y tiene como departamentos vecinos a Salto en el sur y Rivera en el este. Esto le otorga una característica especial de triple frontera, única a nivel nacional.

A su vez, es el departamento más alejado de la capital, Montevideo. Administrativamente, consta actualmente con 3 Municipios (Bella Unión, Tomás Gomensoro y Baltasar Brum).

La topografía es de colinas suaves o llanuras, sin mayores diferencias de altitud. El clima de la zona se clasifica como subtropical, sub-húmedo, la precipitación anual es de 1450 mm, no existiendo una estación de lluvias marcada y por lo tanto su variabilidad hace que puedan producirse excesos o déficits en cualquier estación. La temperatura media del mes más frío (junio) es de 13.5°C, y la del mes más cálido (enero) es de 26.2° C. La presencia de masas de aire estable y circulación descendente proporcionan con frecuencia días claros con valores altos de radiación solar, lo cual favorece la producción de cultivos protegidos de primor.

De acuerdo a las características de los suelos, existen áreas importantes en las que es posible implementar sistemas diversificados de producción agrícola-ganaderos, en tanto que en otras sólo es posible un uso pastoril. Existen suelos superficiales (menos de 40 cm) en la parte este del departamento (Basalto) y otros de mayor profundidad. Los primeros presentan severas limitaciones de arraigamiento de las pasturas y en consecuencia poseen alto riesgo de sequía, lo que sumado a las variaciones de temperatura determinan una baja y muy estacional oferta de forraje. Estos suelos en general están asociados a alta pedregosidad / rocosidad, lo que determina una baja productividad pecuaria. Los segundos al presentar mayor profundidad de suelo permiten el desarrollo de pasturas más uniformes y de mejor calidad durante todo el año. En este tipo de suelos es donde se realiza el cultivo de arroz cuando existen fuentes de agua accesibles.

En la cuenca del Río Cuareim es donde se ubica la mayor parte de las plantaciones de arroz del área basáltica. Las características de clima, relieve y suelos, hacen que esta cuenca presente un régimen hídrico muy contrastante haciendo que se presenten períodos de sequía e inundaciones que afectan a la producción y sus pobladores.

|| GEOGRAFÍA

Características Principales:

- Una posición única en el sentido de triple frontera
- El Departamento más alejado de Montevideo
- Relieve y red hidrográfica que permiten la captación de aguas superficiales para riego

1.3 Demografía

La población total del departamento de Artigas –según el último Censo de Población y Vivienda– se sitúa en 78.019 personas¹, que representa el 2,4% de la población total uruguaya y el 4,1% de la del interior del país. Resulta de interés analizar la distribución de la población según diversas dimensiones: género, edad, área geográfica y ubicación espacial.

La distribución por género es prácticamente similar, conformándose por 49,9% de mujeres y 50,1% de hombres, siendo uno de los cuatro departamentos en donde los hombres superan a las mujeres en población.²

Según tramos de edad, la población de Artigas muestra una estructura más joven respecto a la del interior y a la del total país, especialmente en el tramo de 0 a 14 años (y más nítido entre 6

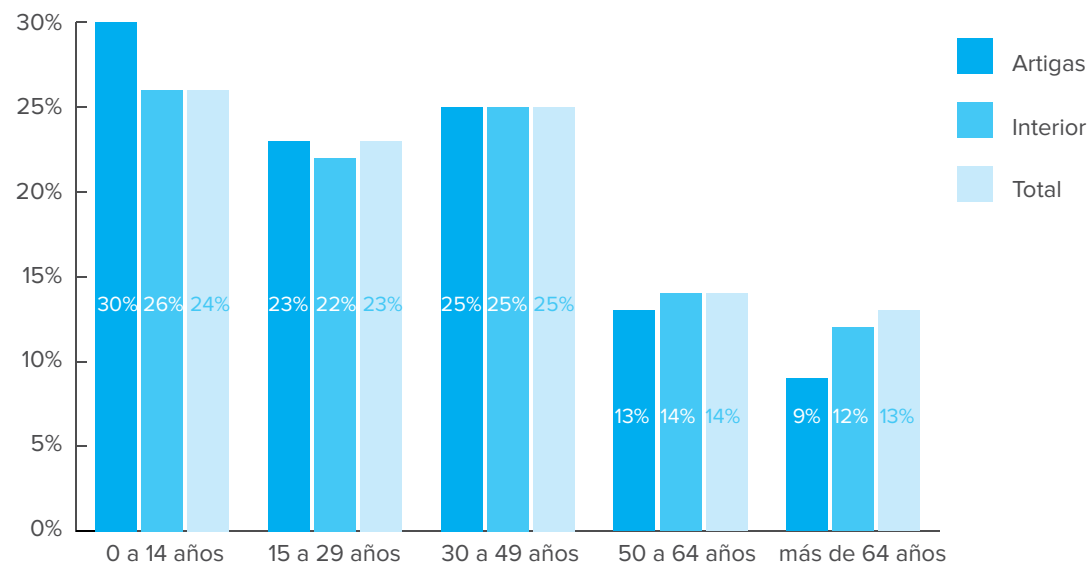
¹ INE, Censo Fase I, 2004.

² Los otros departamentos donde ocurre esto son: Durazno, Florida y Río Negro.

y 14 años). En términos demográficos, esta situación vislumbra para las próximas décadas “una ventana abierta de oportunidades” debido a que un importante contingente de la población se situará en los tramos de edad potencialmente activos desde el punto de vista laboral, permitiendo la expansión productiva y económica. Cabe señalar que esta situación no será permanen-

te, debido al inevitable envejecimiento de la población, de ahí que “la ventana abierta se cierra”. Los tramos de edad entre 15 y 29 años y entre 30 y 49 años (tramos especialmente “activos”) presentan en Artigas una similar ponderación en el total de la población respecto al peso relativo que tienen en el interior y en el total país.

Población por tramos de edad



Fuente: INE, Censo Fase I, 2004.

La distribución de la población por área geográfica es mayoritariamente urbana, concentrando allí al 90,8% de la población total del departamento. Si bien este guarismo es menor al del total del país (91,8%), el mismo supera el peso de la población urbana en el total del interior del país (88,8%). Así, la población rural del de-

partamento –que representa el restante 9,2%– engloba sólo un total de 7.177 personas viviendo en el medio rural, denotando una ponderación menor a la del promedio del interior del país (11,2%), en línea con lo expresado para la población urbana (mayor peso relativo respecto al interior).

Población total, urbana y rural

	POBLACIÓN TOTAL	ÁREA URBANA		ÁREA RURAL	
Artigas	78.019	70.842	90,8%	7.177	9,2%
Interior	1.915.035	1.700.780	88,8%	214.255	11,2%
Total país	3.241.003	2.974.714	91,8%	266.289	8,2%

Fuente: INE, Censo Fase I, 2004.

La distribución de la población según localidades denota una concentración en la ciudad de Artigas (capital departamental), en donde residen según el último Censo 41.687 habitantes, lo que representa el 53% de la población total y el 59% de la población urbana. Sin embargo, la evolución demográfica y la tendencia de expansión de la ciudad han llevado a que se consolide al sur de la misma un área suburbana e incluso rural conformando barrios periféricos y asentamientos que albergan a un importante número de pobladores.³ Por ello, es conveniente considerar una mirada

ampliada de la población residente en dicha ciudad de Artigas, con lo cual la población de la ciudad –incluyendo su periferia– se ubica próxima a 44.000 habitantes, 56% de la población total del departamento y 62% de su población urbana.

La segunda localidad de mayor población es Bella Unión, que alberga a 13.187 habitantes, 17% del total de la población del departamento de Artigas (19% de la población urbana). Cabe destacar que en las cercanías de esta localidad se conforman barrios

periféricos y centros poblados que albergan a 5.703 habitantes,⁴ con lo cual, la ciudad de Bella Unión y sus cercanías alcanzan aproximadamente 19.000 personas, 24% de la población total del departamento y 27% del total urbano.

Cabe señalar que en estas dos localidades, con una mirada ampliada que incluye sus afueras y pueblos colindantes, residen aproximadamente 9 de cada 10 pobladores urbanos del departamento (aproximadamente 63.000 de los 71.000 habitantes urbanos). Este es un claro signo de una elevada concentración de la población en torno a dos polos del departamento: Artigas y Bella Unión, predominando el primero que tiene a su vez su contracara económica y social.

Las otras dos localidades de mayor destaque departamental son Tomás Gomensoro y Baltasar Brum, en donde residen aproximadamente 2.800 y 2.500 habitantes.

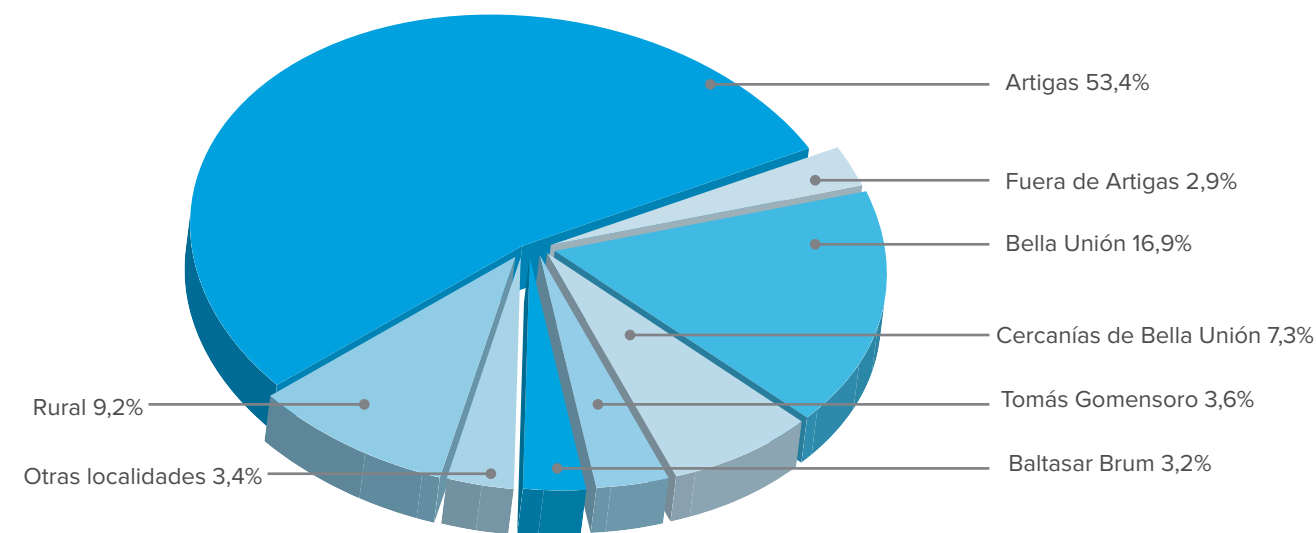
El resto de las localidades del departamento tienen menos de 1.000 habitantes cada una, mientras que consideradas de forma agregada representan el 3,4% de la población departamental (algo menos de 2.700 habitantes).



Centro de la ciudad de Artigas

La población total del departamento se distribuye de la siguiente manera: 56% en la capital y sus afueras, 24% en Bella Unión y sus cercanías, 9% en el medio rural, 7% en las otras dos localidades que siguen en importancia (Tomás Gomensoro y Baltasar Brum) y 4% en el resto de localidades y poblados.

Población por localidades



Fuente: INE, Censo Fase I, 2004.

El departamento tiene una relativamente baja densidad poblacional (6,5 hab./km²), ocupando el 12º lugar a nivel nacional. Esto se debe a que este departamento es uno de los de mayor extensión territorial, con 11.928 km² (el 5º más grande del país) y a que posee una población que lo ubica en el lugar 12º.

El tamaño medio de los hogares del departamento de Artigas se ubica en 3,6 personas por hogar, siendo junto a Salto, los más altos del país.

Las proyecciones de población del INE indican que la población del departamento de Artigas permanecerá relativamente estable en los próximos 20 años, ubicándose en torno a los 79.500 habitantes en 2025 (apenas 210 habitantes más que en 2010). Esta evolución se ubica por debajo de la proyectada para el conjunto del interior del país y para el total nacional, reflejando una dinámica poblacional diferencial respecto a los demás departamentos, siendo uno de los cinco departamentos con menor dinamismo demográfico, pese a que no se pronostica una reducción de la población.

³ Pintadito, Cerro Ejido, Cerro San Eugenio y Cerro Signorelli.

⁴ Franquia, Cuareim, Las Piedras, Port. de Hierro y Campodónico, Coronado, Calnú, Mones Quintela y Cainsa.



Calle principal de Bella Unión

Proyecciones de población

ÁREA ARTIGAS	2010	2015	2020	2025
Artigas	79.270	79.304	79.445	79.480
Interior	2.019.706	2.086.743	2.152.810	2.214.072
Total país	3.356.584	3.415.866	3.471.747	3.519.821

Fuente: INE, Censo Fase I, 2004, y Proyecciones de población al 30/6 de cada año.

Dicha evolución global de la población total de Artigas esconde una dinámica espacial que se proyecta en el departamento: menos pobladores en el área rural (estimándose una expulsión del medio rural de aproximadamente 600 habitantes en el período 2004-2025) y más pobladores urbanos (algo más de 650 habitantes). Cabe señalar que esta es una tendencia general que se espera ocurra en todos los departamentos. No obstante, la evolución de la población rural de Artigas presenta la particularidad de ser de las que en términos comparativos muestre menor expulsión del medio rural, estimándose para 2025 una población un 8% inferior a la de 2004, estimándose como promedio a nivel nacional una población rural un 32% inferior en dicho período. Así, la población rural de Artigas, que hoy tiene una ponderación en el total rural nacional de 3,4% pasará a representar el 4,6% de dicha población.

|| DEMOGRAFÍA

Características Principales:

- Una población todavía relativamente joven (comparada con el resto del país), lo cual es una oportunidad y al mismo tiempo un desafío.
- Alta concentración de población urbana (91%) con amplias áreas rurales despobladas.
- Casi el 90% de la población urbana se concentra en dos grandes localidades y sus alrededores: Artigas y Bella Unión.
- Baja densidad de población, posición número 12 en el país (sobre 19 departamentos).
- Muy bajo dinamismo demográfico, con una población estable proyectada al 2025, y con una limitada expulsión de población rural hacia las zonas urbanas.



Producción agropecuaria en los alrededores de Javier de Viana

1.4 Recursos naturales y medio ambiente

Los recursos naturales más significativos incluyen amplias zonas de producción agropecuaria apta para diversos cultivos intensivos como la caña de azúcar y el arroz, la ganadería extensiva (especialmente bovina y ovina) y la minería.

Existe también una red de corrientes de aguas superficiales que pertenecen a dos cuencas, la del Río Cuareim y Río Uruguay, que ofrecen un gran potencial para riego en algunas zonas del Departamento.

Según la Dirección General Forestal del MGAP, a partir del relevario satelital, Artigas posee 47.435 ha de bosques al año 2007, que representan sólo el 2,8% del país. Sin embargo, si sólo consideramos los bosques naturales, que son 44.530 ha en el departamento de Artigas, representan el 6% del total nacional. Ello muestra que en este departamento muy pocas superficies corresponden a bosques implantados, a la inversa de otros departamentos, ya que a nivel nacional un millón de has son implantadas y sólo algo más de 700 mil corresponden a bosques naturales.

Por último, el departamento tiene un 0,067% de su superficie correspondiente a áreas protegidas, que se ubican en el denominado Valle del Lunarejo. Esto es un porcentaje ínfimo del territorio departamental.

Recientemente, a iniciativa del Grupo para la Protección Ambiental Activa (GRUPAMA) de Bella Unión, se ha iniciado el trámite de ingreso de Rincón de Franquía al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP). Esta zona comprende la desembocadura del Río Cuareim en el Río Uruguay y se caracteriza por poseer un importante valor ecológico (flora, aves, anfibios y murciélagos) y paisajístico. Existe también la idea de formar un Parque Trinacional sumando las zonas aledañas del Parque Estadual do Espinilho en Barra de Quaraí, Brasil, y alguna posible área protegida en la desembocadura del Miriñay en Argentina.

También se encuentran otras zonas de alta biodiversidad en el departamento, a ser relevadas, como la desembocadura del Arro-

yo Cuaró en el Río Cuareim, las nacientes de éste último, la zona de la Urumbeba, el Pintado, etc.

1.4.1 Gestión de los Residuos Sólidos Urbanos

Según la Dirección de Gestión Ambiental de la IdeA, el servicio de recolección cubre menos del 90% de los residuos sólidos en la ciudad de Artigas, pero hay numerosas localidades y caseríos del interior del departamento donde no se recogen los residuos. En general, los residuos sólidos se llevan para su disposición final a vertederos a cielo abierto. En el vertedero de la ciudad de Artigas, se disponen alrededor de 29 mil kilos, o sea aproximadamente 0,7 kg/habitante/día, alrededor de la mitad de lo que se dispone en Montevideo.

La ciudad de Bella Unión también dispone de un vertedero que está en situación irregular, debido principalmente a que su ubicación es muy próxima a la ciudad (con numerosas construcciones habitacionales a escasa distancia del mismo). Su predio es propiedad de un particular, teniendo como consecuencia un costo de alquiler muy oneroso para la comuna.

El vertedero de Bella Unión tiene un impacto ambiental negativo, generado por varios factores, como insectos y roedores, humaredas frecuentes por quema de residuos, olor y contaminación visual que afectan directamente al barrio lindero, Las Piedras, el barrio más populoso del municipio.

La inexistencia de un convenio firmado que asegure una estabilidad en el corto y mediano plazo, agrava aún más la situación actual.

La definición e implementación de un lugar físico para la disposición final del RSU es sólo una de las partes a resolver; la reutilización, disminución de los RSU y su reciclaje son otros temas urgentes a solucionar.

En el Municipio Tomás Gomensoro, la situación es similar en cuanto al contrato y propiedad, debido a que es terreno de un particular, variando en cuanto a la ubicación, ya que se encuentra fuera del centro poblado, careciendo de un estudio de impacto ambiental y aprobación de DINAMA (Dirección Nacional de Medio Ambiente).



Vertedero de Bella Unión.

1.4.2 Tratamiento de aguas residuales

Por otra parte, el servicio de saneamiento (alcantarillado) cubre al 50% de la población (dato de 2009), que en su totalidad corresponde a la ciudad de Artigas, por lo que no hay saneamiento en el resto del departamento. En estos momentos se han iniciado las obras en Bella Unión para instalar el servicio, comenzando por el barrio Las Láminas. Las aguas residuales recolectadas y tratadas sólo alcanzan al 35% del total, según la Dirección de Gestión Ambiental de la IdeA.

En relación al volumen de efluentes líquidos generados en los procesos industriales y vertidos a cursos de agua o infiltrados al terreno, dado que no hay colector industrial, se ubican en 9.355 m³ en el año 2009, que representan el 16% del total de vertidos del país, según DINAMA, lo que muestra el alto impacto ambiental que tiene la industria en Artigas.

Por su parte, respecto a la carga de contaminación orgánica vertida por las industrias, se observa que Artigas vierte 1.411 toneladas de demanda biológica de oxígeno (DBO) en el año 2009, que también representa el 16% del total de la industria en el país, lo cual revela nuevamente la importancia del departamento desde el punto de vista de las industrias contaminantes.

RECURSOS NATURALES Y MEDIO AMBIENTE

Características Principales:

- Amplia gama de recursos naturales disponibles, incluyendo agua para riego.
- El Departamento tiene serios problemas en el manejo de los Residuos Sólidos Urbanos (RSU) y se requieren inversiones en la construcción de vertederos propios sostenibles a largo plazo.
- Sólo el 50% de la población tiene acceso a una red de saneamiento y sólo el 35% de las aguas residuales son recolectadas y tratadas.
- Alto nivel de contaminación industrial (16% del total del país), con una falta de control de los efluentes y gases contaminantes de origen industrial y de los agroquímicos.
- Una bajísima proporción del territorio departamental es reserva natural protegida.



El agua es un recurso muy valioso para el departamento

1.5 La economía departamental: sectores productivos

1.5.1 Valor Agregado Bruto

El VAB de Artigas fue de 271 millones de dólares corrientes en el año 2006 (último dato conocido), experimentando una caída relativamente leve por la crisis desde el año 1999 hasta su profundización en 2002. En el año 2006 el VAB se ubicaba un 14% por debajo del año 1998, donde se registró el nivel récord del departamento de Artigas desde que se elabora este indicador (1986).

Una característica de la economía de Artigas es la importante participación del sector agrario en el VAB departamental (como se verá más adelante en el punto 1.5.2.). Artigas es un departamento con una alta especialización agropecuaria territorial. Tiene una partici-

pación del 1,5% del total del PBI del país (dato 2006), que es una expresión clara de la pobreza relativa de este departamento.

Si se consideran los cambios ocurridos tanto en la economía uruguaya como en el propio desenvolvimiento del departamento, se puede estimar que en los años siguientes a 2006, Artigas habría presentado una mejor performance en su VAB, en virtud de su especialización agraria, notoriamente beneficiada por la situación externa y los mejores precios tanto internacionales como locales, y el profundo cambio en Bella Unión, con la recuperación de la actividad de la caña de azúcar, a través de la empresa ALUR, junto a otros cambios en el complejo agroindustrial en dicha región, que se espera se consoliden a corto plazo.

Otro indicador es el VAB per cápita, el cual en 2006 fue US\$ 3.479 anuales, siendo sólo el 45% del correspondiente a Montevideo y 62% del promedio del país.

Valor Agregado Bruto 1996-2006 (En millones de dólares).

	TOTAL PAÍS	INTERIOR	ARTIGAS	% SOBRE TOTAL PAÍS	% SOBRE INTERIOR
1996	19.685	8.046	285	1,4%	3,5%
1997	20.741	8.522	304	1,5%	3,6%
1998	21.373	8.702	305	1,4%	3,5%
1999	20.070	8.006	271	1,3%	3,4%
2000	19.252	7.711	261	1,4%	3,4%
2001	17.842	7.163	248	1,4%	3,5%
2002	11.833	5.012	180	1,5%	3,6%
2003	10.696	4.790	180	1,7%	3,8%
2004	12.556	5.633	227	1,8%	4,0%
2005	15.837	6.848	263	1,7%	3,8%
2006	18.352	8.263	271	1,4%	3,3%

Fuente: elaboración propia a partir de datos de UDM – OPP.



Producción ovina en la cercanía de Tomás Gomensoro

Artigas se ubica en el 16º lugar del ranking de VAB per cápita, mostrando el bajo nivel de generación de riqueza del departamento por cada uno de sus habitantes. Esta variable también demuestra que este departamento es uno de los más pobres. Si se compara este nivel del VAB per cápita con el ingreso de los hogares de la población de Artigas se observan diferencias importantes, ya que este

último ocupa el último lugar en el ranking de los departamentos (19). Esta diferencia implica que parte de la riqueza generada por el departamento de Artigas es captada por otros departamentos, ya que tiene el peor ingreso de los hogares del país, no siendo de igual manera en la riqueza generada por habitante. Esta situación es común en departamentos de alta especialización agropecuaria.

Artigas - Participación sectorial en el VAB departamental

2006	SECTOR DE ACTIVIDAD			
	PRIMARIO	SECUNDARIO	SERVICIOS	TOTAL
Total país	10%	34%	56%	100%
Montevideo	1%	43%	56%	100%
Interior	22%	23%	55%	100%
Artigas	32%	22%	46%	100%

Fuente: elaboración propia a partir de datos de UDM – OPP (2006).

1.5.2 Perfil económico del departamento

Como se ha señalado anteriormente, en Artigas las actividades primarias tienen una elevada participación en la generación del VAB, con un 32% del total, uno de los más altos a nivel nacional, que revela su elevado nivel de especialización. A pesar de ello, la producción primaria de Artigas es sólo 5% de las actividades agropecuarias totales del país.

Cuando se analiza la composición del VAB del entorno de las ciudades de Artigas y Bella Unión, se destaca la importancia de algunas actividades primarias que tienen una alta participación en la generación del producto. En Artigas, la ganadería de carne, la producción ovina, el arroz y el tabaco; en Bella Unión prima la producción de caña de azúcar y posteriormente el arroz, la ganadería y horti-fruticultura.

Por su parte, el sector secundario en Artigas presenta una participación media a alta, ya que este sector participa en un 22% del VAB departamental, que se ubica casi en el promedio del interior, con un perfil de actividades relativamente complejo, especialmente en el área de Bella Unión que, a pesar de su diversificación, depende significativamente de un solo cultivo: la caña de azúcar y su procesamiento local, es decir de las actividades de ALUR.

Por otro lado, el sector servicios presenta una participación en el VAB total bastante menor al resto del país. Sin embargo, el desarrollo del carnaval podría mejorar esta situación. Los servicios en Artigas presentan limitaciones para atender a la cadena arrocera, mientras que las actividades productivas de la zona de Bella Unión presentan una cierta dependencia de los servicios que son brinda-

dos desde Salto al complejo azucarero, básicamente, por cercanía, mayor oferta y mejor nivel de calidad de los mismos respecto a la ciudad de Artigas. En ello también influyen los problemas viales de comunicación entre Bella Unión y Artigas que han consolidado una separación importante entre ambas regiones en casi todos los aspectos.

El estudio de la actividad económica, así como el análisis de sus principales sectores productivos, resaltan los siguientes aspectos a tener en cuenta para delinear el perfil de desarrollo social y económico del departamento de Artigas:

→ Mejora en el nivel de actividad económica en los últimos años, por el crecimiento productivo de los sectores primario y

secundario (agroindustrial);

Recuperación de la participación del sector agropecuario (32% en 2006, y sólo 21% en 1998-2001), en este caso su evolución fue similar al resto del Interior;

→ Los servicios presentan una participación baja en el VAB departamental del país (46% en 2006, 34% en 1998-2001) por problemas en algunos servicios para el sector productivo del departamento;

→ La agroindustria está creciendo, pero esto corresponde más a Bella Unión, a influjos de la recuperación del complejo azucarero. Las actividades industriales participan (en 2006) en un 22% del VAB y creciendo en base al desarrollo de actividades dirigidas al mercado interno, aún con escasa reactivación.

Artigas: N° de explotaciones y superficie explotada, según principal fuente de ingreso.

FUENTE DE INGRESO	EXPORTACIONES		SUPERFICIE EXPLOTADA		
			TOTAL		HECTÁREAS POR EXPLOTACIÓN
	NÚMERO	(%)	HECTÁREAS	(%)	
TOTAL	2.152	100,0	1.160.215	100,0	539
Vacunos de carne	962	44,7	927.476	79,9	964
Ovinos	378	17,6	158.469	13,7	419
Arroz	90	4,2	52.670	4,5	585
Otros cultivos cerealeros e ind.	175	8,1	9.011	0,8	51
Vacunos de leche	89	4,1	5.455	0,5	61
Horticultura	266	12,4	3.690	0,3	14
Explotaciones no comerciales ¹	103	4,8	625	0,1	6
Forestación	13	0,6	591	0,1	45
Cerdos	30	1,4	489	0,0	16
Aves	15	0,7	416	0,0	28
Otras ²	12	0,6	369	0,0	31
Viticultura	5	0,2	300	0,0	60
Servicios de maquinaria	4	0,2	272	0,0	68
Viveros y plantines	2	0,1	204	0,0	102
Fruticultura	8	0,4	178	0,0	22

¹ Incluye las explotaciones cuyas actividades no generan ingresos, destinándose la producción exclusivamente para autoconsumo.

² Incluye todas las actividades no comprendidas en los conceptos anteriores.

Fuente: MGAP, Censo Agropecuario 2000.

1.5.3 El Sector Primario: Actividad agropecuaria y Minería

En el departamento de Artigas las actividades principales son la ganadería vacuna de carne y la ganadería ovina de lana y carne, además del arroz y de la caña de azúcar en la zona de Bella Unión.

Existencias ganaderas - Año 2009

	VACUNAS		OVINAS	
	MILES DE CABEZAS	PART. %	MILES DE CABEZAS	PART. %
Total país	11.735.796	100,0%	8.637.291	100,0%
Artigas	753.571	6,4%	1.240.063	14,4%

Fuente: MGAP, DICOSE.

La información de DICOSE (MGAP), más actual que la del Censo, reafirma la característica ganadera central del departamento de Artigas y en especial de la ciudad capital y su entorno. Artigas presenta un stock de ganado vacuno de 753.000 cabezas en el año 2009, cerca del 6,4% del stock nacional en esa fecha.

Aún más importante es su posición en lo que se refiere a la ganadería ovina, con un stock de 1.240.000 cabezas ovinas, que representa el 14,4% del total del stock ovino del país (sólo superado por Salto que representa el 17,2% del total nacional).

Con respecto a la producción ovina, Artigas se caracteriza por producción de lana de menores finuras, que tiene una mejor demanda externa, a pesar de la tendencia general a la retracción de la lana en los mercados internacionales.

El perfil del ganadero de Artigas es conservador. No hay paquetes tecnológicos que sean eficientes para generar praderas a partir del suelo sin actividad previa (dada la calidad pobre del suelo artiguense, sobre todo en el basalto superficial).

En 2009 (datos de DICOSE) Artigas destina a praderas sólo el 2,9% de su superficie total de pastoreo, mientras que este porcentaje era 6,2% a nivel nacional. Si se consideran, además de las praderas, los diferentes mejoramientos de campos y los cultivos forrajeros anuales, la superficie total destinada a esas tres actividades representa 4,4% en Artigas, mientras que en el promedio del país se destina el 14,8%.

Ante esta situación, se ha planteado una solución rentable que se basa en generar praderas a partir del rastrojo de arroz (dada la alta producción de este cereal en el departamento). Esta práctica ya se realiza pero tiene un alto potencial para avanzar (según informaciones recabadas en campo un 50% aproximadamente del potencial de pradera sobre rastrojo no sería aprovechado actualmente).

Otra actividad de importancia es el arroz, con 90 establecimientos y superficies medias del orden de 400/500 has en explotación, que declaran esta actividad como principal fuente de ingresos (ocupan un 4,5% de la superficie del departamento), según el Censo Agropecuario del año 2000.

Según información más reciente (fuente: ACA), en Artigas durante la zafra 2009/10 se sembraron 25.900 ha, que representa el 16% de la superficie total del cultivo en el país, siendo el cuarto departamento con mayor superficie de cultivo. Artigas forma parte de la zona arrocera litoral norte, donde hay también algo menos de 7 mil ha de cultivo en Salto.

A fines de la década de los noventa, se desarrolló una nueva variedad que posibilitó la expansión del arroz en el norte del país. Algunos técnicos consultados sostienen que este "techo" en la producción (el máximo de superficie cultivada fue algo más de 34 mil ha en 2003/04) no obedece a la falta de agua en la región sino a la falta de inversión en pozos para obtenerla, ya que la inversión la hace el propietario de la tierra, habitualmente un ganadero, mientras que el productor arrocero es básicamente un arrendador, por la forma de cultivar el arroz. Se estima que en la Cuenca del Río Cuareim el área potencial para el arroz puede extenderse a 200.000 ha, con suficientes inversiones en pozos.

El arroz ha sido importante para cambiar la mentalidad del ganadero y para mejorar el rendimiento de la ganadería. En una zona de suelos de mala calidad, el arroz creó infraestructura de riego y caminería y solucionó el problema del paquete tecnológico adecuado para implantar pradera, dado que la pradera sobre el rastrojo de arroz es sumamente rentable (según algunos productores consultados, el costo en kg de carne por ha de implantar pradera desde cero es de 400 kg y sobre rastrojo es de 50 kg).



Existe un importante stock de ganado bovino en Artigas

En Artigas, hay dos grupos de arroceros bien diferenciados, los que se encuentran en el área de influencia de la ciudad de Artigas (32 establecimientos con un tercio de la producción del departamento) - que incluye la zona noreste del departamento - y el resto. Los de la ciudad de Artigas han constituido una entidad que los agrupa en forma independiente, la ACARA, que es socia integrante de la ACA, mientras que el resto, muchos de ellos próximos a la zona de Bella Unión, tienen su propia asociación regional.

La producción arrocera no tiene un gran relacionamiento con las ciudades circundantes, excepto en lo que respecta al empleo y las demandas de los productores como consumidores (consumo personal y familiar), ya que, en general, no se obtienen localmente la mayoría de los insumos para la producción ni los repuestos para maquinaria. Ante el avance tecnológico de la maquinaria, también hay problemas en los servicios de mantenimiento y falta de mecánicos especializados y actualizados, también hay dificultades para conseguir tractoristas y aguadores. Como experiencia positiva, hay que decir que en Artigas, hace unos años, se hizo capacitación en maquinaria arrocera, a impulsos de la ACA, colcándose a todos los jóvenes capacitados en esta actividad.

También debe tenerse en cuenta que las compras de los productores muchas veces son articuladas por los Molinos, que efectúan compras grandes en Montevideo, abasteciendo a los productores por fuera de las ciudades del medio local.

Como las actividades –incluido el arroz– en estas ciudades tienen un componente zafra importante, se recurre tanto a empresas locales como a camiones provenientes de otras regiones, que a su vez son manejados por las propias empresas de camiones de la zona, tanto en Bella Unión como en la ciudad de Artigas.

Por otra parte, Artigas posee una escasa área dedicada a cultivos de secano, ya que los cultivos de verano ocupan sólo 2.500 ha,



Planta de Saman en Tomás Gomensoro

según la encuesta de intención de siembra de primavera 2009/10 de DIEA, ocupando el último lugar del país (1.041.157 ha).

A su vez, según DIEA a partir del procesamiento de las operaciones de compraventa de tierras, en el primer semestre de 2010, Artigas presentó el tercer menor precio promedio con 1.403 US\$/ha (el promedio del país fue de 2.519 US\$/ha y el máximo en San José: 3.895 US\$/ha).

Sin embargo en materia de arrendamientos, también según el procesamiento de DIEA de estas operaciones a nivel nacional, Artigas tampoco ocupa un lugar destacado, con 53 US\$/ha/año en dicho semestre (116 US\$ a nivel nacional), aunque ocupa el quinto lugar en área arrendada, con 41.053 ha, por la influencia de la producción de arroz, que se caracteriza por este comportamiento, sobre un total de 475.050 ha en todo el país (casi el 10% del total nacional).

En el departamento de Artigas, una de las principales producciones agrícolas es la caña de azúcar, en la zona de Bella Unión. Desde el año 1990, cuando se inició el proceso de reconversión en Bella Unión para salir del cultivo de caña por considerarlo no competitivo, el área sembrada se redujo de 9 mil has a sólo 3 mil en el período que llega hasta la zafra 2005/2006, con la desaparición de la gran mayoría de los productores.

Sin embargo, desde el año 2005 ha cambiado la política nacional respecto al cultivo de la caña de azúcar, retomando el apoyo a esta producción, a partir de inversiones fuertes en la zona y la protección de un arancel a la importación del 35% sobre el precio CIF y a regulaciones adicionales y diferenciales sobre la importación de azúcar para su uso como materia prima o para consumo final.

ALUR S.A. (el ingenio azucarero de Bella Unión, ex cooperativa CALNU, propiedad de ANCAP) fija los precios a los productores, de tal manera de mantener la rentabilidad de esta producción, con un cierto subsidio hasta tanto se procesen todos los derivados y residuos de la misma y se obtenga un tamaño de producción que la haga sustentable, estimado en un área sembrada de 12.000 ha plantadas, lo que permitirá procesar 10.000 ha, ya que 20% por año se renueva, cuya meta se espera alcanzar en los próximos dos a tres años.

El resultado de estos cambios ha representado un incremento en el área sembrada que se ubica en la actual zafra en 8.500 ha con una producción de 468 mil toneladas de caña y alrededor de 51 mil toneladas de azúcar. El procesamiento de esta producción dio lugar a un 40% de azúcar para venta en el mercado y 60% de etanol para su venta a ANCAP como carburante.

En base a la nueva política implementada en esta región, ALUR fija los precios de la caña de azúcar para el productor, de una manera que permita la rentabilidad de este cultivo para una productividad media dada, que actualmente se ubica en las 6.000 toneladas de azúcar por ha. El precio actual es de \$ 13/kg de azúcar para productores de más de 30 ha y \$ 13,20/kg de azúcar para productores de menor tamaño.

En Bella Unión, operan alrededor de 400 productores de caña. La gran mayoría tiene un tamaño considerado insuficiente, dada la existencia de unos pocos grandes productores con más de 200 has. El rendimiento de esta producción es muy variable por chacra, en función básicamente del manejo, ya que la tecnología necesaria está disponible. Por otro lado, cabe destacar que la mayoría de la cosecha aún se hace a mano, luego de la quema. En un porcentaje menor se utilizan máquinas de ALUR donde no se quema; de todas maneras, hay problemas por las lluvias en la época de cosecha para el uso de estas máquinas, a lo cual se agrega la gran demanda de trabajadores que la cosecha a mano genera. Actualmente, la producción de caña ocupa más de 2.500 personas en una zafra que alcanza a 150 días (5 meses).

Por su parte, ALUR efectúa el asesoramiento técnico y el soporte financiero de todos los productores, de tal manera que les adelanta fondos para compra de insumos, combustibles, maquinaria, etc., y luego los deduce de la liquidación de la venta de sus producciones a ALUR al final de la zafra. En el caso de pequeños productores les brinda maquinaria y un pequeño sueldo para que se sustenten hasta la venta de la producción.

En el caso de los pequeños productores, se destaca la Colonia Raúl Sendic, con alrededor de 2.000 has arrendadas al Instituto de Colonización (pago adelantado también por ALUR) a distintas organizaciones sociales, conformadas en general por ex tra-



La producción hortícola en invernaderos es de larga tradición en el departamento.

bajadores de la caña. Allí se plantaron alrededor de 1.300 has (alrededor de 15% del total – 8.500 has) con rendimientos algo superiores al resto de los plantadores, donde operan 51 productores agrupados en 7 grupos. De todas maneras, estos han expresado que el área promedio por plantador es aún baja para asegurar la rentabilidad de esta producción. Hay un solo grupo que está llevando adelante una experiencia de complementar esta producción con ganado en áreas libres de caña. Algunos han arrendado para arroz. Una experiencia menor es la de los pequeños productores de Huerta Campo Placeres que además de caña producen horti-fruticultura a campo y también invernáculos, como complemento de aquella. En este caso, también reciben apoyo para aquella producción por el momento.

Un tema clave de la producción de caña es el abastecimiento de agua, donde las empresas de riego atienden 6.000 ha de caña, y el resto de área es con riego propio. Actualmente estas empresas continúan con problemas financieros y de inversiones, por lo que ALUR está apoyando con inversiones en cañerías, bombas, etc., a la vez que fiscaliza los precios para los productores. ALUR entiende que si se racionaliza el uso del agua podría duplicarse el área regada.

Por otra parte, la horticultura tiene una presencia importante en la zona de Bella Unión. Esta era el sustento principal de 266 explotaciones, según el Censo Agropecuario del año 2000. En el período de reconversión de la caña se impulsó en Bella Unión la horticultura, tanto a campo como en invernáculo, para vender en fresco a través de la planta de congelados de GREENFROZEN.

La producción de Bella Unión se compone de 500 ha a campo con riego, donde se destacan las producciones de brócoli, zanahoria, coliflor, chauchas, maíz dulce, cultivos de hoja, entre otros. Esta producción se dirige al mercado local y a Montevideo, canalizándose la de grandes productores a través de

GREENFROZEN, que coloca sus productos en Montevideo, en Brasil y en algunos mercados europeos.

A ello se agregan las producciones en invernáculo de contra estación que alcanzan a 42 ha, contando los productores de Bella Unión (20 ha, donde se destacan tres grandes productores) y en Tomás Gomensoro. En este tipo de producción se incluye al morrón, producto típico de la zona, a lo cual se agregan tomate, cherry, ají, chaucha, choclo, zapallito, que se producen a contra estación y son los cultivos primor. Se empaquetan localmente con destino final en el mercado consumidor de Montevideo y la exportación, que es la que permite cerrar el ciclo del negocio. Esta comercialización al mercado interno es realizada en general directamente por los productores, con transportistas con cámara refrigerada de la zona y a distribuidores propios, y la exportación a través de GREENFROZEN.

Es una actividad muy intensiva en cuidados y mano de obra, que representa bastante más de la mitad del costo de la producción. Se estima un empleo superior a 600/700 personas en la producción cubierta durante la zafra y más de la mitad son permanentes. La mayoría son mujeres y se tienen problemas de mano de obra especializada. Hay condiciones buenas en la zona y una tradición importante para el desarrollo de esta actividad.

La producción de invernáculo se está exportando a Alemania, a través de GREENFROZEN, con el desarrollo de mercados donde las reglas sanitarias son muy exigentes, tendiendo a producciones de tipo natural, con bajo uso de agroquímicos.

En general, para los grandes productores esta actividad es rentable. Pero para muchos de los pequeños productores es más un complemento de ingresos de subsistencia. En muchos casos ha sido una salida también para los predios que por tamaño no eran viables para sostenerse con la plantación de caña de azúcar. El apoyo público referido a asistencia técnica e incluso materiales fue importante para el desarrollo de la actividad.



Las bodegas de vinos de la zona de Bella unión se destacan a nivel nacional.

En el apoyo a la horticultura, en primera instancia se destaca la creación de la planta de congelado de GREENFROZEN y la cooperativa de riego CALAGUA. GREENFROZEN proporcionaba al productor los insumos y CALAGUA proporcionaba el riego. Como el productor recibía el 100% de los insumos y a su vez tenía la compra de su producción asegurada y a precio subsidiado por la planta de congelado, prácticamente sólo tenía que producir. Hoy la situación es diferente, ya que GREENFROZEN paga precios de mercado y el agua es cobrada al productor, lo cual ha desestimulado estas producciones en pequeños predios, ya que no es rentable vender a dicha empresa y quedaría sólo el mercado local, pequeño y muy fluctuante.

De todas maneras, hay apoyos para el sector por políticas de la Intendencia, MGAP, MIDES y organismos internacionales, entre otros, pero los cultivos a campo son muy sensibles a las condiciones de clima, por lo que si hay adversidades climáticas es muy alto el riesgo de pérdida de los productores y una reducción del volumen de procesamiento de la planta de congelado.

A su vez, cabe agregar la producción de uva para vino, en la zona de Bella Unión, que corresponden a 125 has, de las cuales 66 son propiedad de la bodega VIBOBUSA. Según INAVI, hay 13 viñedos con una producción de 783 mil kilogramos de uva para vino al año 2009. Actualmente la bodega mencionada procesa más de 1 millón de kgs, con uva propia y compras a terceros, tiene asociados a seis productores de la zona. Espera incrementar su producción propia en el año próximo, dada una buena demanda de sus productos en el mercado consumidor de Montevideo, no exporta por problemas de precios.

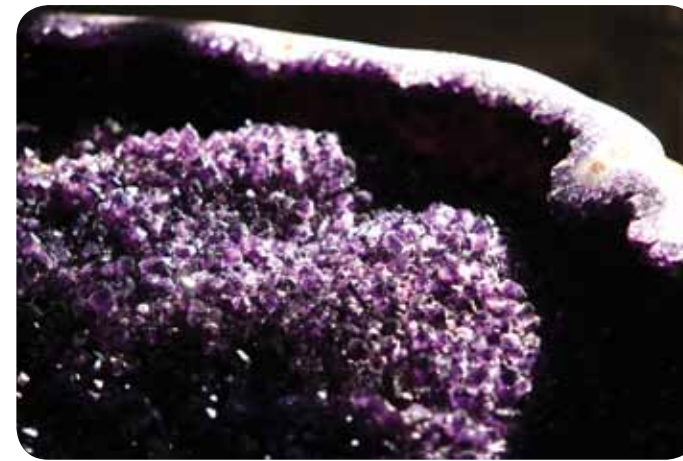
En el área de influencia de las ciudades de Artigas y Rivera, se encuentran 200 productores de tabaco, con 50 años de tradición

en el monocultivo, con buenos rendimientos y rentabilidad, que abastecen la planta instalada de MONTE PAZ en el departamento de Rivera. Hay 100 productores en Artigas y el resto en Rivera, con un área promedio plantada de 2 ha cada uno y un máximo de aproximadamente 10 ha. El tabaco es un cultivo que se realiza en pequeñas explotaciones y es intensivo en mano de obra debido a los cuidados que se necesitan. Por cada productor se puede estimar que hay otros dos puestos de trabajo, por lo que la actividad de cultivo puede involucrar cerca de 500 puestos de trabajo (entre Artigas y Rivera).

La relación con los cultivadores es a través de un contrato anual por el cual se le asegura la compra al productor, el precio se ajusta según una paramétrica y se toma como piso el precio obtenido por el productor el año anterior. La empresa MONTE PAZ brinda capacitación, entrega de insumos y semilla, realiza la conservación del suelo y brinda adelantos en dinero para la producción.

De todas maneras, dada la caída de la demanda de tabaco y ciertas presiones sobre los productores, ya hay 35 productores en Chacras del Pintado con planes de reconversión total y/o parcial, para pasar a producción hortícola cubierta.

Además, se observan otras producciones menores, tales como la lechería que son alrededor de 90 pequeños productores en el departamento. Se destaca la creación de la cooperativa COLEAR (diciembre de 2007) integrada por 33 miembros, de los cuales 27 remiten a la industria láctea INDULACSA localizada en Salto (de capitales mexicanos), donde la cooperativa efectúa el acopio de la leche. El proyecto lechero de COLEAR fue impulsado, en diferentes etapas, por la Intendencia, el MIDES, el Instituto de Colonización, la Universidad de la República y el programa ART Uruguay.



Las piedras preciosas es un rubro importante para la economía local.

En una próxima etapa tienen como meta el procesamiento local de leche, en lugar de acopio para INDULACSA, posibilitando la participación del resto de productores del departamento y mejorando sus problemas de escala. La población de la ciudad de Artigas recibe además 14 mil litros de leche pasteurizada desde Rivera.

También se observa como actividad productiva la apicultura, que se realiza principalmente en la zona de influencia de la capital del departamento y agrupa a unos 66 productores pequeños, con más de 7.000 colmenas y explotación básicamente familiar, donde se destacan dos grandes productores que producen alrededor de 500 tanques de miel al año.

Para finalizar, hay que mencionar a la explotación minera de piedras semi-preciosas, vinculada a las ágatas y amatistas, que se realiza en la zona del Catalán, a 60 km de la ciudad de Artigas, en el km 170 de la Ruta 30. Son unas 20 las empresas dedicadas a la extracción y explotación de las piedras preciosas.

En estas canteras se realiza la extracción de amatistas, cuarzos y ágatas, que luego son seleccionadas y se destinan a su industrialización o comercialización en bruto según sus características. Las piedras salen en bruto, en tanques de aceite de doscientos litros, envueltas en papel de diario. Se venden sin valor agregado.⁵

Estas piedras pueden ser exportadas en bruto básicamente a China y Brasil, mientras que parte es procesada en Artigas por empresas de la zona, que tienen canteras o compran a aquellas, y venden a otros mercados, europeos y estadounidenses con éxito.

Las amatistas y las ágatas tienen destino básicamente decorativo, aunque las ágatas son demandadas por la industria para instrumentos de precisión, dada su extrema dureza y resistencia al desgaste, siendo un producto de mayor valor.

En el sur de Brasil, en la ciudad de Soledade, se encuentra un centro reconocido mundialmente de comercialización de ágatas y amatistas. Uruguay exporta piedra en bruto a la industria de Soledade.

La mayor empresa es LE ESTAGE que además de la extracción tiene taller propio. La actividad minera tiene un carácter familiar y está desarrollada por artiguenses. Hay potencial para en el corto plazo multiplicar por tres la actividad, siendo en realidad la potencialidad mayor aún, ya que el yacimiento de piedra es prácticamente ilimitado.



Artesanos de amatistas trabajando en su taller.

El ágata uruguaya es de calidad inferior a la brasilera. Es el principal factor de competitividad la abundancia y facilidad con que se extrae: la escasa profundidad en que se encuentra.

La piedra amatista en cambio, además de la exportación en bruto, es un producto que podría ser conveniente exportarlo con cierto valor agregado. La amatista de Artigas es una de las mejores del mundo. La piedra vale más cuanto más natural es su apariencia, por lo que el trabajo consiste en trabajar la piedra para sacarle el exceso de basalto y darle terminaciones de apariencia "natural". También hay trabajos de la piedra que la modifican de su estado natural y le dan más brillo y pulido, destinándose por lo tanto a un consumidor más estándar.

La explotación minera se ha tecnificado en los últimos años. Antes, la explotación se realizaba en niveles superficiales, con explosivos caseros y sin preparación técnica. El Ejército Uruguayo desarrolló un explosivo llamado "Pólvora Artigas" que es lo que se utiliza ahora. Este explosivo es vendido a los mineros a precio razonable.

La empresa LE ESTAGE ha realizado un proceso intensivo de aprendizaje de producción y comercialización de la piedra. Esta empresa abrió una sucursal en la ciudad de Soledade donde logró acceder a canales de comercialización internacionales y aprender de la experiencia brasilera. Hoy no cuenta con esa sucursal en Brasil, pero ya comercializa la amatista en forma directa con canales internacionales (por ejemplo Alemania, EE.UU, Francia y China). La gran clave es acceder al manejo propio de la comercialización en el mercado mundial.

También se han agregado otras empresas, que compran en canteras y procesan las piedras para la exportación, por lo que se

⁵ Carlos María Domínguez. *El Norte profundo. Un viaje por Tacuarembó, Artigas, Rivera y Cerro Largo. Ediciones de la Banda Oriental, 2004.*

están observando cambios en este nicho de mercado, donde las empresas empiezan a agregar valor a estas producciones. La clave es la demanda de los productos con valor agregado, por lo que se han desarrollado empresas que elaboran productos industriales con las piedras, y los colocan en mercados sofisticados europeos, junto a la propia exportación en bruto de las piedras.

En este sentido, se estima que la actividad minera emplea a más de 500 personas en Artigas.

Algunos empresarios mineros señalan que hay un problema de crédito y capital de giro que no permite que las empresas mineras puedan manejar el momento de venta de la piedra extraída, y en el caso de la amatista, en vez de exportarla en bruto a agentes intermediarios, poder realizar una comercialización directa de la misma con una presentación trabajada de las piezas. Para realizar este tipo de comercialización es necesario retener la producción de piedra extraída (para trabajarla y comercializarla), evitando venderla en bruto casi al mismo tiempo que se extrae (como sucede en la mayoría de las explotaciones). El tiempo de retorno de la inversión para manejar la piedra y comercializarla directamente es de unos 7 meses aproximadamente, lo que requiere de cierta capacidad financiera.

Se destaca que faltan cursos de capacitación y mano de obra ya capacitada para la actividad minera de extracción, manejo de explosivos, pulido de piedra y trabajo en madera para terminaciones y soportes artesanales que agreguen valor a las piedras.

Se exporta alrededor de US\$ 7 y 10 millones por año, con una tendencia creciente en los últimos años.

1.5.4 El sector Secundario: Actividad (agro) industrial

A continuación se describen las actividades industriales de mayor relevancia en la ciudad de Artigas y su entorno.

Frigoríficos

Artigas es un departamento prácticamente criador, característico de las zonas que tienen este tipo de suelos. Se puede decir que un 27% de los productores vacunos se dedica al ciclo completo, 45% a la invernada y el restante (28%) a la cría. La mayor parte de



Molinos arroceros de Tomás Gomensoro.

la producción se vende a los frigoríficos de la región (fuera del departamento), como Cerro Largo y Salto. Las plantas de procesamiento de carne vacuna del departamento son de porte menor, tales como el Abasto Municipal. La Intendencia prevé su ampliación en el procesamiento local de carne ovina, principalmente, y también vacuna, con destino a la exportación.

Una planta avícola, de capitales brasileños, llegó a realizar ciclo completo de producción de aves con cría, engorde y faena. Actualmente se dedica solamente a la producción de pollitos bebé sin procesamiento industrial.

Molinos de Arroz

En Tomás Gomensoro se ubica una planta de la empresa SAMAN, la empresa líder del mercado arrocero con una participación del 60% en el total del mismo. Esta empresa se ocupa de la industrialización, comercialización local y exportación de arroz. Ha sido adquirida por capitales brasileños. Hasta este momento, la política de la empresa ha sido la de mantener un fuerte vínculo con sus productores, siendo parte de ellos accionistas de la sociedad. A su vez, SAMAN presta servicios como venta de maquinaria agrícola, repuestos, neumáticos y lubricantes, servicio de taller mecánico, asesoramiento técnico, financiación al productor, etc.

La planta de Tomás Gomensoro funciona como planta de recibo, limpieza, secado, almacenamiento y procesamiento de arroz. Procesa 240 ton/día de arroz y tiene una capacidad de almacenamiento de 32.800 toneladas, lo que indica su importancia en la industria arrocera.



Las amatistas se reconstruyen cristal por cristal para su presentación.

Otro molino con presencia en el departamento es CASARONE, con una planta en la ciudad de Artigas. La relación de CASARONE con los productores es diferente a la que tiene SAMAN, ya que esta última participa como agente de retención en las negociaciones de medianería y provisión de agua. En CASARONE no se asegura ni la compra de agua, ni la adquisición de insumos en la empresa. Pero es muy común el asesoramiento técnico y en algunos casos el otorgamiento de créditos para comprar insumos. CASARONE también desarrolla actividades ganaderas, especialmente de engorde intensivo, en las cuales usa subproductos del arroz como base de raciones.

Otros molinos establecidos en el entorno de la capital artiguense son AGROCEREALES (que tiene 8 plantas en el país), PIVETTA HNOS, y DEMELFOR. Además de otros molinos menores en otras zonas del departamento.

Talleres artesanales de piedras semi-preciosas

Respecto a la fase de agregado de valor a la piedra, son alrededor de 10 los talleres artesanales del departamento trabajando con piedras preciosas, que compran a los canteristas. Los volúmenes procesados son bajos y la mayoría emplea sólo dos personas en promedio. Además se señala por parte de los artesanos de Artigas que hay muchos inactivos, que antes producían.

Las piedras que utilizan son principalmente ágata, amatista, citrino, calcitas, cornalinas jaspe, cuarzo blanco y piedras de otros países (como Brasil). Los clientes actuales de los talleres de artesanos corresponden mayormente al público uruguayo, turismo interno que llega a Artigas, comercialización en Salto, Colonia, Carmelo, en Rivera por medio de Free Shops y en Montevideo en locales comerciales.

La piedra amatista vale más en sí misma, pero también es más atractiva para los mineros para trabajarla en forma de lograr una presentación que simula un estado "natural" para su exportación como piezas únicas, más que venderlas a los talleres locales como insumos para joyas y artesanías. Sin embargo, el ágata vale menos como mineral y no tiene el mismo atractivo que la amatista para su exportación como piezas de colección, por lo que sí es atractivo el agregado de valor vía manufactura artesanal.

El sector de las piedras preciosas tiene un alto potencial de crecimiento, debido principalmente a tres factores:

- 1) El país posee una amplia reserva de piedras de calidad, reconocidas a nivel mundial;
- 2) El recurso mineral es prácticamente "ilimitado" en el caso de amatista y hay un yacimiento considerable de ágata;
- 3) Los principales mercados que demandan el producto se encuentran en plena expansión (China y la India).

De las entrevistas realizadas se puede decir que en el sector de artesanos hay dificultad para asociarse entre sí, ya que se compite por los canales de comercialización del mercado interno, y tampoco hay acuerdos con los mineros (la proporción que los artesanos compran a los mineros es ínfima respecto al volumen que extraen y exportan).

Ingenio de caña de azúcar

Desde su creación en 1965, el ingenio cooperativo de CALNU para la producción de azúcar se manejó en un marco de protección importante. En 1990, se inició un proceso de reconversión en Bella Unión para salir del cultivo de caña por considerárselo no competitivo: el ingenio redujo mucho su actividad, ante la caída de la producción de caña, por su menor protección y parcialmente lo sustituyó por refinación de azúcar crudo importado de Brasil sin aranceles. Ello provocó una gran crisis en el ingenio y prácticamente su quiebra.

En el año 2005 cambió la política respecto al cultivo de la caña de azúcar, fijando un arancel a la importación del 35% sobre el precio CIF para fomentar la producción de azúcar y de etanol a partir de la producción de caña de azúcar. Se crea ALUR S.A. (90% propiedad de ANCAP y el resto CND), que sustituye a CALNU y gerencia el ingenio azucarero. Esta nueva empresa (ALUR) tiene como objetivo la explotación de la caña de azúcar, sus derivados y residuos, de tal manera que la empresa sea sustentable a largo plazo con el desarrollo de la producción de caña de azúcar. A ello se piensa agregar la producción de sorgo dulce con fines energéticos, que hoy está en evaluación a partir de una producción propia de sólo 500 ha.



Complejo industrial de ALUR

Se planifica producir azúcar y alcohol a partir de la caña, como productos principales, seguido de la producción de alcohol a partir de la melaza, subproducto de la caña, y el uso de los residuos de la siguiente manera: la cachuza para compostaje, la vinaza para fertilizante, el bagazo para la generación de energía eléctrica y este mismo y el cogollo para alimento animal.

Los planes actuales de la empresa indican que, en dos o tres años, se espera llegar a una plantación de 12 mil has, que permitirá procesar 10.000 has y ello permitirá alcanzar los planes previos de hacer sustentable la empresa con una producción de azúcar de alrededor de 40 mil toneladas (33 mil para consumo interno – final e industrial - y 7 mil para atender la cuota americana de exportación) y 20 millones de litros al año para ANCAP y exportación junto al uso eficiente de los derivados y residuos, además de la actual generación de energía eléctrica propia.

Las investigaciones para llevar adelante estos planes, las lleva adelante la propia ALUR con el apoyo del Ministerio del Azúcar de Cuba, que ha enviado sus técnicos a la empresa.

En la actualidad, se han plantado 8.500 ha de caña, de la cual se extrajo un 40% de azúcar y un 60% de etanol, a la vez que se inauguró la planta de energía eléctrica con bagazo, que genera toda la electricidad de la planta y tiene un excedente que vende a UTE. Además, se está estudiando y probando el resto de las actividades planificadas tanto con caña como con sorgo dulce.

La inversión actual supera los US\$ 50 millones, aunque debe incrementarse a corto plazo, ya que hoy con las 8.500 ha plantadas, se alcanzó el máximo de la capacidad instalada para la producción de etanol.

Los insumos y materiales que utiliza la planta son mayormente traídos de otros departamentos, por ejemplo caliza de Pan de

Azúcar, leña de Paysandú, mientras que se utiliza transportistas de la zona para el azúcar. A su vez, ALUR también efectúa su propia distribución del azúcar, desde junio 2010.

ALUR emplea 150 personas en forma permanente y 700 personas en la zafra azucarera. Los impactos esperados en el empleo dentro de tres años se estiman en un incremento de 3.000 puestos de trabajo asalariado en los cultivos, con un alto componente zafra.

En cuanto a los productores de caña, 350 de ellos entregaron su producción a ALUR en una zafra que alcanzó a los 150 días, considerada adecuada. A su vez, ALUR efectúa el asesoramiento técnico y el soporte financiero de todos los productores, que llega hasta garantizar compras de maquinaria, y en los pequeños productores también brinda maquinaria, deduciendo luego sus adelantos de la liquidación de la venta de sus producciones a ALUR al final de la zafra.

Congelado de frutas y hortalizas

A principios de los noventa, se creó la empresa industrial GREENFROZEN de congelado, que intentó capitalizar la experiencia agrícola intensiva de los productores de la zona de Bella Unión para la horticultura, teniendo suelos aptos y contando con la cooperativa de riego CALAGUA, que dotó a la zona de infraestructura de riego. Así, surgió la empresa destinada a brindar apoyo a la producción y comercialización de productos hortícolas.

GREENFROZEN pertenecía a la cooperativa CALNU (99%) y el resto a la cooperativa de riego CALAGUA. La empresa proporcionaba al productor los insumos y CALAGUA proporcionaba el riego. Históricamente el productor recibía el 100% de los insumos y a su vez tenía la compra de su producción asegurada, a precio subsidiado por la planta de congelado. Ante la crisis de la cooperativa CALNU y su desaparición como empresa, el Gobierno

había otorgado a la cooperativa de riego de CALAGUA la propiedad de la planta de congelado. En agosto del 2006, se acordó su venta a capitales privados argentinos (que se dedican a esta actividad en Argentina) y surge GREENFROZEN.

La empresa tiene problemas financieros, lo que ha reducido su actuación en el mercado, con vínculos fuertes con los grandes operadores de Bella Unión y escasos o en fuerte retroceso con los pequeños productores, que entonces deben dirigirse a atender al mercado local, prácticamente, con los problemas de tamaño y fluctuaciones del mismo. Hoy, la empresa no otorga subsidios y el precio que se le paga al productor es el de mercado (producto puesto en la planta, flete a cargo del productor).

La planta de congelado tiene una capacidad instalada de 8 millones de kg de materia prima y 4 millones de kg de producto terminado. Hay una falta de capacidad de depósito de las cámaras de frío, por lo que la empresa le da prioridad a los grandes productores. La cámara actual tiene una capacidad de 350 mil kg de almacenamiento, en condiciones adecuadas de operatividad.

La planta ocupa unas 45 personas en forma permanente. Pero en la zafra del brócoli y coliflor la planta ocupa a unas 300 personas adicionales. Esta demanda zafra se potencia con la demanda de empleo temporal para la cosecha en los campos.

El mayor volumen de procesamiento es en brócoli y coliflor (para el mercado interno). En la actualidad, exporta en forma importante a Brasil, otros países sudamericanos y algunos países europeos, en especial Alemania.

Industria del vino

En el rubro de vino en Bella Unión se encuentra la bodega EXVIBOBUSA (Viñedos y Bodegas Bella Unión S.A.). Esa empresa se originó a partir de la cooperativa de productores CALVINOR, operando como una sociedad anónima cuya mayoría accionaria pertenecía a CALNU y un 35% del capital accionario estaba en manos de la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND). Hoy en día ha sido adquirida por capitales nacionales, entre los que destaca la Bodega nacional Bruzzone y Scitutto. El interés de estos capitales nacionales en la bodega se refieren a la marca CAL-

VINOR, que aún mantiene una buena imagen en el mercado; y las instalaciones de la planta industrial que son de gran calidad.

Actualmente la empresa ocupa 31 personas en Bella Unión y 7 en Montevideo, más algunos puestos zafrales en el viñedo. La empresa produce vinos finos para el mercado interno actualmente, ya que los precios de exportación no son atractivos.

La empresa tiene un predio es de 270 ha, de las cuales se tienen 66 ha de viña y se aumentará en 30% en el próximo año. Hay unas 80 a 100 ha actualmente libres y que pueden producir. Además, se cuenta con 6 productores asociados de Bella Unión, más las compras de la uva a otros productores.

La empresa procesa actualmente de 1 a 1,2 millones de kg, de los cuales el 50% es propio. De ser necesario, la empresa compra vino a otros productores para atender su demanda actual, que está en crecimiento. La bodega tiene capacidad para 2,5 millones de litros y 1,8 millones de kg de uva.

Agroindustria del tabaco

Artigas, junto a Rivera, forma parte de una zona tabacalera de las más importantes del mundo que es la región sub-tropical de América del Sur que se extiende desde Chile, el noroeste y noreste argentino, el sur de Paraguay, el norte de Uruguay y los Estados de Río Grande do Sul, Santa Catarina y Paraná en Brasil. A su vez, debido al crecimiento del cultivo de tabaco en Brasil y en menor medida en Argentina, el MERCOSUR se ha transformado en el mayor exportador mundial de tabaco (Brasil es el líder mundial).

Se trata de una agroindustria que en Artigas y Rivera emplea cerca de 940 personas en forma directa e indirecta, incluyendo la fase primaria, transporte y logística y proceso industrial. Se organiza en torno a una empresa, que se sitúa en Rivera, donde cuenta con una planta procesadora de tabacos crudos. Además de la planta de Rivera (que ocupa unas 180 personas), también cuenta con una planta experimental en Artigas, que actualmente funciona como planta de acopio empleando directamente a unas 23 personas (esta planta acopia tabaco de las plantaciones de Artigas entre enero y abril y va enviándolo a la planta de Rivera a medida que es demandado).

1.5.5. El sector terciario: Servicios

En este departamento, el sector servicios tiene una participación menor en el total del VAB departamental respecto al promedio nacional y del interior, con 46% del total departamental. Este resultado responde al desarrollo de la actividad primaria en Artigas y al desarrollo relativo de la actividad secundaria agroindustrial, más allá de la producción de azúcar. Además las principales cadenas productivas del departamento recurren a abastecerse de ciertos servicios en localidades cercanas (como es el caso de Be-

lla Unión con Salto) o en otros departamentos más alejados y aún en Montevideo, por las carencias en la zona, derivadas fundamentalmente de la baja calificación de la mano de obra, falta de servicios adecuados y la zafalidad importante de las actividades (que no ayuda a consolidar servicios locales importantes). En ello también influyen los problemas viales de comunicación entre Bella Unión y Artigas, que han consolidado una separación importante entre ambas regiones en casi todos los aspectos.

Artigas - Participación de servicios en el VAB total departamental

AÑO 2006	SECTOR DE ACTIVIDAD			
	COMERCIO, RESTAURANTES Y HOTELES	TRANSPORTE Y COMUNICACIONES	SERVICIOS FIN., INMUEB. Y A EMPRESAS	SERVICIOS COMUNALES, SOC. Y PERS.
Total país	14%	10%	14%	18%
Montevideo	14%	10%	12%	20%
Interior	13%	10%	15%	16%
Artigas	7%	8%	15%	16%

Fuente: elaboración propia a partir de datos de UDM – OPP (2006); último dato disponible.

Cuando se analiza de forma más desagregada la composición del VAB de los servicios de Artigas, se encuentra que al interior del sector terciario, el principal componente son los servicios comunales, sociales y personales con un 16% del VAB, que responden básicamente a las demandas de la población urbana, en términos de atención del Gobierno y de servicios personales. En ello juega un rol muy importante la propia Intendencia de Artigas (que se integra en este concepto), con un alto número de funcionarios y un importante rol como proveedor de servicios diversos. También destacan los servicios financieros y a empresas con 15% del VAB, donde se encuentran actividades de servicios básicamente vinculadas a atender al medio agropecuario.

Es importante observar que, tanto en la comparación con el promedio nacional como con el resto del interior, los sectores del comercio, restaurantes y hoteles, y transporte y comunicaciones presentan un menor peso relativo en el VAB total.

Esto refiere a un sector de comercio y actividades de esparcimiento que sólo atienden mercados locales muy reducidos. No hay desarrollo de actividad turística, al menos relevante.

A pesar de lo dicho, conviene señalar que actualmente se asiste a un crecimiento de la actividad en la ciudad de Artigas, en primer lugar por la mejor situación de los productores agropecuarios del



En la avenida Lecueder de la ciudad de Artigas se ubican varios freeshops.

departamento, a lo cual se agrega el efecto de la situación cambiaria favorable con Brasil, que ha atraído demandas de turismo de compra del otro lado de la frontera.⁶

Los free shops en la ciudad de Artigas (4) ocupan alrededor de 60 personas. Su actividad actual es muy dinámica por las relaciones de precios, pero sus perspectivas no parecen muy alentadoras ya que (a) la zona fronteriza es pobre (b) los negocios dependen en gran medida de los compradores de Uruguayana, a 70 kms de distancia y (c) deben enfrentar la competencia de los free shops de Rivera - donde además se le ofrece al turista de compras mejor infraestructura de restaurantes y hoteles, lo cual no ocurre en Artigas.

El comercio en Artigas tiene un alto componente de informalidad, recurriendo en diversos productos al abastecimiento desde Brasil que, a pesar del tipo de cambio desfavorable, sigue siendo competitivo en diversos productos. El Centro Comercial de Artigas, con 380 socios, estima que en la ciudad de Artigas hay 2.000 comercios establecidos, donde se destaca la empresa TATA, de capitales argentinos y líder en el comercio minorista uruguayo, que con sus dos locales emplea a más de 60 personas.

En Bella Unión, la actividad comercial está creciendo fuertemente, ante los cambios económicos que están ocurriendo en la zona. El Centro Comercial de Bella Unión tiene actualmente 180 socios, estimando que hay 400 comercios en Bella Unión, con un incremento de la formalización.

Respecto al sector de transporte de carga, el departamento en su conjunto está empezando a contar con un desarrollo de este servicio, ante la mejor situación del agro en Artigas y de la caña en Bella Unión. En la ciudad de Artigas, hay actualmente 5 empresas de transporte, centradas en el arroz y las piedras más otros rubros menores, pero también atendiendo la exportación y el movimiento interno. Estas empresas, en zafra, contratan camiones de fuera de la región para atender la demanda puntual. En el caso de Bella Unión, se encuentran tres empresas transportistas, una empresa grande de la zona que transporta mercadería de GREENFROZEN desde y hacia Montevideo, y dos empresas menores. En Bella Unión, hay más de 100 camiones en la zona, trabajando para ALUR, el arroz (en particular con SAMAN), la piedra y GREENFROZEN, lo cual provoca que en la zafra se presenten dificultades y deban venir más camiones, básicamente, del Litoral. Por su parte, en las entrevistas realizadas, se señala la oportunidad de crecimiento del sector.

También asociado a la zona de Bella Unión, hay que hacer referencia al servicio de riego suministrado por la empresa cooperativa CALAGUA. Esta empresa ofrece riego, servicio de maquinaria y también el transporte del producto hasta la planta, aunque algunos productores optan por otros medios de transporte.

CALAGUA riega 3.500 ha de caña de azúcar, fundamentalmente, con algo de arroz y hortalizas. Por otra parte, la cooperativa CALPI-CA riega 2.000 ha, Colonia España (del Estado) riega unas 570 ha. y productores privados el resto de las 8.500 ha de caña actuales.

⁶ En este sentido, en Domínguez (2004) se destaca que en la ciudad de Artigas "la frontera es una sola unidad económica, comercial y cultural".

CALAGUA atiende aproximadamente a 250 productores de caña y hortalizas, con ciertos problemas por la necesidad de nuevas inversiones en cañerías y bombas que no puede llevar adelante por sus problemas financieros. En este sentido, ALUR está apoyando a esta empresa en estas inversiones para asegurar el riego a la caña, a la vez que ha empezado a controlar a CALAGUA en el abastecimiento a sus productores. El costo del agua ha fluctuado entre US\$ 400 y US\$ 600 por ha.

CALAGUA y CALPICA están fuertemente endeudadas, y a pesar que las bombas para expandir el sistema de riego ya han sido adquiridas (en su gran mayoría), se encuentran almacenadas en Montevideo, a la espera que resuelva el emplazamiento realizado por la OPP para que ambas cooperativas de riego paguen los préstamos otorgados por el BID para la instalación de los sistemas de riego (US\$ 15,8 millones CALAGUA y US\$ 2,5 millones CALPICA).

Turismo y Carnaval

De acuerdo a lo señalado anteriormente con respecto al comercio, y la escasa oferta local en términos de restaurantes y hoteles, se puede comprender que no haya en el departamento un desarrollo significativo del sector turístico. Sin embargo, merece mención el fenómeno cultural del carnaval en la ciudad de Artigas. Esto representa uno de los aspectos más positivos de la condición de triple frontera. En el caso de carnaval, la frontera constituye una fuente de fortaleza y oportunidad para impulsar un proyecto local.

El Carnaval moviliza un número muy importante de empleos, actividades económicas y turistas, que finaliza con un espectáculo de las Escuelas de Samba durante tres días en las calles de la ciudad de Artigas, en el feriado de Carnaval. En el carnaval del 2010 llegaron alrededor de 8.000 personas para ese evento a la terminal de buses (sólo por este medio de transporte), a lo cual

habría que agregar los turistas en automóviles propios. Se estima que en 2011, esta cifra fue superada. Según encuestas realizadas por la Intendencia y ART, más de la mitad del público proviene de Montevideo, seguido del resto del interior, y cerca de un 20% de otros países (fundamentalmente Brasil).

Por su parte, actúan 4 escuelas de samba que mueven alrededor de 300 empleos directos y un número similar de indirectos, para confección de trajes, carros, etc., durante algo más de dos meses. A ello debe agregarse la actividad comercial y de servicios en los días del desfile, que van desde los comercios de alimentación hasta los hoteles.

Este evento es llevado adelante por una Comisión Técnica integrada por la Federación de Escuelas de Samba de Artigas (FEDESA) y la Intendencia. FEDESA organiza el evento y la Intendencia aporta la logística. El evento está mejorando su calidad artística año a año, contratando hoy artistas brasileños para ello.

Se destaca esta actividad, porque se trata de una iniciativa exitosa de desarrollo local, que provoca un movimiento de gente, turismo y actividades económicas varias de importancia para este territorio, pero que debe también mejorarse en aspectos importantes, sobre todo vinculados a mejorar los servicios de infraestructura que ofrece el propio evento y, sobre todo, la ciudad de Artigas (la limitada capacidad hotelera y las deficiencias en los servicios gastronómicos locales, entre otros aspectos).

A continuación, considerando sólo el sector privado de servicios y el empleo formal y permanente, puede verse la distribución del empleo en el departamento de Artigas, donde se destaca lógicamente el peso del comercio y dentro de éste (si se desagrega) el minorista, con las características comentadas previamente. Esto no incluye el empleo informal, que en estos departamentos fronterizos es muy importante, sobre todo en algunos sectores (por ejemplo, sector de gastronomía).



El carnaval de Artigas es una fiesta tradicional de todo Uruguay.

Departamento de Artigas. Sector privado de servicios. Empleo formal y permanente. Año 2009.

RUBROS DE SERVICIOS SÓLO EN EL SECTOR PRIVADO	EMPLEO ESTIMADO	%
Comercio	2784	45%
Transporte y almacenamiento, comunicaciones	1009	16%
Alojamiento y servicios de comida	311	5%
Artes, entretenimiento y recreación	149	2%
Actividades financieras e inmobiliarias, servicios a empresas, servicios técnicos y profesionales.	603	10%
Enseñanza	216	4%
Servicios sociales y relacionados con la Salud humana.	832	14%
Otras actividades de servicio	247	4%
Total	6151	100%

Fuente: estimación propia a partir de datos de INE de registro de empresas.

II LA ECONOMIA DEPARTAMENTAL

Características Principales:

- El departamento de Artigas presenta una baja generación de riqueza por sus escasos sectores relevantes competitivos. La riqueza no está bien distribuida ni es retenida completamente por la sociedad local, lo que genera bajos niveles de ingresos para su población, que se ubican en el último lugar del ranking departamental del país y se traduce en que más de 2 de cada 5 personas del departamento se encuentran por debajo de la línea de pobreza.
- La captación local de la riqueza generada por el territorio es, en cierta forma, diferencial entre la ciudad de Artigas y su entorno y Bella Unión y su entorno, ya que en esta última la producción de caña de azúcar, con fuerte apoyo del Gobierno nacional, supone un proceso mayor de apropiación local del producto generado, a la vez que su mayor diversificación de actividades genera una mayor riqueza per cápita.
- El departamento tiene una muy alta especialización agropecuaria, centrada en la ganadería vacuna y ovina, la producción de lana, con las menores finuras del país, siendo uno de los departamentos líderes en este tipo de producción. Por su parte, la producción de arroz es importante, con 26 mil ha plantadas en la última zafra y la mayor productividad del país en dicha producción. A ello se agrega la implantación de praderas con rastrojo de arroz, que mejora sustancialmente las condiciones para la ganadería.
- Se destaca la producción de caña de azúcar en Bella Unión, con una recuperación significativa en los últimos años, transformándose en una de las producciones básicas de este departamento, a partir de las nuevas reglas del Gobierno nacional de impulso al azúcar.
- Dos de las tres cooperativas de riego están fuertemente endeudadas ya que no pudieron devolver los préstamos otorgados por el BID, con la garantía del Estado Uruguayo, a través de la OPP. Aunque existen planes de expansión de las áreas bajo riego, para incluir superficies dedicadas al arroz, estos planes no podrán llevarse a cabo sin un arreglo previo entre las cooperativas, la OPP y ALUR.

- También debe mencionarse la horticultura en Bella Unión, primero como complemento de la caña de azúcar, aunque hoy ha adquirido una cierta independencia la producción cubierta. Junto a ello, se debe incluir también la producción de uva para vino, a los 200 productores de tabaco que dependen de la planta instalada en Artigas; y una actividad que tiene potencial para ser competitiva y lograr un desarrollo importante como la minería de piedras semi-preciosas.
- Por su parte, la agroindustria en Artigas presenta una participación media a alta respecto al resto del país, con un perfil de actividades relativamente complejo, especialmente en el área de Bella Unión. La presencia del ingenio ALUR ha permitido un fuerte crecimiento de la zona con el aumento de la producción de azúcar de caña y la incorporación de la producción de etanol, con fines energéticos, que ya supera a la de azúcar. Además, debe tenerse en cuenta la recuperación de la bodega CALVINOR y el mantenimiento de la empresa de congelado de frutas y verduras GREENFROZEN, con lo cual se conforma una estructura agroindustrial relativamente diversificada, instalada en Bella Unión. Por su parte, en el resto del departamento se destacan los molinos arroceros y la agroindustria productora de tabaco, principalmente.
- Debe notarse que no existe prácticamente ninguna actividad industrial propiamente dicha (no ligada al sector primario), en todo el Departamento.
- Por otro lado, el sector servicios presenta una participación baja en la economía departamental. Presenta limitaciones por falta de mano de obra capacitada e iniciativa empresarial, a la vez que se tiene una cierta dependencia de los servicios de Salto, con mayor oferta y mejor nivel de calidad. En ello también influyen los problemas viales de comunicación entre Bella Unión y Artigas. Por su parte, el transporte de carga está teniendo un buen desarrollo en la zona, a impulsos de los mayores movimientos actuales de mercancías. A ello se agrega el actual desarrollo del carnaval que mueve turistas, diversifica actividades y genera un número cada vez mayor de empleos, con una generación de riqueza que es una oportunidad de futuro.

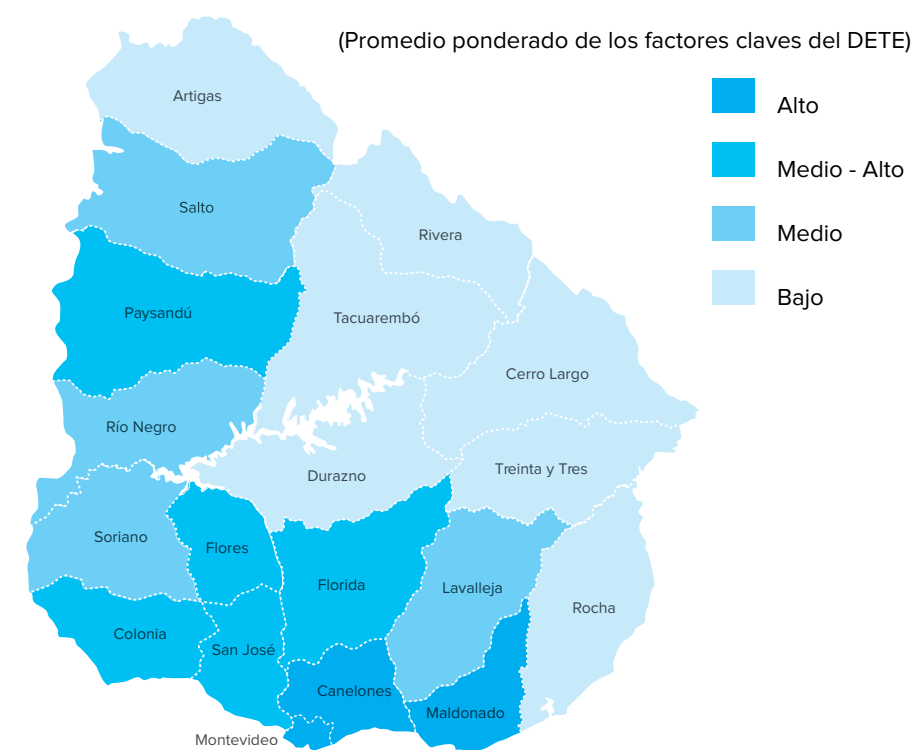
1.6 Desarrollo económico y competitividad de artigas en el contexto nacional

1.6.1. Situación relativa desde un enfoque de desarrollo económico territorial

Una investigación exploró el grado de desarrollo económico relativo a nivel departamental a lo largo de la década del noventa (1991-2002)⁷. Allí se identifican los siguientes factores claves del desarrollo económico territorial endógeno (DETE) de un territorio: la innovación, la organización de la producción, las economías

de aglomeración urbana y las instituciones. Se construyeron indicadores por departamento para cada uno de los factores claves antes mencionados⁸ y luego se elaboró un indicador del "efecto conjunto" de dichos factores claves del DETE, obteniéndose con él la regionalización que se presenta en el mapa de Uruguay.

Regionalización según efecto continuo



Fuente: Rodríguez Miranda (2006)

⁷ Rodríguez Miranda, (2006). Instituto de Economía de la FCEA de la UDELAR.

⁸ Para ello se consideraron diferentes variables: capital humano (datos de educación penalizados por factores de depreciación y pérdida del capital humano como desempleo y emigración), aglomeraciones urbanas (población urbana y distribución en centros poblados de tamaño intermedio, infraestructura carretera, tránsito promedio de la red vial), organización de la producción (capacidad de generación de empleo del sector privado, grado de integración de cadenas productivas, efectos de arrastre, capacidad competitiva y exportadora) e instituciones-capital social (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).

Dicha regionalización muestra una primera región con un alto efecto conjunto en correspondencia con un alto grado de desarrollo económico (reflejado en buenos indicadores de PBI per cápita o ingreso de los hogares): los departamentos de Montevideo, Canelones y Maldonado. Artigas forma parte del grupo que presenta los indicadores más bajos de efecto conjunto. Este grupo com-

prende los departamentos del centro y noreste del país, como se aprecia en el mapa. Artigas ocupa el lugar 17° (entre los 19 departamentos) en el ordenamiento según el indicador de efecto conjunto del DETE para el período 1992-2002. Por lo tanto, se trata de un departamento que tiene condiciones relativas claramente desfavorables para un desarrollo económico de su territorio.

Ranking de departamentos según “efecto conjunto” del DETE (datos 1991-2002)

DEPARTAMENTOS	EFECTO CONJUNTO	FACTORES EXPLICATIVOS			
		AGLOM. URBANAS	CAPITAL HUMANO	INST. CAPITAL SOC.	ORGAN. DE LA PROD.
Montevideo	1	1	2	3	1
Canelones	2	2	3	15	2
Maldonado	3	3	1	8	8
Colonia	4	4	5	2	3
Florida	5	14	4	1	7
San José	6	6	7	5	5
Flores	7	8	9	4	6
Paysandú	8	7	11	10	4
Lavalleja	9	10	8	9	9
Salto	10	13	13	6	11
Río Negro	11	12	10	11	15
Soriano	12	9	12	13	12
Rocha	13	5	14	18	14
Treinta y Tres	14	16	6	17	18
Rivera	15	15	16	16	16
Tacuarembó	16	19	15	19	10
Artigas	17	11	19	12	17
Durazno	18	17	17	7	19
Cerro Largo	19	18	18	14	13

1.6.2 Situación relativa desde un enfoque de competitividad

Si se miran los indicadores por componente del efecto conjunto del DETE el departamento de Artigas ocupa el último lugar en capital humano, se sitúa en el lugar 17° en el indicador de condiciones organizativas de la producción favorables al desarrollo, y ocupa los lugares 11° y 12° en los indicadores de aglomeraciones urbanas e instituciones/capital social. Es decir que no presenta ventajas relativas claras en ninguno de los componentes del DETE.

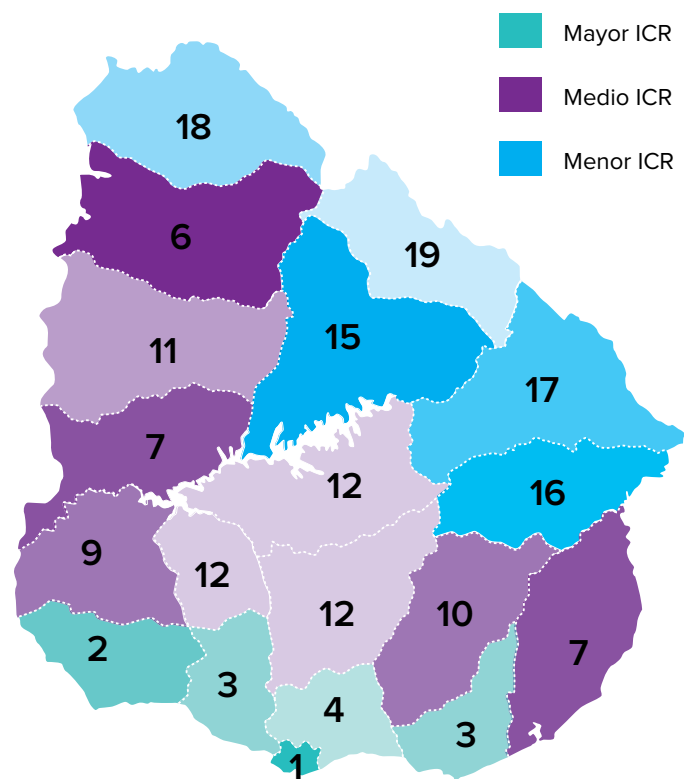
Otro de los indicadores integrales es el Índice de Competitividad Regional (ICR), que combina la influencia de diversos factores relacionados con la competitividad a escala departamental: i) la actividad económica, ii) la infraestructura, iii) el capital humano y iv) los aspectos institucionales.

ICR 2007: Ranking departamental

DEPARTAMENTO	TOTAL	ACTIVIDAD ECONÓMICA	INFRAESTRUCTURA	CAPITAL HUMANO	INSTITUCIONAL
Montevideo	1	4	2	1	14
Colonia	2	2	3	7	12
Maldonado	3	1	4	6	16
San José	3	6	5	15	1
Canelones	5	3	1	5	19
Salto	6	9	12	3	9
Río Negro	7	16	10	4	4
Rocha	7	8	7	14	5
Soriano	9	10	8	9	13
Lavalleja	10	5	16	12	8
Paysandú	11	11	11	2	18
Durazno	12	13	15	13	2
Flores	12	7	9	16	11
Florida	12	14	6	8	15
Tacuarembó	15	18	14	10	7
Treinta y Tres	16	19	18	11	3
Cerro Largo	17	12	17	17	10
Artigas	18	17	19	19	6
Rivera	19	15	13	18	17

Fuente: PNUD-ART, Troncoso y Barrenechea (2008)

Índice de Competitividad Regional (ICR)

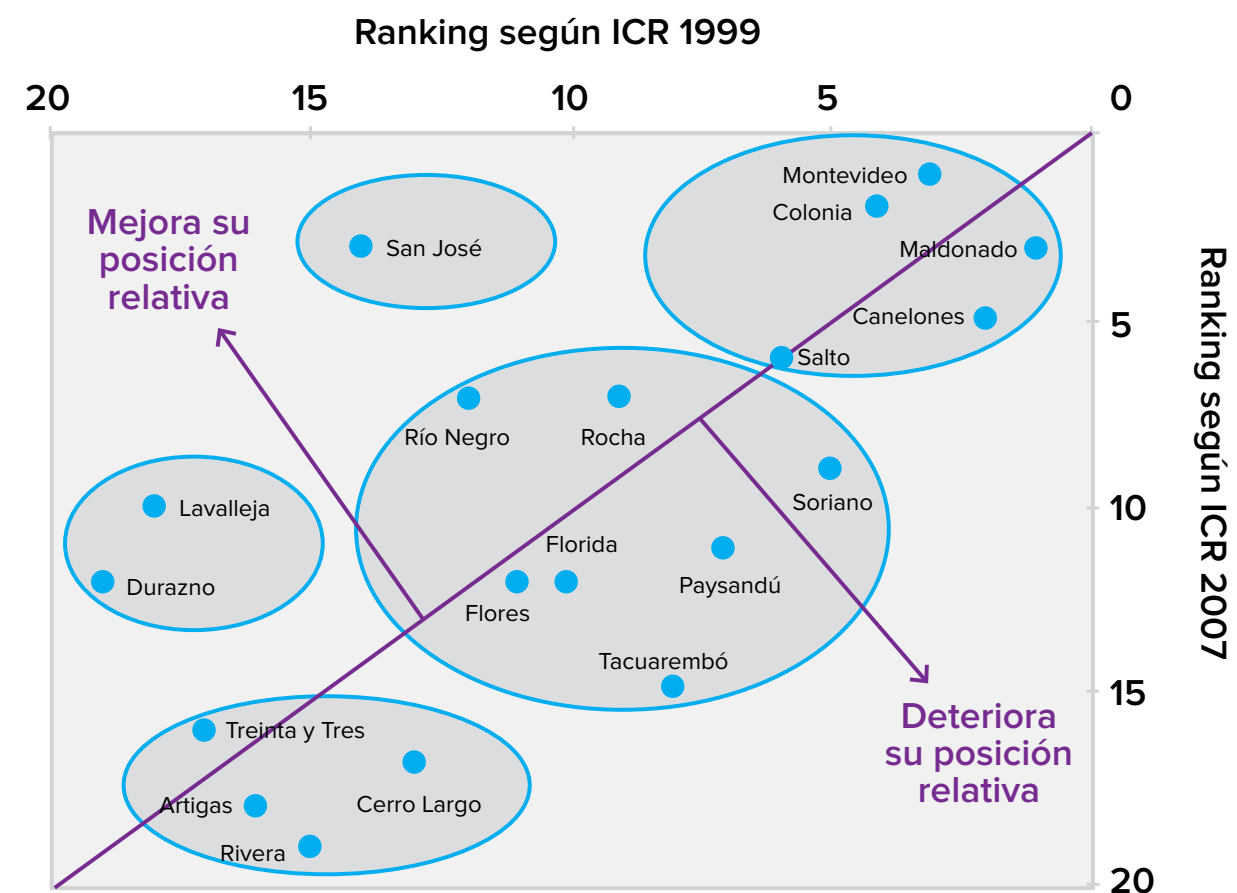


El ICR 2007 da cuenta de un grupo de departamentos que presenta la mayor competitividad del país, a partir de la combinación de las capacidades en términos de actividad económica, infraestructura, capital humano y factores institucionales. Estos departamentos son: Montevideo, Colonia, Maldonado, San José y Canelones. Un primer elemento que se destaca es la ubicación geográfica de estos departamentos: en la zona sur del país, comprendiendo el área metropolitana de la capital nacional, además de Colonia y Maldonado. En el otro extremo hay un grupo de departamentos que son los que presentan los menores niveles de competitividad del país y que se ubican en la franja norte: Tacuarembó, Treinta y Tres, Cerro Largo, Artigas y Rivera. Éstos presentan posiciones muy desfavorables en la comparación nacional en los componentes de actividad económica (lugar 17° para Artigas), infraestructura (19°) y capital humano (19°), mientras que en el factor institucional exhiben un mejor posicionamiento relativo, ubicándose en niveles medios del ranking departamental (6° lugar para Artigas).

Como se cuenta con un cálculo anterior del ICR, con datos de 1999, ello permite un análisis de la competitividad regional y sus variaciones entre 1999 y 2007. Este análisis da cuenta de ciertas tendencias estructurales: los departamentos del sur del país mantienen su mayor potencial y capacidad relativa, mientras que los del noreste, las de menor competitividad. No obstante, en algunos departamentos (San José, Lavalleja y Durazno) hubo avances de importancia en su índice de competitividad. No es el caso de los departamentos del norte y, en particular, de Artigas (que desmejora su posición relativa).

En efecto, Artigas pertenece a un grupo de departamentos que se mantiene en las posiciones de menor competitividad del país, según el ICR. Grupo que está conformado por Treinta y Tres, Cerro Largo, Artigas y Rivera. Cerro Largo pasó del lugar 13 al 17, Artigas del 16 al 18 y Rivera del 15 al último lugar (19). Esto se puede ver en el siguiente gráfico.

Posicionamientos relativos según ICR 1999 y 2007



Fuente: PNUD-ART, Barrenechea y Troncoso (2008)

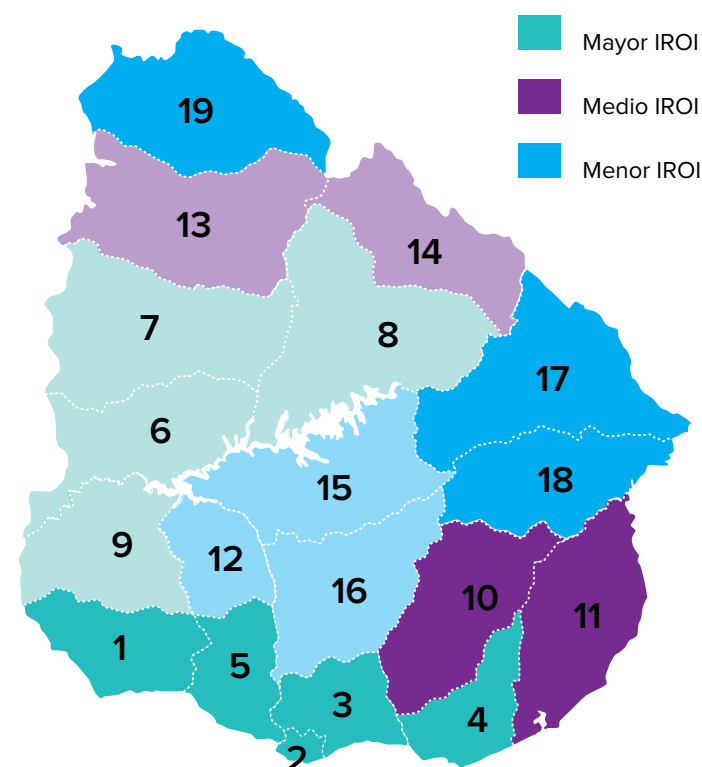
1.6.3 Situación relativa desde un enfoque de atracción de inversiones

Por último, otro indicador integral disponible a nivel territorial es el Índice de Regionalización de Oportunidades de Inversión (IROI), que combina un conjunto de variables que representan en forma directa o indirecta a los determinantes o factores atractivos de la inversión privada en los territorios, clasificándolos en tres categorías: i) rentabilidad, vinculada al retorno de la inversión, al tamaño de los mercados, a la especialización productiva y a los factores de producción; ii) clima de negocios, vinculado a elemen-

tos de innovación, infraestructura, salud, ambiente y educación; y iii) factores institucionales, asociados al diseño institucional, la gestión municipal y la planificación del territorio.

Los resultados del IROI, referidos al año 2007, se alinean a los ya mencionados para el DETE e ICR. La estructura regional de generación de riqueza (PIB) y oportunidades de inversión es bastante rígida: el sur del Río Negro se distancia del norte.

Índice de Regionalización de Oportunidades de Inversión (IROI)



Fuente: Barrenechea y Troncoso (2008).

A su vez el impacto territorial de los sectores innovadores y/o dinámicos se concentra en Montevideo y el sur (que son los sectores que pueden presentar oportunidades más importantes de desarrollo).

El ordenamiento de departamentos según el IROI, que se presenta en una tabla a continuación, muestra que Artigas se ubica último (19°), sin condiciones relativas demasiado favorables en ninguno de los tres componentes, aunque se encuentra algo mejor en el componente institucional y clima de negocios respecto al factor de rentabilidad, donde está posicionado en el último lugar.

Estas debilidades del departamento de Artigas sumadas a las restricciones en cuanto a densidad poblacional y a la disponibilidad de recursos, plantea serios problemas a los efectos que pueden generar las inversiones externas. En territorios de estas características los efectos o impactos de las mismas son limitados. Por lo que el problema no es sólo la dificultad para atraer inversiones sino también el contexto poco favorable para poder aprovechar las oportunidades cuando estas se presentan.

En efecto, la inversión externa, en tanto oportunidad, debería poder generar políticas de aprovechamiento para provocar impactos positivos o efectos “derrame” sobre otras actividades conexas a la inversión y sobre el empleo para la población local, evitando correr el riesgo de que esa inversión termine convirtiéndose en un “enclave” en el territorio, sin generar capacidades locales ni desarrollo para el territorio y su gente.

Ranking departamental con el IROI 2007

DEPARTAMENTO	TOTAL	RENTABILIDAD	CLIMA DE NEGOCIOS	INSTITUCIONAL
Colonia	1	2	3	1
Montevideo	2	1	2	8
Canelones	3	3	1	10
Maldonado	4	7	4	5
San José	5	5	5	12
Río Negro	6	10	6	4
Paysandú	7	8	11	2
Tacuarembó	8	4	13	3
Soriano	9	11	7	13
Lavelleja	10	9	9	18
Rocha	11	14	8	19
Flores	12	13	10	16
Salto	13	18	12	9
Rivera	14	6	19	11
Durazno	15	15	17	7
Florida	16	12	16	15
Cerro Largo	17	16	18	6
Treinta y Tres	18	17	14	17
Artigas	19	19	15	14

Fuente: Barrenechea y Troncoso (2008). Programa ATN/ME. 10.383 UR.FOMIN.

COMPETITIVIDAD E INVERSIONES

Características Principales:

- En términos de desarrollo económico territorial, Artigas ocupa la posición número 17 de todo el país.
- Desde el enfoque de la competitividad, el departamento pasó de la posición 16 (en 1999) a la posición 18 (en 2007), es decir retrocedió.
- Desde una perspectiva de la atracción de inversiones, Artigas ocupa el último lugar del país - posición 19 (año 2007).

1.7 DESARROLLO EMPRESARIAL

1.7.1 Caracterización de las empresas del territorio

TAMAÑO DE LAS EMPRESAS DE ARTIGAS, SEGÚN EMPLEO. AÑO 2009			
TAMAÑO SEGÚN TRAMO DE PERSONAS OCUPADAS	ARTIGAS	TOTAL PAÍS	INTERIOR
No hay dato	0,3%	0,2%	0,1%
Micro (menos de 5)	87,0%	83,8%	86,3%
Pequeña (5 hasta 19)	11,2%	12,7%	11,3%
Mediana (20 a 99)	1,4%	2,8%	2,0%
Grande (100 y más)	0,1%	0,5%	0,2%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Estimación propia a partir de base de registro de empresas proporcionada por INE, con fuente en BPS y DGI.

La mayor parte de las empresas del departamento son micro y pequeñas, como en todo el país. Aunque en Artigas es mayor aún la proporción de microempresas que en el promedio del interior y el promedio nacional. Como contrapartida es bastante menor el porcentaje de empresas medianas y grandes, comparando con el país así como con el interior.

En la ciudad de Artigas la mayor empresa es la cooperativa médica de Artigas clasificada por el INE en el tramo de 200 a 500 empleados. En Bella Unión se destaca el Ingenio de ALUR, que ocupa más de 700 personas en zafra y 150 personas en el resto del año, siendo la empresa más grande de esa localidad.

En el entorno de 100 empleados está una empresa minera. En el tramo de empleo de 50 a 100 empleados se encuentran cuatro molinos, dos cooperativas médicas - de Bella Unión y la del Norte -, algunas asociaciones civiles y una planta de congelado de hortalizas.

En el tramo de empleo de 20 a 49 empleados hay unas 20 empresas, entre ellas una bodega, la Banca de Loterías y Quinielas

(los slots), algunos comercios mayoristas y minoristas, algún free shop, la empresa de riego CALAGUA, y algunas instituciones sociales y colegios de enseñanza. En el siguiente escalón, entre 10 y 20 empleados, aparecen, entre otros, comercios, empresas mineras y molinos de menor porte.

1.7.2 Proyectos (Ley de Inversiones)

El dato que se obtuvo sobre la inversión en proyectos empresariales refiere a la inversión privada que se presenta al amparo de la Ley de promoción de inversiones. Como se puede apreciar, Artigas, en 2008 se sitúa en el 9º puesto en cuanto al monto de inversión privada sujeta a promoción, lo que representa el 1,8% del monto total de inversiones promovidas en el país. Por lo tanto, si bien no es de los departamentos que mayor cantidad de inversión capta, presenta un desempeño relativo mejor que en la comparación departamental con otros indicadores.

Inversión Privada - Proyectos de inversión recomendados para el amparo de la ley de promoción de inversiones (en millones de U\$S y %)

DEPARTAMENTO	2008	%
Flores	0,1	0,0%
Rocha	3,4	0,3%
Cerro Largo	5,0	0,4%
Florida	5,3	0,5%
Salto	6,1	0,5%
Río Negro	9,0	0,8%
Soriano	9,1	0,8%
Lavalleja	9,3	0,8%
Paysandú	11,6	1,0%
San José	18,3	1,6%
Artigas	21,4	1,8%
Treinta y Tres	22,0	1,9%
Maldonado	41,8	3,6%
Rivera	81,7	7,0%
Canelones	87,5	7,5%
Tacuarembó	104,6	9,0%
Colonia	109,6	9,4%
Durazno	115,6	10,0%
Montevideo	500,3	43,1%
Interior	661,3	56,9%
Total país	1.161,6	100,0%

Fuente: COMAP

1.7.3 Creación de empresas

Con información de DGI, se puede observar para el período 2005 a 2008 la cantidad de nuevas empresas creadas en Artigas (tomando el nacimiento como el momento en que se inscriben en DGI), y comparar con el desempeño general del país. Se observa que en términos relativos Artigas, que mostraba una menor creación de empresas en 2005 y 2006, se comporta en forma similar al promedio del interior del país hacia el año 2008.

Al igual que para el resto del país, en 2007 hay un pico de creación de empresas, que baja en 2008. También hay que notar que esta información corresponde a la creación de nuevas empresas (o su formalización, si ya existían pero no estaban registradas en DGI), lo que no quiere decir que ese sea el número neto en que crece el "parque" de empresas del departamento, para tener ese dato falta la información de las empresas que cierran.

Creación de nuevas empresas

ÁREA	2005	2006	2007	2008
ARTIGAS				
Nuevas empresas	463	653	1.061	829
Nuevas empresas cada 1000 hab.	5,8	8,2	13,4	10,5
Artigas/Interior nvas. cada 1000 hab.	62%	85%	106%	100%
Artigas/País nvas. cada 1000 hab.	56%	78%	90%	88%
INTERIOR				
Nuevas empresas	18.438	19.166	25.108	20.945
Nuevas empresas cada 1000 hab.	9,4	9,7	12,7	10,5
PAÍS				
Nuevas empresas	34.667	35.073	49.213	39.694
Nuevas empresas cada 1000 hab.	10,5	10,6	14,8	11,9

Nota: Se computa desde la inscripción de la empresa en DGI, puede no coincidir con su nacimiento verdadero.

Fuente: DGI

1.7.4 Profesionales y técnicos

Finalmente, un elemento que puede ayudar a caracterizar las capacidades locales para la iniciativa empresaria refiere a la cantidad y tipo de profesionales radicados en el departamento.

Características de los profesionales y técnicos en Artigas

PROFESIONALES CON EJERCICIO LIBERAL (SET-2010)			
	ARTIGAS	PAÍS	INTERIOR
Profesionales cada 1000 hab.	5,3	14,1	7,1
total profesionales	417	47318	14261
Profesionales Salud	42,7%	36,5%	41,0%
Ing-Químico-Física	2,2%	10,5%	5,7%
Ing Agr-Vet-Agrimensor	22,3%	11,4%	20,8%
Abogados -Proc.-Arquitectos	22,3%	24,5%	21,3%
Contador	9,4%	14,9%	9,7%
Otros	1,2%	2,3%	1,5%

PROFESIONALES SIN EJERCICIO LIBERAL (SET-2010)			
	ARTIGAS	PAÍS	INTERIOR
Profesionales cada 1000 hab.	2,9	12,0	4,5
total profesionales	229	40338	9153
Profesionales Salud	52,0%	32,5%	42,1%
Ing-Químico-Física	1,3%	14,0%	8,2%
Ing Agr-Vet-Agrimensor	22,7%	9,3%	16,7%
Abogados -Proc.-Arquitectos	14,8%	16,7%	14,0%
Contador	3,9%	16,2%	8,4%
Otros	5,2%	11,2%	10,5%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios.

Hay que distinguir entre los profesionales que ejercen en forma liberal (empresas unipersonales de servicios), y los que trabajan en dependencia. También es útil conocer las características de los profesionales que trabajan en condición de dependencia, para poder inferir cuál es su aporte al desarrollo de las empresas y organizaciones del departamento para las que trabajan.

En general, Artigas tiene una posición relativa desfavorable en cuanto a la cantidad de profesionales y técnicos por habitante, situándose por debajo del promedio del interior (tanto en lo que refiere a profesionales que ejercen liberalmente como los que trabajan en régimen de dependencia para otras empresas).

Respecto al tipo de profesiones que predominan, como en todo el interior, destacan las profesiones vinculadas a servicios a la población como la salud (médicos, odontólogos, enfermeros, entre otros) o la abogacía (que también puede vincularse indirectamente a la actividad económica).

A nivel de profesionales que se vinculen a actividades económicas destaca la especialización en aquellas profesiones que brindan servicios al agro (agronomía, veterinaria, agrimensura), además de las actividades contables.

A su vez, es importante notar el bajo porcentaje de profesionales y técnicos en el área de la ingeniería industrial y civil, la química

y la física. En este aspecto Artigas se posiciona muy por debajo del promedio nacional y para el interior, lo cual seguramente es un obstáculo para el desarrollo de actividades industriales y de servicios complejos.

DESARROLLO EMPRESARIAL

Características Principales:

- El departamento exhibe un porcentaje muy bajo de empresas medianas y grandes (0,1%), inferior al promedio del interior (0,2%) y al nacional (0,5%).
- Artigas se sitúa en el 9º puesto en cuanto al monto de inversión privada sujeta a promoción, lo que representa el 1,8% del monto total de inversiones promovidas en el país.
- En cuanto a creación de empresas cada 1.000 habitantes, el índice se sitúa al mismo nivel que el promedio del interior y un poco más bajo que el promedio país.
- Finalmente, se destaca el bajo porcentaje de técnicos y profesionales existente en las ciencias “duras”, como la ingeniería, la química, la física, etc. y en Economía o Administración de Empresas.

1.8 MERCADO DE TRABAJO

La tasa de actividad¹⁰ de la población de Artigas se ubica en un nivel medio en el contexto país (10º lugar), con un valor en el año 2009 de 61,3%, inferior a los promedios del interior del país (61,9%) y total nacional (63,1%). Ello indica que es una población con menor participación activa en el mercado de trabajo.

En este sentido, existen significativas diferencias por género, al igual que ocurre a nivel país. No obstante, dichas diferencias ocurren en un contexto en donde la población masculina de Artigas es de las

dos con menor participación activa en el mercado de trabajo en comparación nacional (tasa de 70,7%), y la población femenina una de las seis con mayor tasa de actividad (52,2%), superando en este último caso al guarismo registrado a nivel promedio del interior país.

Si se analiza la distribución de la población económicamente activa por grupos de edades, se aprecia en Artigas una estructura similar a la del interior del país, destacándose la mayor ponderación de los jóvenes de hasta 30 años.

Distribución de la población económicamente activa según edad (en %)

REGIÓN	14 A 19 AÑOS	20 A 29 AÑOS	30 A 39 AÑOS	40 A 49 AÑOS	50 A 59 AÑOS	60 Y MÁS AÑOS	TOTAL
Total país	5,7	21,0	22,8	22,0	18,2	10,2	100,0
Montevideo	4,7	23,2	23,1	21,6	17,9	9,5	100,0
Interior	6,4	19,3	22,5	22,4	18,5	10,8	100,0
Artigas	7,1	20,4	20,2	24,6	18,6	9,2	100,0

Fuente: INE, Encuesta Nacional de Hogares Ampliada 2009.

¹⁰ Este indicador se define como el porcentaje de la población en edad de trabajar que se encuentra activamente participando en el mercado de trabajo (ocupados y desocupados).



El capital humano en Artigas es clave para su desarrollo.

En cuanto a la tasa de empleo,¹¹ en Artigas se ubica en 56,4% (unas 31.900 personas), lo que indica que aproximadamente algo más de la mitad de la población considerada en condiciones de trabajar (mayores de 14 años) efectivamente lo está haciendo, mientras que el resto está inactiva (no participa activamente del mercado laboral) o está desocupada. Este guarismo coloca al departamento en el 12º lugar en el contexto nacional, ubicándose por debajo de los promedios del interior (57,5%) y del total país (58,5%).

Al igual que en el caso de la tasa de actividad, las tasas de empleo por género (66,3% la masculina y 46,8% la femenina) ubican a Artigas en diferentes posiciones en la comparación departamental: en una situación desfavorable en el caso de los hombres (18º lugar) y favorable en el de las mujeres (6º lugar), superando en el caso de la población femenina a la tasa de empleo promedio del interior.

Si se analiza por grupos de edad, la tasa de empleo, en una mirada comparativa con el resto de los departamentos, se observan tendencias similares que las del interior del país en la

mayor parte de las edades, habiendo siempre una menor ocupación en Artigas.

Por categoría de ocupación de la población que desarrolla actividades laborales, se aprecia lo siguiente: 49% son empleados u obreros privados, 28% ocupados por cuenta propia (20% con local y 8% sin local), 15% empleados u obreros públicos, 5% patrones y 3% trabajadores no remunerados. Las principales diferencias con el promedio del interior del país son las siguientes: menor proporción de empleados privados y mayor peso de los trabajadores por cuenta propia sin local.

En particular, cabe destacar la similar participación del empleo público en el total de la ocupación de Artigas (15,1%) respecto al conjunto del interior (14,1%) y al total país (14,5%). En general, en las ciudades más pequeñas del interior del país existe una participación considerable del empleo público, ligada al histórico paternalismo del Estado y los empleos municipales que en determinadas situaciones posibilitó reducir el problema del desempleo. Artigas se ubica en el 11º lugar en la comparación departamental según ponderación del empleo público en el total de ocupados.

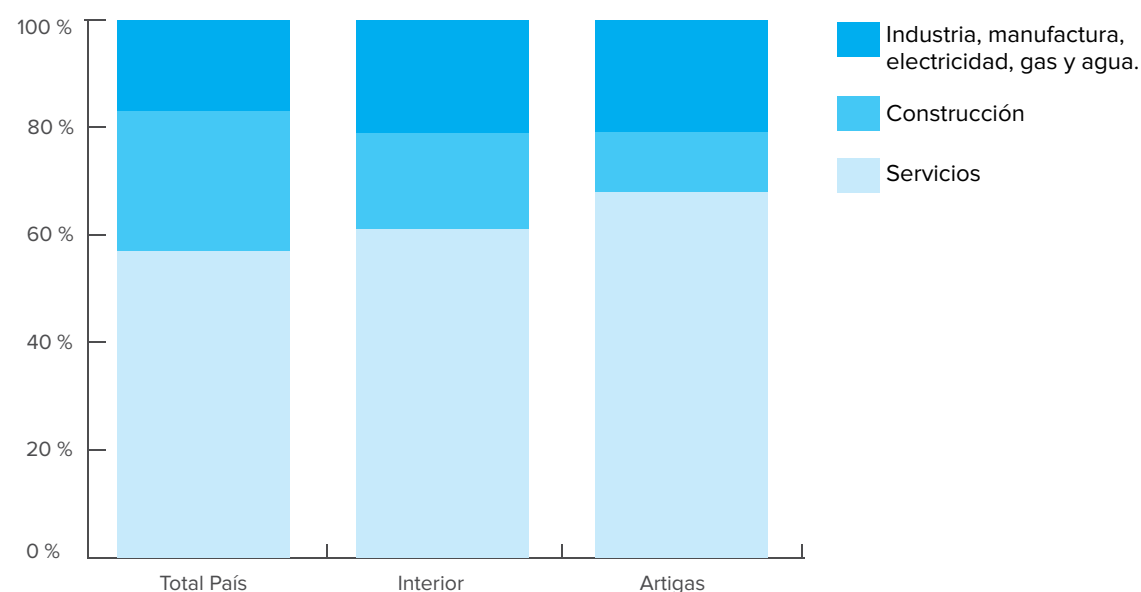
Categoría de ocupación de la población de Artigas (en %)

REGIÓN	EMPLEADO U OBRERO PRIVADO	EMPLEADO U OBRERO PÚBLICO	PATRÓN	CUENTA PROPIA SIN LOCAL	CUENTA PROPIA CON LOCAL	NO REMUNERADO	TOTAL
Total país	56,3	14,5	4,8	3,6	19,1	1,8	100,0
Montevideo	59,1	14,9	4,2	3,9	16,3	1,6	100,0
Interior	54,0	14,1	5,3	3,4	21,2	1,9	100,0
Artigas	48,5	15,1	4,8	7,7	20,6	3,4	100,0

Fuente: INE, Encuesta Nacional de Hogares Ampliada 2009.

¹¹ Esta tasa se define como el porcentaje de la población en edad de trabajar que se encuentra ocupada.

Empleo por grandes sectores de actividad



Fuente: INE, Encuesta Nacional de Hogares Ampliada 2009.

De acuerdo a la información de la Oficina Nacional de Servicio Civil, al 31/12/2009 la Intendencia Municipal de Artigas tenía un total de 1.487 funcionarios, representando el 4% de los funcionarios municipales de todo el país. Es de destacar que en relación a la población del departamento, los municipales de Artigas representan el 2,1% de dicha población, guarismo superior al promedio del interior del país (1,7%). Siguiendo con las comparaciones, se estima que los empleados municipales representan el 4,8% del total de ocupados del departamento (superior al promedio del interior del país: 3,6%), correspondiendo el otro 10,3% al resto de reparticiones del Estado, llegando así al 15,1% que representa el empleo público en el departamento.

En cuanto al sector de ocupación, predomina en Artigas –al igual que en el resto del país– el sector de los servicios, que engloba

al 57% del total de ocupados, siguiéndole el sector primario con 26% y el sector secundario (industria manufacturera, suministro de electricidad, gas y agua, y construcción) con 17% de los ocupados. Se destaca en el departamento la significativa participación del sector primario (26%), que engloba a 1 de cada 4 de los empleados del departamento, el porcentaje más alto a nivel país, superando ampliamente a los promedios del interior del país (18%) y nacional (11%). Esto da cuenta de una mayor importancia relativa del sector primario en cuanto a la generación de empleo en el departamento.

La contracara de esto es que el sector secundario (básicamente la agroindustria) tiene una menor participación en el total del empleo respecto a los promedios del interior y total país (21% en ambos casos respecto al 17% del empleo que representa en Ar-

tigas), encontrándose entre los tres departamentos con menor participación de este sector en el empleo departamental

También ocurre algo similar con el peso relativo del sector terciario de servicios en el empleo – 57% en Artigas - algo menos que en los promedios del interior y total país (61% y 68% respectivamente), siendo uno de los cuatro departamentos con menor proporción de empleados en los servicios.

Por ende, se puede decir que el departamento de Artigas concentra el empleo –con cierto correlato en sus actividades económicas– en los servicios, con una importancia muy significativa del empleo en el sector agropecuario, minas y canteras, y finalmente con participaciones menores en el sector secundario (especialmente industria, y en menor medida la construcción).

Otro dato de interés es el empleo informal, disponiendo para ello del indicador de los ocupados no registrados en la seguridad social. Los últimos datos oficiales (2005) indican que en Artigas el 52% de los ocupados no estaba registrados, siendo uno de los dos departamentos que presentaban mayor informalidad, ubicándose muy por encima de los promedios del interior (46%) y nacional (39%). Datos estimados de 2009 reflejan una similar tendencia, ya que en Artigas el empleo informal abarcaría al 47% de los ocupados, superando ampliamente a los promedios del interior (37%) y nacional (32%), ubicándose entre los dos departamentos (junto con Rivera) de mayor informalidad.

Cabe destacar en lo que se refiere a Bella Unión y su entorno que una porción significativa del empleo tiene la característica de la zafra. En este sentido se destaca que “el problema histórico de esta zona es la desocupación estacional. La zafra duraba tres o cuatro meses. Después llegó a durar seis meses y pico. Ahora estamos otra vez en los tres meses de trabajo. (...) Y es que cuando no hay zafra, el ochenta por ciento de los trabajadores está desocupado”.¹²

La tasa de desempleo¹³ en Artigas presentó en el año 2009 el guarismo más alto a nivel país: 8,0%, cifra superior a los promedios del interior y nacional (7,1% y 7,3% respectivamente). Esta tasa da lugar a que aproximadamente haya en el departamento unas 2.700 personas que buscan empleo y no lo consiguen. Se estima

que el desempleo sería menor en la zona de Bella Unión, según las entrevistas realizadas.

En la mayoría de los tramos de edad el desempleo en Artigas es mayor respecto a los guarismos promedio del interior y del total país. En los tramos más jóvenes, de entre 14 y 19 años, la tasa de desempleo se ubica en el entorno del 20%.

En el siguiente cuadro se resumen las principales estadísticas descriptivas del mercado de trabajo para el año 2009.

MERCADO DE TRABAJO

Características Principales:

- El departamento exhibe tasas de actividad (61%) y de empleo (56%) inferiores respecto al interior del país; mientras que la de desempleo (8%) es de las más altas del país.
- Si bien el empleo se concentra en las actividades de servicios (57%), es el departamento con mayor peso del sector primario en la generación de empleo (26%), con un sector secundario, industria especialmente de bajo peso relativo (17%, uno de los 3 departamentos con menor participación en la comparación nacional).
- La mitad trabaja como empleado privado, casi una cuarta parte lo hace por cuenta propia y 15% son empleados públicos (similar ponderación del empleo público que el promedio del interior).
- Es uno de los departamentos con mayor empleo informal, abarcando casi a la mitad del total de los ocupados.
- El total de ocupados se estima en aproximadamente 31.900 personas y el desempleo en 2.700.
- Existen algunas diferencias por edad y género, desfavorables a los jóvenes y a las mujeres, aunque en el contexto nacional los más jóvenes y las mujeres presentan mejores guarismos relativos en Artigas.

Creación de nuevas empresas

EN %	TASA DE ACTIVIDAD	TASA DE EMPLEO	TASA DE DESEMPLEO
Total país	63,1	58,5	7,3
Montevideo	64,8	59,9	7,6
Interior	61,9	57,5	7,1
Artigas	61,3	56,4	8,0

Fuente: INE, Encuesta Nacional de Hogares Ampliada 2009.

¹² Carlos María Domínguez. *El Norte profundo. Un viaje por Tacuarembó, Artigas, Rivera y Cerro Largo. Ediciones de la Banda Oriental, 2004.*

¹³ Este indicador se define como el porcentaje de la población económicamente activa que se encuentra desocupada (busca trabajo pero no lo consigue).

1.9 INGRESOS Y POBREZA

El ingreso medio de los hogares de Artigas se ubicó como promedio del año 2008 en \$U 15.850 mensuales (unos US\$ 770). A nivel nacional el departamento se ubica entre los de menor ingreso medio (18° lugar), teniendo valores 17% inferiores a los del conjunto del interior del país y, dado que Montevideo es quien presenta los mayores ingresos del país, los de Artigas se ubican

INGRESO MEDIO DEL HOGAR SIN VALOR LOCATIVO DE LOS HOGARES URBANOS (EN \$U CORRIENTES POR MES) - 2008			
REGIÓN	PROMEDIO	20% MÁS POBRE	20% MÁS RICO
Artigas	15.850	6.800	21.600
Interior	19.187	7.726	26.311
Total país	23.096	8.600	31.295

Fuente: INE, Encuesta de Hogares Ampliada 2008.

31% por debajo del promedio para el total del país.

En comparación con otras regiones, los ingresos de los hogares más pobres de Artigas se alejan un poco menos de los guarismos del interior del país, siendo 12% más bajos. Mientras que los ingresos son 18% más bajos en el caso de los más ricos, más parecido a lo que ocurre con los ingresos promedio total del departamento.¹⁴ Ello podría ser un indicio de que más que un problema de distribución del ingreso es un tema de bajos ingresos a todos los niveles en el departamento.

En el Informe de Desarrollo Humano Uruguay 2005 (PNUD) aparece una comparación departamental del índice de Gini de concentración del ingreso per cápita.¹⁵ Allí se observa que Artigas se ubica en el lugar 10°, con un valor de 0,398, por debajo del promedio nacional (0,451), lo que indica una mejor distribución de los ingresos respecto al promedio del país. Esto es otro indicador de lo mencionado en el párrafo anterior. Datos del 2007 indican similar tendencia, ubicando a Artigas entre los ocho departamentos con menor concentración de ingreso entre sus habitantes.¹⁶

Un análisis complementario es a través del ingreso per cápita del hogar, que deja de lado en la comparación departamental el posible efecto que puedan generar diferencias en el tamaño prome-

dio de los hogares.¹⁷ En el año 2008 el ingreso medio per cápita de los hogares del departamento de Artigas alcanzó a \$U 4.700 mensuales, situándose en el último lugar a nivel nacional, como el departamento de menor ingreso por habitante.

De esta forma se arriba a que con cualquiera de los indicadores del ingreso de los hogares que se utilice (medio del hogar o per cápita) la conclusión es la misma: los hogares de Artigas perciben los ingresos más bajos del país.

Un aspecto interesante surge cuando se compara la situación del departamento en relación a los ingresos y al PBI per cápita, que usualmente es utilizado como un indicador aproximado del ingreso promedio.

En el período 2001-2006 el VAB per cápita de Artigas se sitúa un 34% por debajo del promedio del total del país; mientras que si se considera el ingreso per cápita, Artigas se sitúa con un 45% por debajo del promedio nacional.¹⁸

Una hipótesis plausible que explica las divergencias es que el PBI considera un criterio geográfico de generación de recursos (el PBI se genera en Artigas, con recursos del departamento) mientras que el ingreso de los hogares tiene un criterio de residencia (son los ingresos de las personas que viven en Artigas).



Los hogares de Artigas perciben los ingresos más bajos del país.

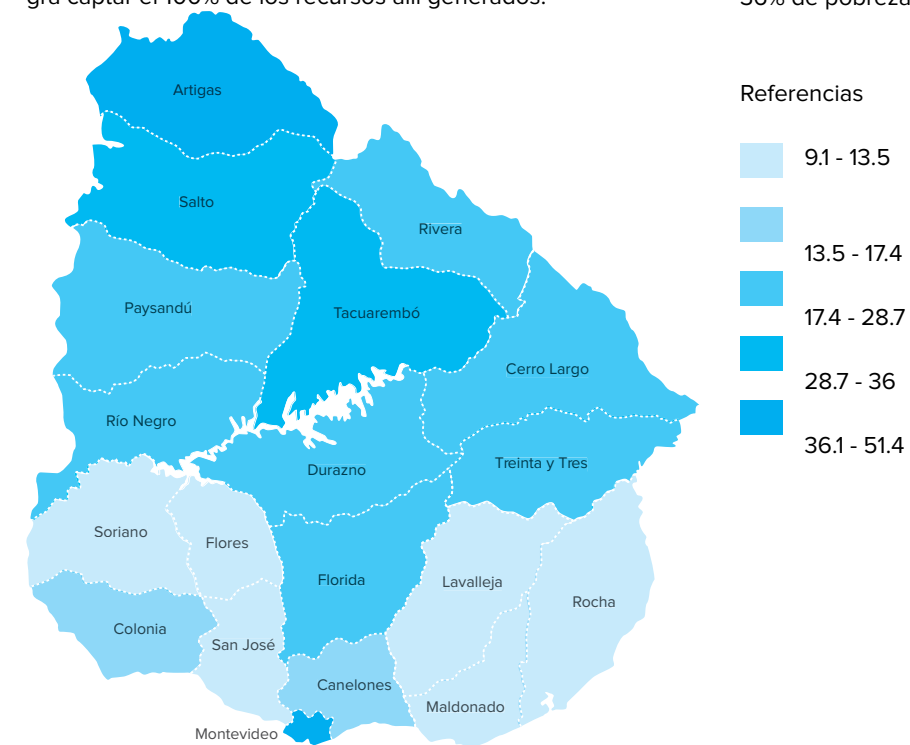
Por lo tanto, la conclusión es que parte de los recursos generados en Artigas se captan por individuos que residen fuera pero que desarrollan actividades económicas en el departamento; por eso las menores diferencias de Artigas con el promedio nacional cuando se analiza el VAB per cápita que con el ingreso per cápita. De esta forma, el hecho que se generen más recursos en el departamento no necesariamente trae consigo –y en la misma medida– el acceso a mayores ingresos de los hogares de Artigas.

La diferencia entre la generación de riqueza y la captación de ingresos alcanzan al 20% en el período mencionado, uno de los siete departamentos con mayor diferencia entre ambas variables. Además, cabe destacar que desde 1990 hasta el año 2006 esta relación ha mostrado generalmente que el departamento no logra captar el 100% de los recursos allí generados.

Una dimensión que se vincula a los ingresos es la pobreza. Las mediciones usuales de pobreza son a través del denominado método del ingreso, utilizando determinados umbrales que permiten categorizar a los hogares y a la población.¹⁹

La información más reciente indica que Artigas presenta la situación más desfavorable en el contexto nacional, con una incidencia de la pobreza que alcanzó en el año 2007 al 42% de su población, superando ampliamente a los promedios de todo el país y del interior (26% y 25% respectivamente).²⁰ Ello da cuenta de que algo más de 2 de cada 5 personas se encuentran en situación de pobreza.

En términos de pobreza rural, el siguiente mapa muestra que Artigas era el peor posicionado en 2008 en el Uruguay, con más del 36% de pobreza en esas zonas del departamento



¹⁴ Cuando se compara con el promedio nacional se observa algo similar: ingresos 21% más bajos en el caso de los hogares más pobres y 31% inferiores en el caso del quintil de hogares de mayores ingresos.

¹⁵ En este índice –que mide la desigualdad en la distribución del ingreso– los valores cercanos a 1 corresponden a una mayor concentración del ingreso mientras que los próximos a 0 indican una distribución más equitativa.

¹⁶ Instituto de Economía de la FCEA-UDELAR.

¹⁷ Cabe señalar que el tamaño medio de los hogares varía entre 2,8 (en Rocha) y 3,6 (Salto), promediando a nivel país en 3,1 integrantes por hogar.

¹⁸ El último dato de VAB departamental corresponde al año 2006.

¹⁹ El método del ingreso califica a un hogar como pobre si sus ingresos son inferiores a un umbral o línea de pobreza, relacionada con el costo de una canasta de alimentos y otros bienes y servicios no alimentarios (vivienda, vestimenta, salud, educación y transporte) en función de la cantidad de integrantes del hogar. En febrero de 2010, el INE estimó la línea de pobreza del Interior urbano en \$U 3.727, o sea que aquellos hogares con ingresos per cápita inferiores a dicho monto son considerados en situación de pobreza. La otra forma de estimar la pobreza es a través de las Necesidades Básicas Insatisfechas de los hogares, para lo cual se definen 7 carencias básicas: medios de calefacción, cobertura de salud, condiciones de la vivienda, abastecimiento de agua, evacuación de excretas, disponibilidad de alumbrado eléctrico y hacinamiento.

²⁰ Instituto de Economía de la FCEA-UDELAR.



El barrio de Las Láminas en Bella Unión es uno de los más pobres del país.

La información histórica muestra que Artigas presenta una situación problemática en lo concerniente a la pobreza, con guarismos que han oscilado entre 20% y 50% en los últimos quince años. Pese a que la pobreza es una problemática generalizada a nivel país (aunque se observa claramente en la franja noreste del país la mayor incidencia de la pobreza), la situación en Artigas se agravó considerablemente en la crisis del 2002, disparándose de los registros históricos.

Las estimaciones anteriores hacen referencia a las ciudades de más de 5 mil habitantes (se estima a través de la Encuesta Continua de Hogares del INE). En 1999 se llevó a cabo una Encuesta de Gastos e Ingresos de Hogares Rurales, para estimar los niveles de pobreza de las ciudades menores a 5 mil habitantes y de las áreas rurales. Allí se estimó que la situación de las ciudades menores a 5 mil habitantes (todas a excepción de la capital y Bella Unión) era más grave aun que la de las zonas rurales y la de las áreas urbanas mayores. Las cifras que indicaban estas diferencias eran las siguientes: 44% de los hogares de las localidades menores estaba en situación de pobreza, 38% en el caso de los hogares de las ciudades mayores, y 20% en los hogares rurales.

Una mirada comparativa con otros departamentos indicaba que, en todos los casos, la pobreza de Artigas era de las situaciones más graves a nivel país, ocupando el último lugar (19° lugar) en el caso de las localidades urbanas (menores y mayores a 5.000 habitantes) y el 15° lugar en las áreas rurales, reflejando la situación generalizada de pobreza del departamento.

Si en lugar de considerar los hogares se miden las personas en condiciones de pobreza, el escenario es más problemático, debido a que son los hogares pobres los que tienen mayor número de integrantes.²¹

De esta forma, se observa que la pobreza presenta una situación grave y generalizada a lo largo de todo el departamento, con una elevadísima incidencia en el área urbana, siendo especialmente problemática en las ciudades de menos de 5.000 habitantes. La mayor dinámica en Bella Unión en los últimos años podría haber tenido impactos positivos, pero esto aún no es reflejado por las estadísticas disponibles.

Además, cabe agregar la incidencia de la pobreza en niños y adolescentes, en donde Artigas se encontraba en el año 2004 en una situación sumamente desfavorable respecto a los demás departamentos, con el mayor índice de pobreza infantil (próxima a 70%). Ello indicaba que 7 de cada 10 menores de 18 años se encontraban en situación de pobreza, lo cual marcaba el gravísimo problema que enfrentaba este departamento.²²

Otra dimensión de análisis refiere a la indigencia. Al igual que la pobreza, se mide a través del ingreso, utilizando determinado umbral que permite categorizar a los hogares y a la población. Artigas también presenta una situación desfavorable en el contexto nacional, con una indigencia que alcanza en el año 2007 al 3% de la población, similar al guarismo de Montevideo y siendo superior a los promedios del interior y del total país (1,5% y 2,1% respectivamente).²³

|| INGRESO Y POBREZA

Características Principales:

- Los hogares de Artigas perciben los menores niveles de ingreso del país, aunque ello se acompaña de una mejor distribución del ingreso respecto al promedio del país.
- El departamento no logra captar el 100% de los recursos allí generados, pues parte es captada por individuos que residen fuera (efecto limitado de derrame interno de la riqueza generada en el departamento).
- La incidencia de la pobreza es de las más altas del país, siendo un escenario más agravado en las áreas urbanas mayores (la capital departamental y Bella Unión) y en las localidades menores.
- El caso de los niños y adolescentes muestra que es un departamento con guarismos de pobreza muy altos en ese tramo de edad.
- Artigas presenta el mayor indicador de pobreza en el medio rural (37%).

1.10 COHESION SOCIAL Y TERRITORIAL: DIFERENCIAS INTRA DEPARTAMENTALES

1.10.1 Cohesión Social y Territorial

En un estudio realizado para Uruguay Integra, denominado “Elaboración de Insumos para la formulación, análisis y negociación de políticas locales de desarrollo económico y social sustentables en Uruguay” (Ec. A. Rodríguez), se construyó un indicador síntesis de Cohesión Territorial para todo el país, calculado de la siguiente manera:

CÁLCULO DEL INDICADOR DE COHESIÓN TERRITORIAL (ICT) PERÍODO 2008-2010 (ECH)			
COMPONENTES	PONDERACIÓN	SUBCOMPONENTES	PONDERACIÓN
Ingreso	1/3	Ingreso promedio: ING = promedio de ingreso de las personas del territorio en relación con el valor promedio a nivel nacional.	1
Vulnerabilidad socio-económica	1/3	Pobreza: (1-POB)/(1-POBpaís); porcentaje de personas no pobres en relación con el valor a nivel nacional.	1/3
		Indigencia: (1-IND)/(1-INDpaís); porcentaje de personas no indigentes en relación con el valor a nivel nacional.	1/3
		Informalidad en el trabajo: (1-INF)/(1-INFpaís); porcentaje de trabajadores formales en el total de ocupados en relación con el valor a nivel nacional.	1/3
Capital humano	1/3	Años promedio de estudio: EST/ESTpaís; años promedio de estudio en la población de >=12 años en relación con el valor a nivel nacional.	1/3
		Acceso a educación secundaria: NE2/NE2país; porcentaje de población entre 25-65 años que al menos alcanza a cursar secundaria o UTU, en relación con el valor a nivel nacional.	1/3
		Acceso a educación terciaria: NE3/NE3país; porcentaje de población entre 25-65 años que al menos alcanza a cursar formación terciaria, en relación con el valor a nivel nacional.	1/3

Fuente: INE, Encuesta de Hogares Ampliada 2008.

La forma de construcción del ICT indica que si toma valor 1 entonces el territorio se sitúa en la media nacional respecto al indicador síntesis de cohesión.

Los resultados del cálculo del ICT para Artigas en sus distintas sub-zonas del Departamento arrojaron los siguientes resultados

	TERRITORIO	ICT
ARTIGAS	Artigas y alrededores	0,80
	Bella Unión y alrededores	0,70
	Resto de localidades	0,56

²¹ La pobreza en las localidades menores alcanzaba al 58% de sus habitantes y en el medio rural al 29%, mientras que en las ciudades mayores a 5 mil habitantes llegaba al 51%.

²² UNICEF Uruguay, Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia en Uruguay, 2005.

²³ Instituto de Economía de la FCEA-UDELAR.



La frontera entre Artigas y Quaraí tiene un movimiento constante.

En otras palabras, todo el Departamento de Artigas se ubica por debajo de la media nacional (menos de 1). Sin embargo, dentro del Departamento, la ciudad de Artigas es la mejor posicionada (0,80) y las pequeñas localidades del interior del Departamento tienen el peor ICT (0,56). En términos relativos, esto significa que el ICT de Artigas ciudad es un 43% superior al ICT de las pequeñas localidades, si se consideran las variables de Ingreso, Vulnerabilidad Económica (pobreza, indigencia, informalidad) y Capital Humano (años promedio de estudio, acceso a educación secundaria y terciaria). El ICT es entonces un índice clave que demuestra los desequilibrios intra-departamentales.

1.10.2 Territorio y Actividad Económica

Hay actividades económicas que tienen una fuerte localización territorial específica en el departamento.

Es el caso de la minería de piedras semipreciosas que es una actividad localizada en la capital artiguense y su zona de influencia. Esto también genera que las actividades de artesanía sobre la base de la piedra pertenezcan a la ciudad de Artigas. Por otra parte, el Carnaval de Artigas es una expresión totalmente local (barrial) de la ciudad capital.

En el entorno de la capital de Artigas se desarrollan otras actividades como la lechería, aunque tiene características de “cuenca pobre”, así como otras actividades como la apicultura (de escaso desarrollo también, en relación con los departamentos apícolas).

Otros casos de fuerte localización son la producción de caña de azúcar y el ingenio sucro-alcoholero que están ubicados en Bella Unión, así como también la producción de hortalizas, frescas y congeladas.

Otras actividades están más diseminadas en el territorio, como por ejemplo la ganadería y el arroz.

La ganadería mantiene características similares en todo el departamento, con la diferencia de que en las zonas que hay arroz es probable ver una mejora de la forma de producción al combinar ambos rubros productivos. En la zona de basalto superficial la ganadería es muy básica, no hay paquetes tecnológicos rentables disponibles ni adecuados. Predomina claramente la ganadería extensiva. Esta forma de explotación no genera demandas interesantes a las pequeñas localidades del departamento, por lo que no genera demasiadas oportunidades de desarrollo.

En el caso del arroz hay productores tanto en la zona de influencia de la capital como en la zona oeste y en el área próxima a Bella Unión. De todas formas, hay una mayor concentración de productores en la zona oeste del departamento. Respecto a la industria, próximo a la capital artiguense hay presencia de varios molinos, mientras que en Bella Unión no destaca la presencia de fase industrial. En Tomás Gomensoro es donde está el mayor molino del departamento

Por otro lado, mientras en las zonas más próximas a la ciudad de Artigas los productores arroceros tienden a concentrarse en torno a la capital (para residir o para relacionarse con sus pares), en el resto del departamento los productores se encuentran más diseminados e incluso aislados. En general, no hay arroceros que vivan en la ciudad de Bella Unión (salvo unos pocos), sino que están distribuidos en varias localidades más pequeñas, sobre todo en la proximidad de Tomás Gomensoro, pero también en las zonas rurales en las propias plantaciones, incluso en Salto o en Uruguayana (en el caso de productores brasileños). Esto implica distintas dinámicas socio-territoriales y de relacionamiento que hay que tener en cuenta, ya que no se trata de un sector con actores demasiado homogéneos ni articulados en clave departamental.

El comercio es un sector presente en todas las localidades con peso relativo importante en el empleo (así sea fuente de empleo de subsistencia). En Artigas destaca la presencia de los free shops. En todo el departamento la actividad comercial está sig-

nada por la condición de departamento de frontera (con Brasil, y en el caso de Bella Unión triple frontera). En Artigas cuando el cambio favorece a Uruguay la ciudad se beneficia de las compras por parte de brasileños que vienen de la vecina ciudad Quaraí, así como también de otras ciudades más lejanas, atraídos por los free shops. En cambio, en Bella Unión cuando la relación cambiaría con Brasil favorece a Uruguay, el impacto positivo no es grande ya que la vecina ciudad Barra do Quaraí es un poblado pequeño de unas 1800 personas. En cambio, cuando el cambio favorecía a Brasil ello significaba una importante reducción de la demanda que recibía el comerciante local, ya que la población de Bella Unión compraba en Brasil (grandes supermercados y tiendas instaladas en la pequeña Barra do Quaraí).

De todas formas, aunque el tipo de cambio es favorable, no abunda en Bella Unión, ni en la capital Artigas, una infraestructura de servicios atractiva para un público medianamente exigente de ciudades próximas de Brasil o Argentina. En Artigas salvo el atractivo de los free shops, y que no constituyen una oferta de la dimensión que se observa en Rivera, no hay demasiada oferta de servicios. En Bella Unión está pronto el edificio para un free shop y la oferta gastronómica y de esparcimiento aún es muy pobre.

De hecho en Bella Unión el comercio ha mejorado con la actividad de la caña de azúcar porque ésta brinda ingresos a la población de pocos recursos que se gastan en el comercio local. Es decir, un público atado a un mercado local reducido.

Hay ciertas expectativas puestas en la posibilidad de aprovechar oportunidades para desarrollar el turismo. Por ejemplo, en Bella Unión, habría posibilidad de impulsar una oferta de turismo regional en torno a la actividad termal (corredor termal entre Salto y Brasil), la posibilidad de un parque tri-nacional de reserva ecológica en la triple frontera. Pero para ello se requeriría de un cambio grande en una ciudad que no presenta actualmente atractivos turísticos ni servicios adecuados.

Más en general, cabe comentar, como se vio en capítulos previos, que la demanda de servicios de las actividades productivas se dirige hacia fuera del departamento por la falta de oferta y calidad de los servicios locales, incluso recurriendo a Montevideo. En el caso de la ciudad de Artigas es frecuente que se recurra a Brasil. En Bella Unión esas demandas se dirigen, en general, hacia Salto. El resto de localidades tienen una dimensión pequeña que no ayuda a que se puedan posicionar como centros de servicios para las actividades agrícolas y agropecuarias del departamento. Además, la zafra de muchas de las actividades en estas zonas juega como un factor importante de freno al desarrollo de servicios locales.

Tal vez, la excepción a ese panorama de deficiencia en los servicios a la producción sea el transporte de carga, que se ha desarrollado al influjo del ingenio azucarero, las producciones agrí-

colas de la zona que se generaron a partir del proyecto de la caña, en el entorno de Bella Unión, y en base al arroz en la zona cercana a la ciudad de Artigas.

Características de las zonas de especialización de actividades productivas identificadas sobre la base del Censo Agropecuario 2000

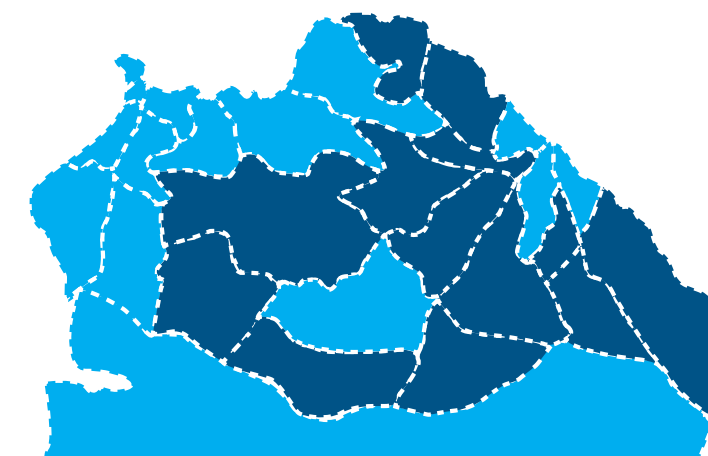
En un departamento que es de base económica primaria, importa analizar las especializaciones productivas agropecuarias al interior del mismo. Para un análisis en mayor profundidad se puede recurrir al procesamiento del censo 2000 por pequeñas unidades territoriales (áreas de enumeración en el lenguaje del censo). Si bien el censo data del año 2000, de acuerdo con las fuentes consultadas en el trabajo de campo, no han ocurrido cambios cualitativos importantes que hayan modificado la localización de las actividades productivas. En otras palabras, el perfil productivo del departamento no ha cambiado significativamente. Sí hay cambios cuantitativos en cuanto al resurgimiento del cultivo de caña de azúcar, por ejemplo. Pero su localización es la histórica, en Bella Unión.

Por estas razones, y ante la falta de un nuevo censo agropecuario, es de todas formas oportuno analizar las zonas de especialización productiva del departamento de acuerdo al censo del año 2000.

Zona de ganadería vacuna y ovina

Claramente predomina en esta zona la ganadería vacuna y ovina. Los establecimientos que declaran alguno de estos rubros como principal fuente de ingreso representan casi el 99% de la superficie de esta zona.

Los establecimientos que tienen al arroz como principal fuente de ingreso que caen en esta zona representan el 14% de las aproximadamente 52 mil hectáreas del departamento que corresponden a explotaciones con esa característica.



Fuente: SICA, censo 2000.

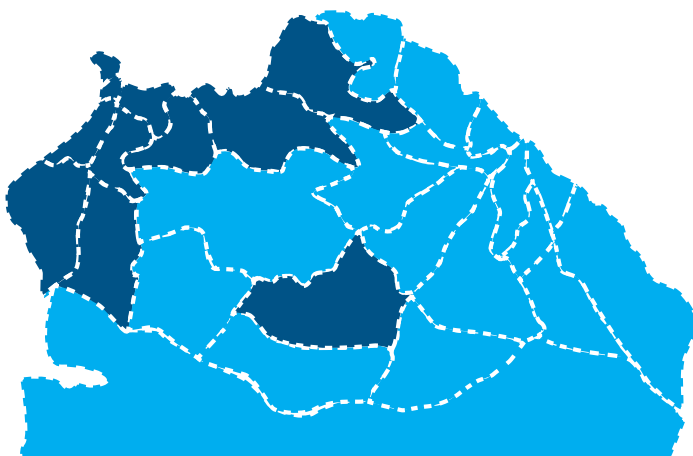
Zona arrocer-ganadera

Las estadísticas de la producción de arroz para el departamento de Artigas se resumen en el cuadro de abajo.

ARTIGAS: NÚMERO DE EXPLOTACIONES CON ARROZ Y SUPERFICIE SEMBRADA, SEGÚN TAMAÑO DE SIEMBRA.				
TAMAÑO DE SIEMBRA (HA)	EXPLOTACIONES		SUPERFICIE SEMBRADA	
	NÚMERO	(%)	HECTÁREAS	(%)
TOTAL	121	100,0	24.873	100,0
Menos de 25	8	6,6	110	0,4
De 25 a 50	22	18,2	831	3,3
De 51 a 100	29	24,0	2.288	9,2
De 101 a 200	28	23,1	4.298	17,3
De 201 a 300	15	12,4	3.835	15,4
Más de 300	19	15,7	13.511	54,3

Fuente: MGAP, Censo Agropecuario 2000.

Esta es la zona donde se concentran los establecimientos arroceros del departamento. En efecto, aquí se encuentra el 84% de la superficie que corresponde a explotaciones que tienen al arroz como principal actividad generadora de ingresos. Pero a la vez que hay explotaciones arroceras, la ganadería sigue siendo la actividad que ocupa mayor superficie según el criterio de principal fuente de ingreso. Por lo tanto, la especialización productiva es arrocer-ganadera.

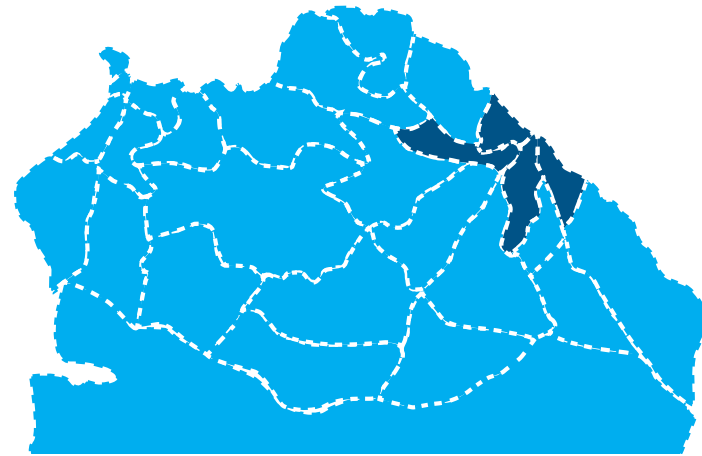


Fuente: SICA, censo 2000.

Zona próxima a Artigas

Predomina en esta zona la actividad ganadera vacuna y ovina, pero hay una presencia de algunas actividades, que si bien no son muy importantes, quiebran con la constante de la ganadería.

La proximidad a la ciudad (mercado consumidor) hace que se encuentren algunos establecimientos que tienen como actividad



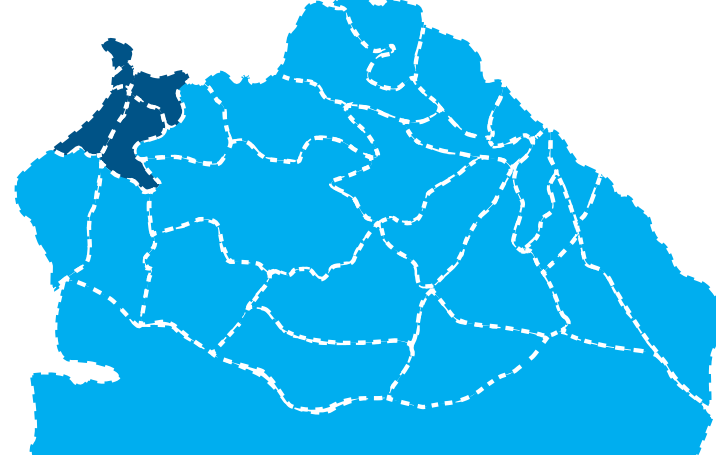
Fuente: SICA, censo 2000.

principal generadora de ingresos a la horticultura, granjas de pequeños animales y la lechería. También hay algunas explotaciones dedicadas a cultivos cerealeros.

Respecto a la horticultura, se menciona por parte de los actores locales que existe como traba a su desarrollo la falta de cultura hortícola y dificultades de asociatividad. Por esto es que no se aprovecha todo el mercado potencial que representa la capital departamental (más la ciudad brasilera de Quaraí) y la mayor parte del mismo se abastece desde Bella Unión, Salto o el sur del país.

Zona próxima a la ciudad de Bella Unión

En la proximidad a la ciudad de Bella Unión, como ya se señaló antes, se encuentran una serie de actividades productivas que la hacen particular respecto al resto del departamento, además de la presencia de la ganadería (que es una constante en todo el departamento) y del arroz (porque esta área es parte de la región del departamento que ya se vio presentaba especialización arrocer-ganadera).



Fuente: SICA, censo 2000.

Entre esas actividades se destaca el rubro de cultivos industriales (caña de azúcar). Otra actividad que es necesario destacar es la horticultura, encontrándose aquí la mayoría de los establecimientos del departamento que hacen de esta actividad su principal fuente de ingresos. Respecto a la viticultura se puede decir que lo que se produce también se concentra en esta zona y corresponde la mayoría a viñedos de la propia bodega procesadora. Finalmente, si bien la lechería es escasa en el departamento, aquí hay también algunos establecimientos que se sustentan con la lechería (22 en 2000). El resto de los establecimientos lecheros del departamento se encuentran en la proximidad de la ciudad de Artigas.

COHESION SOCIAL Y TERRITORIAL

Características Principales:

- El Índice de Cohesión Social y Territorial (ICT) elaborado en el marco del Programa Uruguay Integra, indica que todo el departamento de Artigas se ubica por debajo de la media nacional. La ciudad de Artigas y alrededores es la mejor posicionada, y se encuentra en el 0,8% del índice nacional.
- A su vez, dentro del departamento existen diferencias significativas: el ICT de Artigas ciudad es un 43% superior al ICT de las pequeñas localidades, si se consideran las variables de Ingreso, Vulnerabilidad Económica (pobreza, indigencia, informalidad) y Capital Humano (años promedio de estudio, acceso a educación secundaria y terciaria).
- El ICT es entonces un índice clave que demuestra los desequilibrios intra-departamentales.
- Hay actividades económicas que tienen una fuerte localización territorial específica en el departamento. Podemos distinguir, a grandes rasgos, las siguientes: (a) zona de ganadería vacuna y ovina (b) zona arrocer-ganadera (c) zona de Artigas y alrededores (d) Zona de Bella Unión y alrededores - ver mapas.

1.11 INFRAESTRUCTURA FÍSICA DEL DEPARTAMENTO: TRANSPORTE, COMUNICACIONES, AGUA Y ENERGÍA

1.1.1 Infraestructura vial y transporte

El departamento de Artigas representa el 4,7% de la red vial nacional y ocupa el lugar 14° entre los 19 departamentos en un ordenamiento según cantidad de km de red vial por km² de superficie. Presenta, por lo tanto, una red vial con una densidad menor que el promedio nacional y del interior del país.

EXTENSIÓN DE LA RED VIAL – AÑO 2007			
REGIÓN	% DE LA RED VIAL NACIONAL	KM TOTALES DE RED	KM DE RED POR KM ² SUP. DEL DEPARTAMENTO
Artigas	4,7%	768	0,064
Interior	98,7%	16.190	0,093
Total país	100%	16.398	0,094

Fuente: MTOP (último dato disponible; www.mtop.gub.uy)

Por otra parte, según los datos de calidad de la red vial que corresponden a 2007 (último dato publicado por el MTOP), la red vial de Artigas presenta un 34% de la misma con una calidad media (tratamiento bituminoso), un 51% de calidad inferior (tosca), y un 15% de calidad superior (fundamentalmente carpeta asfáltica). En el contexto nacional se sitúa algo por debajo del promedio nacional en lo que refiere a la calidad superior (22%), con similar porcentaje de calidad inferior (53%).

La infraestructura vial es una limitante importante. En particular, la ruta 4 (que es la vía de acceso a la capital departamental) y especialmente la ruta 30 (que une las dos principales ciudades, Artigas y Bella Unión), que necesitan de mejoras importantes.

En cuanto al transporte internacional de carga por carretera, la información del anuario del MTOP del año 2007 muestra la cantidad de viajes internacionales por puesto de frontera

diferenciando el sentido del viaje, en ingreso y egreso de la mercadería.

A nivel general, el departamento de Artigas no es muy importante como paso de carga carretera en el contexto nacional, ya que ubica a sus dos pasos de frontera, Artigas capital y Bella Unión, en los últimos lugares entre los pasos de frontera del país (10 y 11 respectivamente). Las ciudades de Artigas y Bella Unión representan entre las dos el 2,5% del movimiento total de carga carretera. Como referencia, en 2006 los principales pasos de frontera en el movimiento internacional de carga carretera son Fray Bentos (24%), Río Branco (17%), Chuy (14%), Salto (11%) y Rivera (11%).

Dentro del anterior marco descrito, destaca dentro del departamento la ciudad de Artigas como punto de salida de carga, representando el 4,4% del total de la carga que sale del país (lo que lleva a posicionarse en el lugar 8 entre los 11 pasos de frontera, como punto de salida).



Camión transportando caña de azúcar.

Transporte de carga. Movimiento internacional de carga en toneladas. Según puesto de frontera y sentido de tránsito. Año 2006.

PASO DE FRONTERA	TONELADAS			PORCENTAJE		
	TOTAL	ENTRADA	SALIDA	TOTAL	ENTRADA	SALIDA
Artigas	50.361	948	49.413	2,0%	0,1%	4,4%
Bella Unión	11.164	10.081	1.083	0,5%	0,8%	0,1%
Total país	2.457.774	1.331.861	1.125.913	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Anuario MTOP 2007 (último disponible).

Transporte ferroviario. Red ferroviaria nacional. Año 2006



El transporte ferroviario no está en operaciones. Las estaciones de Artigas, Bella Unión, Tomás Gomensoro y Baltasar Brum están fuera de servicio. Como muestra el mapa del anuario MTOP 2007 la red en servicio llega hasta Salto Grande.

También hay que mencionar el aeropuerto de la ciudad de Artigas, pero que para 2005 y 2006 (último dato disponible publicado por MTOP) no mostraba mucha actividad (poco más de 500 personas por año).

1.11.2 Comunicaciones y tecnologías de la información

En relación a la telefonía en el departamento de Artigas, se observan 44,9 líneas fijas cada 100 personas, según informó ANTEL, lo cual supera en forma significativa al promedio del país que se ubica en 28,9 líneas cada 100 habitantes. Por su parte, en cuanto a las líneas móviles, en Artigas hay 75,1 líneas cada 100 personas, que también superan al promedio nacional que se ubica en 52,7 líneas cada 100 habitantes según ANTEL al año 2009.

Por su parte, según encuesta del INE al año 2007, el 10,6% de los hogares de Artigas tenían un computador al menos, mientras que en todo el interior el 20,7% de los hogares tenían PC y el 37% en Montevideo, lo que muestra el atraso relativo del departamento en este sentido. Debe tenerse en cuenta que Artigas era el peor posicionado del país en este indicador. Con respecto a comunicación con Internet, sólo tenía el 4,7% de los hogares, siendo el do-

ble en el caso del interior (9,6%) y cinco veces superior en el caso de Montevideo (37,1% de los hogares). En este caso sólo Cerro Largo y Treinta y Tres tienen una peor posición relativa con 4,4% y 4,2% de los hogares de cada departamento, respectivamente, mostrando una situación relativa muy desfavorable para Artigas respecto al resto del país.

1.11.3 Agua e infraestructura hidráulica

Según datos brindados por OSE, en el año 2009, la cobertura de agua potable en Artigas era casi total con un 98% de los hogares que poseen este servicio, lo cual es igual al nivel nacional donde se observa similar guarismo del total de hogares cubiertos por los servicios de agua potable, con alrededor de 750 mil conexiones. El consumo de agua en Artigas se ubica en alrededor de 180 m³ al año por hogar, lo cual es algo superior al promedio nacional, del orden de los 140 m³ año por hogar.

En relación al servicio de saneamiento, sólo la ciudad de Artigas cuenta actualmente con este servicio, que ubica a esta última dentro del menor rango de las capitales del país con no más del 60% de cobertura de saneamiento de los hogares de la ciudad de Artigas, según OSE. Por otra parte, se han iniciado las obras para instalar el servicio de saneamiento en la ciudad de Bella Unión. Cabe agregar aquí que OSE atiende sólo el 43% de los hogares del Interior del país, lo que a su vez representa el 39% de los hogares que tienen servicio de agua potable, alcanzando a alrededor de 220 mil conexiones de saneamiento.



Tanque de OSE en la ciudad de Artigas

1.11.4 Sector energía

Desde el lado de la demanda de energía, según informó UTE, el 96,5 de la población de Artigas cuenta con el servicio de electricidad, similar al resto del país, mientras que sólo el 0,9% utiliza supergas o querosene para iluminación, el 1,6% energía eólica o solar y por último el 1% velas.

Con respecto al consumo de leña para energía, en Artigas el 53% la utiliza para calefacción, siendo a nivel nacional el 40%, y el 3% para cocinar, similar al promedio país.

Por otra parte, desde el lado de la oferta de energía, en Bella Unión, la empresa ALUR ha iniciado la producción de etanol con fines energéticos, para su venta a ANCAP con el fin de ser mezclado con naftas y minimizar los consumos de este derivado del petróleo, siendo este último importado en nuestro país. Se espera que ALUR produzca a corto plazo alrededor de 20 millones de litros anuales de etanol. Además se está experimentando con producción de sorgo dulce, 500 ha, que se encuentra en evaluación para producción con fines energéticos por parte de ALUR.

A su vez, ALUR ha inaugurado recientemente una planta de generación de energía eléctrica con una potencia de 10 MW, a partir de una fuente de energía renovable, la biomasa proveniente del uso del bagazo, el principal residuo de la caña de azúcar. De esta generación, 4 MW se destinarán al consumo propio de la planta de azúcar y etanol, mientras que el resto se vende a UTE, en el marco de la nueva política energética del país, con respecto a las energías de fuentes renovables, como es la biomasa.

INFRAESTRUCTURA

Características Principales:

- La infraestructura vial es una limitante importante, en particular, las rutas 4 y 30, y la caminería rural en mal estado. No existe el transporte ferroviario ni aéreo.
- En cuanto a la posesión de computadoras en los hogares y de conexión con Internet, el departamento tiene índices 50% inferiores del promedio del Interior del país y cuatro a cinco veces inferiores a Montevideo: tenemos aquí una evidencia de la brecha digital entre Artigas y el resto del país.
- Si bien hay una buena cobertura de suministro de agua potable (98%), menos del 50% de la población del departamento (parte de la que vive en Artigas ciudad) tiene acceso a la red de saneamiento.
- Hay una buena cobertura en términos de electrificación (96,5% de la población) aunque existen algunas micro-regiones rurales que no poseen el servicio.
- Hay un déficit claro de vivienda en todo el Departamento, en especial para los sectores de menores recursos.

1.12 INFRAESTRUCTURA DE COHESIÓN SOCIAL

1.12.1 Educación

Un primer indicador de educación es el índice de alfabetización que, según el Censo General de 1996, alcanzaba en Artigas al 93,9% de la población de 15 o más años, siendo inferior al promedio del interior (95,6%) y al del total país (96,8%). Cabe señalar que la contracara de una menor alfabetización es una mayor tasa de analfabetismo en el departamento. Las diferencias por género son mayores en el departamento que en las áreas geográficas mencionadas: 1,7 puntos porcentuales (94,8 en mujeres y 93,1 en hombres) respecto a aproximadamente 1 punto porcentual. Datos de 2007 indican un mayor guarismo de alfabetización: 95,7%, aunque continúa situando al departamento por debajo del promedio del interior y el nacional (97,2% y 97,8% respectivamente) y entre los dos departamentos con menor alfabetización del país.²⁴

Otra forma de aproximación a esta dimensión es a través de la población de más de 15 años sin instrucción. En este sentido se encuentra una similar tendencia, ya que según la ECH 2007 del INE en Artigas hay un 1,9% de la población en edad de trabajar con un nivel educativo calificado como sin instrucción, algo superior al promedio del interior del país (1,8%) y por encima del promedio nacional (1,4%). Así, este indicador va de la mano con una menor

alfabetización (o mayor analfabetismo), indicando que una mayor parte de la población no tuvo instrucción.

Un aspecto de interés en el análisis de la educación con relación al mercado de trabajo concierne al nivel educativo de la oferta de trabajo. En este sentido, el indicador a utilizar es el máximo nivel educativo alcanzado por la población en edad de trabajar (mayores de 14 años). Los resultados departamentales muestran varias similitudes respecto al promedio del interior del país. No obstante, conviene resaltar algunas diferencias en la comparación con el interior del país, tales como la que indica que Artigas tiene una menor proporción de su población en los niveles de educación técnica y universitaria (5,8% y 4,8% de su población respectivamente), siendo uno de los cuatro departamentos con menor peso de la población con estudios técnicos (16° lugar) y uno de los dos en el caso de los profesionales universitarios (18° lugar). Ello es un indicador de una población que –en términos relativos– no se caracteriza por brindar mano de obra especializada y profesional, y además, la población educada está más enfocada en conocimientos generales en lugar de conocimientos específicos (oficios y profesiones).

Nivel educativo alcanzado por la población mayor de 14 años

NIVEL EDUCATIVO	TOTAL PAÍS	MONTEVIDEO	INTERIOR	ARTIGAS
Sin instrucción	1,4%	0,9%	1,8%	1,9%
Primaria incompleta	12,3%	9,1%	14,5%	17,2%
Primaria completa	22,6%	17,2%	26,4%	27,7%
Secundaria 1er Ciclo	17,1%	14,8%	18,7%	19,9%
Secundaria 2º Ciclo	20,9%	22,1%	20,0%	18,6%
Técnica	9,4%	11,2%	8,2%	5,8%
Magisterio o Profesorado	3,3%	3,0%	3,4%	4,3%
Universidad o superior	13,1%	21,7%	7,0%	4,8%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: INE, Encuesta Nacional de Hogares Ampliada 2007.



Escuela rural de Artigas.

Algunos indicadores complementan la información anterior, como los siguientes: cantidad de años de escolaridad y porcentaje de la población con ciclo básico completo; utilizándose generalmente determinados tramos de edad como referencia para su cálculo.

En cuanto a la cantidad de años de escolaridad, la población de 20 a 25 años de edad del departamento de Artigas tiene en promedio 9,2 años de escolaridad formal (año 2007), indicando de manera aproximada que a esa edad la población recorrió en el sistema educativo 6 años en primaria y 3 en ciclo básico. Cabe destacar que a nivel nacional dicho promedio alcanza 10,0 años mientras que el promedio del interior los 9,5 años, reflejando un nivel de escolarización inferior en Artigas, encontrándose en el lugar 15° según escolarización de su población.

Con relación a la población con ciclo básico completo (9 años de escolaridad formal), se encuentra que el 58% de la población de Artigas que tiene entre 20 y 25 años de edad logró culminar el ciclo básico. Ello lo ubica en el 14° lugar en el concierto nacional, con guarismos inferiores a los promedios del interior del país y nacional (61% y 68% respectivamente).

Los centros de enseñanza existentes en el departamento, así como la cantidad de alumnos que asisten son otras variables de interés al momento de describir la situación actual de la educación y de brindar un orden de magnitud acerca de cómo se imparten estas actividades.

Según datos del Observatorio de la Educación (ANEP) en el año 2008 había en Artigas una importante cantidad de escuelas públicas: 78 centros educativos, que incluyen 2 exclusivamente de educación inicial. Además, existían 3 centros privados de educación primaria.

Así, en Artigas el 96% del total de centros educativos de educación inicial y primaria corresponde a la enseñanza pública, que cubre al 98% de la matrícula estudiantil, cifras que superan la participación de la enseñanza pública en el interior del país, en donde representa 92% o 93% según se tome cantidad de centros o de alumnos, respectivamente. La realidad de Montevideo es totalmente distinta, por lo cual la comparación carece de relevancia, así como la comparación con el promedio nacional.

²⁴ Procesamiento de la ENHA 2007, INE.

CICLO EDUCATIVO	CENTROS EDUCATIVOS			MATRÍCULA ESTUDIANTIL		
	PÚBLICO	PRIVADO	% PÚBLICO	PÚBLICO	PRIVADO	% PÚBLICO
Inicial y Primaria	78	3	96%	12.821	293	98%
Secundaria	11	1	92%	6.683	32	99,5%
Técnica	5	--	100%	2.236	--	100%
Formación docente	1	--	100%	497	--	100%

Fuente: Observatorio de la Educación (ANEP), año lectivo 2008.

En cuanto a la enseñanza secundaria, la educación pública engloba un total de 11 liceos en el departamento (3 de ellos en la capital), cubriendo al 99% del total de alumnos, guarismo superior al del interior del país en donde aproximadamente el 95% de los alumnos acuden a liceos públicos, en línea con el superior guarismo en la participación al nivel de cantidad de centros: 92% en Artigas y 75% en el interior. Son unos 6.700 estudiantes los que acuden a secundaria, 3.900 a ciclo básico, 2.700 a bachillerato y 130 a las escuelas con 7°, 8° y 9° rural.

En relación con la enseñanza técnica (UTU), se observan en Artigas 4 escuelas técnicas (2 en la ciudad de Artigas y 2 en Bella Unión) y 1 agraria (en la ciudad de Artigas), además de que, a través de convenios con Secundaria y con otras instituciones del medio, se brindan carreras técnicas en otros centros educativos o los denominados cursos adaptados al medio. Cabe señalar también el crecimiento de la oferta de cursos que se brindan en la UTU en los últimos años, a distintos niveles: ciclo básico, bachillerato, cursos básicos, de formación profesional básica, formación profesional superior, tecnicaturas, etc., que apuntan a lograr una mayor especialización de la mano de obra y una mejor inserción en el mercado laboral. Sin embargo, los mismos son definidos e impartidos casi por igual en todo el país, no atendiendo a las demandas concretas del departamento. No obstante ello, la UTU en convenio con la UDELAR inició recientemente la carrera de tecnólogo surco-alcoholero energético en Bella Unión, como respuesta a una necesidad de la región.

En el ámbito educativo también es importante señalar que el departamento de Artigas cuenta con un Instituto de Formación Docente, que forma a 500 maestros y profesores.

Además, es relevante conocer la cobertura y asistencia de los alumnos. En este sentido, uno de los principales indicadores es la tasa neta de escolarización.²⁵ Se aprecia una asistencia de la población del departamento (en las edades esperables de asistencia al sistema educativo formal) inferior al promedio nacional y al promedio del interior del país tanto en el caso de ciclo básico (de 12 a 14 años) como bachillerato (de 15 a 17 años), situándose en el 16° y el 19° lugar respectivamente; mientras que en la educación primaria (de 6 a 11 años) se destaca la casi universalización, con 99,8% de los alumnos asistiendo al sistema educativo, en línea con la tendencia nacional.

Particularmente merece señalarse el caso de los adolescentes, como aproximación al capital humano de Artigas y de los logros en materia de retención e incorporación al ciclo educativo, en donde la tasa de asistencia es inferior al resto de las regiones señaladas. Esto último podría ser fruto del nivel de actividad económica y oportunidades laborales para estos jóvenes, por lo que es de interés indagar un poco más en la situación de este grupo de la población, máxime pensando en las capacidades futuras de la población.

Finalmente, otro elemento que caracteriza al capital humano es el de los profesionales que desempeñan actividades en el departamento. La información disponible permite conocer la cantidad de profesionales que desarrollan actividades de manera activa así como los que declaran no ejercer actividades, pero que representan potenciales trabajadores. Esto se analizó en el punto correspondiente a "desarrollo empresarial", como una medida del capital humano más calificado con el que podían contra las empresas del territorio. Aquí recordamos que destacan las profesiones asociadas a la salud, la agropecuaria y algunas profesiones tradicionales como abogacía y contaduría.

REGIÓN	TASA DE ASISTENCIA AL SISTEMA EDUCATIVO (EN %)		
	6 A 11 AÑOS	12 A 14 AÑOS	15 A 17 AÑOS
Total país	99,7	94,2	74,0
Montevideo	99,6	95,6	78,5
Interior	99,7	93,5	71,4
Artigas	99,8	91,0	62,3

Fuente: INE, Encuesta Continua de Hogares 2007.

Lo analizado anteriormente da cuenta de una población que en términos relativos tiene una menor educación respecto al promedio del interior del país (menor cantidad de años promedio de escolaridad, menor completitud de ciclo básico, menor escolarización en ciclo básico y bachillerato), lo que resalta el desafío de obtener mejoras significativas en el mediano plazo para fortalecer el capital humano del departamento. En especial, cabe señalar la menor ponderación de la población con estudios técnicos y profesionales, siendo uno de los departamentos que en términos relativos brinda menos mano de obra especializada y profesional, más enfocada en conocimientos generales en lugar de conocimientos específicos (oficios y profesiones).

1.12.2 Salud

Uno de los indicadores demográficos que mide los logros en materia sanitaria es la esperanza de vida al nacer. Según el INE,²⁶ Artigas tiene uno de los valores más bajos de este indicador, con un índice de esperanza de vida al nacer de 75,2 años para 2008, que supera en el contexto nacional únicamente a Salto. Cabe señalar que Artigas ostentó el primer lugar a escala nacional en este indicador durante la primera mitad de la década del noventa pero que desde hace varios años tiene los valores más bajos a nivel nacional. El hecho que los demás departamentos tuvieran mejoras en este indicador mientras que en Artigas se mantuvo estable (pese a la reducción significativa de los años 2002 y 2003 y posterior aumento) hizo que en la actualidad se encuentre ubicado en las peores posiciones a nivel departamental. La diferencia por género de este indicador denota que en Artigas la esperanza de vida al nacer de las mujeres es superior a la de los hombres (79,1 y 71,7 años respectivamente), en línea con la tendencia general

observada en todos los departamentos (por eso ostentan posiciones relativas similares (16° y 17° lugar respectivamente), así como en el ámbito internacional.

Otro indicador demográfico que incursiona en aspectos vinculados a la salud es la tasa bruta de mortalidad. Aquí la situación de Artigas se encuentra entre las mejores a nivel nacional, con una tasa de 7,1 por mil en el año 2008, inferior al promedio nacional (9,4 por mil), siendo la más baja en dicho año.

Un indicador complementario, y de particular interés es la tasa de mortalidad infantil, en donde Artigas presentaba en el año 2006 uno de los dos valores más altos a nivel nacional, con una tasa de 15,8 por mil, bastante superior al promedio nacional (13,9 por mil). Cabe señalar el carácter histórico de esta posición en el contexto nacional, pese a que a fines de los noventa y comienzos del siglo XXI había mejorado algunas posiciones relativas, pero que a raíz de la crisis de 2002 el departamento pasó a tener tasas alarmantes de mortalidad infantil que se despegaron de las de los demás departamentos, y si bien han ido mejorando en los últimos años,²⁷ estos logros han sido relativamente más lentos que en los demás departamentos, por lo cual aún se encuentra entre los de mayor tasa de mortalidad infantil.

Es de destacar las diferencias presentadas entre la tasa bruta de mortalidad y la tasa de mortalidad infantil, con uno de los valores más bajos a nivel nacional en el primer caso y el más alto en el segundo.

Otro aspecto central en el análisis de la salud tiene que ver con su forma de cobertura. Los afiliados a instituciones de asistencia médica colectivizada en el año 2005 representaron el 24% de la po-

²⁵ Esta tasa recoge el porcentaje de la población que asiste a algún centro de enseñanza: primaria, secundaria o técnica, tanto público o privado; según sea la edad de referencia: 6 a 11 años para primaria, 12 a 14 para Ciclo Básico, 15 a 17 para Bachillerato.

²⁶ INE, Proyección de la población por sexo y edad.

²⁷ En los años 2004 y 2005 esta tasa se ubicó en 15,5 y 12,9 por mil, respectivamente, ocupando el 14° y 11° lugar en el contexto nacional.

blación de Artigas, mientras que los restantes habitantes acuden a la cobertura de salud pública²⁸ (74%) o directamente no cuentan con asistencia (restante 2%).²⁹ Con la entrada en vigencia del Sistema Nacional Integrado de Salud, estas cifras tuvieron algunos cambios, aunque la tendencia se mantiene: en 2008 la forma de cobertura a través de servicios de salud pública es el 66% (siendo la más alta a nivel país), 33% lo hace a través de instituciones de asistencia médica colectivizada (la más baja a nivel país) y 1% no tiene cobertura.³⁰

Cabe señalar que la crisis económica tuvo un impacto significativo en la atención de la salud por parte de la población, ya que una fracción importante de la misma no pudo seguir afrontando gastos en salud tales como visitas al médico, controles preventivos o análisis. Un indicador de ello fue el incremento de la atención en salud pública y en los policlínicos municipales en buena parte de la década del 2000. Algunos estudios indican que el impacto de la crisis económica fue mayor en el ámbito de la salud que en otras dimensiones.

El departamento de Artigas cuenta con dos hospitales generales de agudos: el centro departamental de Artigas y el centro auxiliar de Bella Unión. El primero de ellos cuenta con 79 camas convencionales mientras que el segundo con 35, dando un total de 114

camas a nivel departamental. En función de la cantidad de beneficiarios, el número de camas cada 1.000 beneficiarios asciende a 2,4 en Artigas, 2,0 en Bella Unión y 2,3 como promedio. En la comparación a nivel departamental este indicador refleja una posición relativa de Artigas por debajo del promedio nacional (3,4 camas cada 1000 beneficiarios de los centros departamentales y 2,2 en el caso de los centros auxiliares).³¹

Se recibieron en 2005 un total de 214.000 consultas ambulatorias en dichos centros hospitalarios y se realizaron 877 intervenciones quirúrgicas y 874 nacimientos. Los denominados indicadores de producción en materia de salud indican que se realizaron 4,3 consultas ambulatorias por beneficiario (cifra similar al promedio nacional de 4,4) y 18 intervenciones quirúrgicas cada 1.000 beneficiarios (guarismo inferior al promedio nacional de 27). Por otra parte, los indicadores de rendimiento se presentan en el siguiente cuadro.

A modo de resumen, se extrae que el departamento tiene en la comparación nacional una situación algo desfavorable en el área de salud (baja esperanza de vida, alta tasa de mortalidad infantil); situación relativa que se vio agravada significativamente en la década del 2000. Además, cabe destacar la elevada cobertura de salud a través de servicios públicos.

Estadísticas de salud

INDICADOR DE RENDIMIENTO EN MATERIA DE SALUD	CENTRO DEPARTAMENTAL DE ARTIGAS	CENTRO AUXILIAR DE BELLA UNIÓN	ARTIGAS	INTERIOR DEPARTAMENTAL	INTERIOR AUXILIAR
Índice ocupacional	57	52	56	57	38
Promedio de días de estadía	3,7	2,7	3,3	5,1	3,8
Relación: consultas ambulatorias / egresos	30	32	31	31	57
Relación: intervenciones quirúrgicas / egresos	0,13	0,11	0,14	0,27	0,17
Relación: consultas en policlínica / en urgencia	2,3	2,2	2,3	2,9	2,4

Fuente: Estadísticas del MSP.

²⁸ Incluye: Ministerio de Salud Pública, Hospitales Militar y Policial, policlínicas municipales, asignaciones familiares y otros.

²⁹ Los últimos datos disponibles son de la Encuesta Continua de Hogares 2005, que refieren a la población residente en las localidades de más de 5.000 habitantes. Los últimos datos censales refieren al Censo General de 1996, de donde surgía la siguiente forma de atención de salud de la población departamental: 25% en mutualistas, 62% salud pública, 13% sin cobertura.

³⁰ ECH 2008 del INE.

³¹ Datos del Ministerio de Salud Pública para el año 2005 (últimos disponibles desagregados a nivel departamental).

1.12.3 Género

Respecto a la igualdad de género se considera la información elaborada por el observatorio social del MIDES.

Indicadores de Género

DEPARTAMENTO	TAF / TAM (2008)	TDF / TDM (2009)	INGRESOS FEM./MASC. (2009)
Montevideo	77	164	88
Artigas	71	198	97
Canelones	75	151	83
Cerro Largo	69	147	83
Colonia	71	153	89
Durazno	71	272	76
Flores	72	128	91
Florida	72	251	89
Lavalleja	76	225	84
Maldonado	76	152	86
Paysandú	66	165	78
Río Negro	74	158	89
Rivera	65	130	97
Rocha	71	219	82
Salto	69	204	82
San José	74	178	86
Soriano	72	204	91
Tacuarembó	73	227	87
Treinta y Tres	69	207	89
Uruguay	75	137	89

Fuente: Observatorio Social/MIDES
TA: tasa de actividad // TD: tasa de desempleo
Ing fem/masc.: Brecha de ingresos por hora de trabajo en ocupación principal

La situación de Artigas muestra que la tasa de actividad de las mujeres (esto es la población femenina que trabaja o busca trabajo en relación con la población de mujeres en edad para trabajar) es el 71% de la tasa masculina. Esto lo sitúa en el lugar 11° entre los 19 departamentos, por debajo del promedio nacional.

Si se observa la diferencia entre varones y mujeres en términos de desempleo, la tasa de desempleo entre las mujeres de Artigas es superior a la masculina, como en todo el país, pero con una diferencia mayor que para el promedio del país. Dicha tasa es para las mujeres de Artigas el doble que para los varones, lo que sitúa al departamento en el lugar 11° en el contexto nacional.

Sin embargo, a nivel de la brecha de ingresos por hora de trabajo de mujeres y varones (en la ocupación principal) Artigas se posiciona muy bien, en el 2° lugar en el contexto nacional (detrás de Rivera), mostrando muy poca diferencia entre los ingresos de acuerdo al género. Pero esto que en principio es algo positivo se ve relativizado porque Artigas es el departamento que tiene menor ingreso per cápita promedio de los hogares en 2008 (Rivera está penúltimo en ese ranking). Es decir que esa mayor igualdad en los ingresos según género se da con niveles muy bajos de ingresos que, además, seguramente dan poco margen para la diferenciación.

INFRAESTRUCTURA DE COHESION SOCIAL

Características Principales:

- En materia de educación, la población de Artigas tiene una menor educación respecto al promedio del interior del país (menor cantidad de años promedio de escolaridad, menor completitud de ciclo básico, menor escolarización en ciclo básico y bachillerato), lo que resalta el desafío de obtener mejoras significativas en el mediano plazo para fortalecer el capital humano del departamento.
- En especial, cabe señalar la menor ponderación de la población con estudios técnicos y profesionales, siendo uno de los departamentos que, en términos relativos, brinda menos mano de obra especializada y profesional, más enfocada en conocimientos generales en lugar de conocimientos específicos (profesiones y oficios).
- El departamento tiene en la comparación nacional una situación algo desfavorable en el área de salud (baja esperanza de vida, alta tasa de mortalidad infantil); situación relativa que se vio agravada significativamente en la década del 2000. Además, cabe destacar la elevada cobertura de salud a través de servicios públicos.
- En cuanto al tema de género, cabe señalar que existen diferencias significativas en términos de tasas de actividad y niveles de desempleo entre mujeres y hombres.

1.13 GOBIERNO DEPARTAMENTAL Y FINANZAS

1.13.1 División político-administrativa y finanzas

La Intendencia Departamental de Artigas se organiza de la siguiente forma:

- El ejecutivo departamental cuenta con:
 - Tres divisiones que dependen del Intendente y el Secretario General: Planificación y Desarrollo, Asesoría Jurídica y Auditoría Interna.
 - A su vez, hay ocho Departamentos que dependen del Intendente: Infraestructura vial; Acondicionamiento urbano; Gestión ambiental; Descentralización e Integración Regional; Cultura, Turismo y Deporte; Hacienda; Desarrollo Social; Recursos Humanos y Comunicación.
- Junta Departamental
- Tres Municipios: Bella Unión; Tomás Gomensoro y Baltasar Brum.

La Intendencia cuenta con 659 funcionarios presupuestados, a los que hay que agregar 240 contratados permanentes y 529 zafrales y eventuales. Por lo que se trata de una fuente importante de empleo a nivel local.

Según la rendición de cuentas 2009, a consideración de la Junta Departamental, con ingresos de \$ 511.956.544 y egresos por \$ 532.872.819, la Intendencia tiene un déficit de \$ 20.916.275. A

su vez, se puede decir que de sus ingresos el 48,6% corresponde a transferencias del Gobierno Nacional, siendo el resto ingresos propios (fuente: UDM-OPP).

1.13.2 Gestión

Respecto a la gestión y capacidades de la Intendencia se pueden realizar las siguientes apreciaciones:³²

- La coordinación con los actores nacionales se realiza a través del Intendente.
- Existen inquietudes para mejorar la atención ciudadana.
- No se tiene Plan Director, pero está a estudio formularlo, así como un Plan de Ordenamiento Territorial.
- Hay una falta de manejo sistémico de información y elaboración de indicadores de gestión. No se dispone de manual de procedimientos.
- El régimen normativo para realizar compras es muy lento y deja fuera las empresas del departamento.
- Hay un déficit de herramientas informáticas y la conectividad es insuficiente.
- Sistema de cobranza de tributos centralizados. Falta avanzar más en la atención al ciudadano, aunque se plantea que es la intención hacerlo en este período de gobierno.
- Problemas con los recursos humanos: Hay funcionarios de edad avanzada con carencias de capacitación en diversas áreas (por ejemplo, en TICs); el personal técnico es escaso y también los mandos medios con capacidad de dirección y manejo de personal; no hay una adecuada definición de cargos y roles; no hay un sistema de evaluación del personal ni un plan de “carrera” para el funcionario.

³² Fuente: actualización de diagnósticos institucionales departamentales de UDM-OPP para 2010.

1.13.3 Iniciativas para el desarrollo territorial

Se pueden destacar las siguientes iniciativas que son prioridad para la Intendencia y que involucran apoyo del Gobierno Nacional:

- La realización de un Plan de Ordenamiento Territorial con apoyo de la DINOT.
- Apoyo para trabajar en un marco institucional legal que articule la protección ambiental con la explotación del Acuífero Guaraní.
- Mejora de las Rutas nacionales, por ejemplo, la Ruta 30.
- Mejora de la red vial y medios de transporte al interior del departamento.
- Elaborar una nueva ley municipal que sustituya a la del año 1935.
- Mejorar la coordinación con UTE, OSE, ANTEL.
- Elaboración de este Plan Departamental de Desarrollo con apoyo del Programa Uruguay Integra (OPP) y del Programa ART/PNUD.

GOBIERNO DEPARTAMENTAL Y FINANZAS

Características Principales:

- Se reconoce la necesidad de mejorar el sistema de Gestión Departamental en la Intendencia de Artigas. En particular, hay problemas con los recursos humanos.
- Una alta proporción del Presupuesto Quinquenal cubre gastos de personal y operativos de la Intendencia, y una parte mucho menor se dedica a inversiones directas.
- El presupuesto de la Intendencia depende en gran medida de los aportes del Gobierno Nacional, dada la limitada capacidad del Gobierno local de generar ingresos genuinos.
- Se están elaborando las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial.
- No hay capacidad instalada en la Intendencia y en los Municipios para formular proyectos y monitorear su ejecución.

1.14 CONCLUSIONES GENERALES

A modo de resumen se presentan los principales indicadores analizados en el capítulo junto a las conclusiones obtenidas sobre la caracterización de los recursos del departamento.

Resumen de principales indicadores

INDICADORES	ARTIGAS	INTERIOR	TOTAL PAÍS
Población total	78.019	1.915.035	3.241.003
Hombres	39.082	947.262	1.565.533
Mujeres	38.937	967.773	1.675.470
Área urbana	70.842	1.700.780	2.974.714
Área rural	7.177	214.255	266.289
Población de 10 años y más	54.828	1.415.166	2.465.397
Hombres	27.278	691.684	1.169.320
Mujeres	27.550	723.482	1.296.077
Integrantes por hogar	3,6	3,2	3,1
Tasa de actividad	61,3%	61,9%	63,1%
Tasa de Empleo	56,4%	57,5%	58,5%
Tasa de desocupación	8,0%	7,1%	7,3%
Analfabetos (10 años y más)	3.222	60.496	80.389
Escolarización (6 a 11 años)	99,8%	99,7%	99,7%
Escolarización (12 a 17 años)	76,7%	82,5%	84,1%
Años de escolaridad (20 a 25 años)	9,2	9,5	10,0
Ingreso promedio mensual por hogar (\$U)	15.850	19.187	23.096
VAB anual (millones de US\$)	271	8.262	18.352
Jefes de hogar hombres	14.729	401.621	686.492
Jefes de hogar mujeres	5.496	143.136	283.545

Del análisis previo sobre la caracterización de los recursos económicos y sociales que posee Artigas pueden desprenderse algunas conclusiones, que se resumen seguidamente.

- El departamento de Artigas presenta una baja generación de riqueza en relación al promedio de los departamentos, por sus escasos sectores relevantes competitivos. La riqueza que se genera, además, no está muy bien distribuida ni retenida completamente por la sociedad local, lo que genera bajos niveles de ingresos para su población.

- La baja generación de riqueza del departamento, que posee un VAB per cápita en 2006 de US\$ 3.479 anuales, lo que representa menos de la mitad de Montevideo y alrededor del 60% de la del interior, conjuntamente con una situación relativa aún peor en términos de ingresos de los hogares, que lo sitúa en el último lugar del ranking departamental del país, y se traduce en que más de 2 de cada 5 personas del departamento se encuentran por debajo de la línea de pobreza, a la vez que el departamento también presenta una de las cinco más altas tasas de desempleo departamentales en el país.

- La captación local de la riqueza generada por el territorio es, en cierta forma, diferencial entre la ciudad de Artigas y su entorno, y Bella Unión y su entorno, ya que en esta última la producción de caña de azúcar, con fuerte apoyo del Gobierno, supone un proceso mayor de apropiación local del producto generado, a la vez que su mayor diversificación de actividades generan una mayor riqueza per cápita. Sin embargo, el resto de actividades que se desarrollan, junto a la caña, no han adquirido y quizás no logren adquirir el tamaño necesario a mediano plazo para independizarse de aquella y generar niveles de ingresos significativos, lo que cuestiona la posibilidad de solucionar problemáticas como la pobreza, desarrollo humano, salud y educación, en donde la zona se encuentra en una situación desfavorable en el contexto nacional.

- Hay dificultades de infraestructura en todo el departamento, en especial en las Rutas 4 y 30. Presenta una red vial con una densidad y calidad menores al promedio nacional e interior del país.

- Por el departamento pasa sólo el 2,5% del movimiento total internacional de carga del país (incluidas juntas las ciudades de

Artigas y Bella Unión), lo que no lo sitúa entre los principales puntos del país: Fray Bentos (24%), Chuy (17%), Río Branco (14%), Rivera (11%) y Salto (11%).

- El departamento tiene una muy alta especialización agropecuaria (32% de su valor agregado). En Artigas, la actividad agropecuaria se centra en la ganadería vacuna y ovina, donde se destacan tanto la ganadería de carne (vacuna y ovina) como la producción de lana, con las menores finuras del país, siendo uno de los departamentos líderes en este tipo de producción. Estas actividades son llevadas adelante con criterios de corte tradicional y también conservador, lo cual hacen que el departamento de Artigas ocupe el último lugar en la superficie destinada a praderas en 2009 con sólo el 2,7% del total destinado a pastoreo.

- La producción de arroz en Artigas es la más importante de la región Litoral Norte con 26 mil ha plantadas en la última zafra, de las 34 mil ha de esta región. Además el departamento presenta la mayor productividad en dicha producción. Por otra parte, en una zona de suelos de mala calidad, el arroz creó infraestructura de riego y caminería, lo cual ha permitido una amplia difusión de la implantación de pradera sobre rastrojo de arroz, que mejora sustancialmente las condiciones para la ganadería.

- Se destaca la producción de caña de azúcar en Bella Unión, que ha presentado una recuperación importante en los últimos años alcanzando actualmente las 8.500 ha plantadas, el triple de hace pocos años, transformándose en una de las producciones básicas de este departamento, a partir de las nuevas reglas del Gobierno nacional de impulso al azúcar, consolidando su protección a este rubro de consumo interno, junto a las inversiones en el ingenio, hoy ALUR, propiedad de ANCAP.

- También debe mencionarse la horticultura en Bella Unión, primero como complemento de la caña de azúcar, aunque hoy ha adquirido una cierta independencia la producción cubierta de cierto tamaño. Junto a ello en esta zona, se debe incluir también la producción de uva para vino, que vincula a los productores directamente a la bodega CALVINOR. En Artigas y Rivera, 200 productores de tabaco dependen de la actividad de la planta instalada en Artigas.

- Una actividad que tiene potencial para ser competitiva y lograr un desarrollo importante refiere a la minería y piedras semipreciosas. Hay unas 20 empresas mineras, vinculadas a las ágatas y amatistas, la mayoría canteras, y ocupan unas 500 personas, dentro de las cuales se destacan Le Estage y otras dos empresas que procesan la piedra para exportación, aunque la mayoría de la exportación es en bruto, lo que brinda la oportunidad de su procesamiento local futuro.

- Por su parte, la industria en Artigas presenta una participación media a alta respecto al resto del país, con un perfil de actividades relativamente complejo, especialmente en el área de Bella Unión, que a pesar de su diversificación depende significativamente de un cultivo: la caña de azúcar y su procesamiento local.

- En este sentido, la presencia del ingenio ALUR ha permitido un fuerte crecimiento de la zona con el aumento de su producción de azúcar de caña y la incorporación de la producción de etanol, con fines energéticos, que ya supera a la de azúcar. Además, la recuperación de la bodega CALVINOR y el mantenimiento, aún con dificultades financieras, de la empresa de congelado de frutas y verduras GREENFROZEN conforman una estructura industrial diversificada, instalada en Bella Unión, aunque todavía dependiente en cierta medida de la producción de caña. Por su parte, en el resto del departamento se destacan los molinos arroceros y la agroindustria productora de tabaco, principalmente.

- Por otro lado, el sector servicios presenta una participación en el VAB bastante menor al resto del país, por la especialización agropecuaria y el desarrollo de la fase secundaria en Artigas. Presenta limitaciones por falta de mano de obra capacitada y conducta empresarial, a la vez que las actividades productivas de la zona de Bella Unión tienen una cierta dependencia de los servicios que son brindados desde Salto, básicamente, por cercanía, mayor oferta y mejor nivel de calidad. En ello también influyen los problemas viales de comunicación entre Bella Unión y Artigas. Por su parte, el transporte de carga está teniendo un buen desarrollo en la zona a impulsos de los mayores movimientos actuales de mercancías.

- En los últimos años, el carnaval ya atrae más de 8.000 turistas en el desfile final, a lo cual se agregan más de 2.000 personas en

cada evento que se realiza y más de 3.000 seguidores en los últimos dos meses previos al carnaval, junto a un empleo directo de las escuelas de samba de más de 300 personas, sin considerar la ocupación generada por ensayos, eventos y desfile de carnaval. Esta actividad presenta una oportunidad importante para el futuro inmediato de Artigas.

- Por último, debe tenerse en cuenta la actividad de los freeshops en Artigas, con una fuerte dinámica actual y atrayendo un número importante de compradores del exterior, aunque no se visualizan mayores desarrollos por la competencia de Rivera y el bajo nivel de ingreso de la zona fronteriza a Artigas.

- Las dificultades de la zona en los últimos años, con la retracción significativa de sus principales producciones, afectaron en forma importante la infraestructura de salud que muestra una peor situación que el resto del interior y una desmejora en la atención médica. A su vez, la población atendida por la salud pública se incrementó en estos años, lo cual es otro indicador de las dificultades de la población del departamento.

- En el aspecto educacional, se observa que esta población tiene una menor educación que el resto del país (en años de escolaridad, completitud del ciclo básico y escolarización). A su vez, tiene también una menor ponderación de la población con estudios técnicos y profesionales, siendo uno de los departamentos que en términos relativos brinda menos mano de obra especializada y profesional, más enfocada en conocimientos generales en lugar de conocimientos específicos (oficios y profesiones). La oferta técnica es importante (hay cinco escuelas técnicas en Artigas), sin embargo, ello en está coincidiendo con las necesidades de la zona. Ello se ha empezado a corregir con el curso de tecnólogo sucro-alcoholero en Bella Unión (de UTU en colaboración con la UDELAR).

- En términos de desarrollo humano la situación del departamento de Artigas expresa el panorama que se describe en las líneas anteriores, ocupando el lugar 17º en el ranking departamental del país según el Índice de Desarrollo Humano elaborado por Naciones Unidas en el año 2008 con datos al año 2005. Probablemente, con la mejora productiva se mejore esta situación en la próxima oportunidad.



Capítulo 02

*Nuestra visión al 2025 y la
estrategia de desarrollo*



Conferencia Departamental de Artigas.

2.1 INTRODUCCIÓN

El análisis de la situación actual en Artigas (capítulo I) nos permitió describir las principales ventajas y deficiencias del departamento en cada uno de los sectores analizados. En muchos casos, hemos logrado identificar las causas subyacentes de los problemas y los desafíos que debemos enfrentar. El equipo técnico de la Intendencia organizó e invitó a los principales actores del departamento (180 personas), a una Conferencia Departamental el 15 de diciembre de 2010. En el transcurso de esa Conferencia, los participantes, organizados en 5 grupos de trabajo, debatieron y propusieron algunos cambios al Análisis Básico.

Además, eligieron a los 45 titulares y 45 suplentes del Consejo de Cooperación Departamental.

Durante el período enero a julio de 2011, una vez aprobado el reglamento y elegidas las autoridades del Consejo, el CCD celebró tres reuniones (una en Tomás Gomensoro, otra en Bella Unión y una tercera en Artigas) para debatir y consensuar el Análisis FODA - definición de fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas - la Visión, Objetivos, Prioridades y Medidas del Plan de Desarrollo Departamental. Ello permitió redactar el Capítulo II, Estrategia de Desarrollo del Departamento.

2.2 El Departamento de Artigas – Análisis FODA

El análisis FODA es un acrónimo derivado de los términos, Fortalezas (estratégicas), Debilidades (estratégicas), Oportunidades (estratégicas) y Amenazas (estratégicas): El análisis FODA es una herramienta usada para describir y analizar la complejidad de los factores que de alguna manera afectan las perspectivas de desarrollo del Departamento y el potencial interno sobre el cual se pueden generar nuevas oportunidades de desarrollo.

El análisis FODA es la base para formular la Visión del Departamento a largo plazo (en este caso el 2025) y formular la estrategia de desarrollo. Mientras que el análisis básico (capítulo I) se refiere a la información con respecto al estado actual del Departamento – y las tendencias prevalecientes en los últimos 10 a 15 años – el FODA permite una proyección de ese análisis hacia el futuro, y

en particular debatir cuáles son las oportunidades de desarrollo. El análisis FODA se realizó sectorialmente y cubre los siguientes ejes temáticos:

- (1) Económico-productivo
- (2) Socio-cultural
- (3) Infraestructura Departamental
- (4) Articulación territorial y ambiental
- (5) Político Administrativo.

El siguiente Cuadro muestra el análisis FODA realizado por el Consejo de Cooperación Departamental (CCD) el día 4 de junio de 2011 en la ciudad de Bella Unión.

Síntesis FODA Departamental ARTIGAS Reunión del Consejo de Cooperación Departamental en Bella Unión el 04 Junio 2011

EJE TEMÁTICO 1: ECONÓMICO PRODUCTIVO: ECONOMÍA, COMPETITIVIDAD TERRITORIAL Y TURISMO				
SUB-SECTORES	FORTALEZAS	OPORTUNIDADES	DEBILIDADES	AMENAZAS
ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD TERRITORIAL	<p>Empresas productivas relevantes.</p> <p>Sistemas de riego instalados.</p> <p>Calidad de la materia prima minera.</p> <p>Ganadería, arroz, caña de azúcar y horticultura como producción primaria consolidada.</p>	<p>Inversiones de ALUR en nuevos emprendimientos. Expansión de los rubros ovino y bovino.</p> <p>Tierras todavía no explotadas.</p> <p>Potencial valor agregado de la producción del sector primario, incluyendo minería.</p> <p>Situación de triple frontera (equidistancia a centros regionales).</p> <p>Cooperativización de los productores.</p> <p>Aumento de las áreas con riego.</p>	<p>Bajo derrame de principales sectores productivos por incapacidad para captar la riqueza generada.</p> <p>Falta de políticas de fortalecimiento de las pequeñas empresas (incluidos productores primarios).</p> <p>Distancias de los centros de comercialización interna.</p> <p>Falta de ordenamiento territorial.</p>	<p>Contrabando.</p> <p>Excesiva especialización productiva.</p> <p>Política cambiaria.</p>
TURISMO	<p>Carnaval cada vez mejor organizado.</p> <p>Turismo de compras.</p>	<p>Corredores turísticos potenciales.</p> <p>Ubicación estratégica de triple frontera.</p> <p>Combinación del turismo de compras con el carnaval y otras alternativas.</p>	<p>Falta de políticas de promoción y fortalecimiento del turismo.</p> <p>Escasez de recursos humanos calificada.</p> <p>Falta de infraestructura de servicios básica.</p>	<p>Política cambiaria.</p>

EJE TEMÁTICO 2: SOCIO-CULTURAL				
SUB-SECTORES	FORTALEZAS	OPORTUNIDADES	DEBILIDADES	AMENAZAS
SOCIO-CULTURAL	Presencia de organizaciones Infraestructura de eventos	Fomento de las expresiones artísticas en el Departamento Servicios sociales con infraestructura (con potencialidad de uso cultural)	fractura social infraestructura cultural insuficiente	Exclusión social
EDUCACIÓN	Existencia de una red de educación formal y no formal en el Departamento	UDELAR ha propuesto la regionalización de la educación Uso de los centros MEC Existencia de infraestructura educativa ociosa (a partir de las 17 horas) Curso FPB	Insuficiente apoyo a los estudiantes (todos los sectores) Falta de alternativas de educación técnica y profesional Falta de comunicación y coordinación interinstitucional (para aprovechar oferta existente)	Pobreza y exclusión social Dificultades de acceso a la educación en interior del departamento
SALUD	Atención secundaria y terciaria mejoradas Red de policlínicas Consejo Consultivo de Salud (usuarios y prestadores)	Cooperación Transfronteriza en temas de salud con Brasil y Argentina Cooperación entre salud pública y privada	Logística territorial no se ajusta a capacidades e infraestructura de las localidades Dificultad para llegar a todo el Departamento y realizar atención primaria y preventiva en salud. Falta de control sobre el trabajo de los médicos (gremial médica) Falta de medicamentos básicos, especialmente para los residentes del interior Falta de infraestructura para discapacitados	Dengue Leishmaniasis Circulación fronteriza sin control de personas y animales
JUVENTUD Y DEPORTES	Alto porcentaje de población joven, especialmente de 6 a 14 años: la población más joven del país	Uso de la infraestructura para la promoción de las actividades sociales	Ausencia de actividades para los jóvenes Escasa promoción contra drogas y alcoholismo Infraestructura deficiente para la práctica de deportes Falta de participación de los jóvenes en el diseño de actividades	Riesgo de incremento de inseguridad ciudadana y violencia Aumento de los índices de alcoholismo Drogadicción y embarazo adolescente

EJE TEMÁTICO 3: INFRAESTRUCTURA DEPARTAMENTAL				
SUB-SECTORES	FORTALEZAS	OPORTUNIDADES	DEBILIDADES	AMENAZAS
TRANSPORTE Y CAMINERÍA	Empresas de transporte instaladas y dinámicas	Potencial en el movimiento internacional de carga de Uruguay	Red de transporte deficitaria Red vial deficitaria Sin infraestructura de aeropuerto y/o puerto fluvial	Escaso control de la calidad de las obras de infraestructura nacional y departamental
COMUNICACIONES	Plan Ceibal en las escuelas, mayor conectividad parcial	Alfabetización digital en Centros MEC	Bajo acceso a internet Servicios de conectividad personal y empresarial poco efectivos Falta de capacitación de docentes en manejo informático Áreas rurales con problemas de comunicación	Señales de comunicación de países limítrofes
ELECTRIFICACIÓN	Alta cobertura de la población (96,5%) Desarrollo energético con ALUR	Inversiones en electrificación rural (R4) Desarrollo energéticos alternativos	Falta de electrificación en zonas rurales	
URBANISMO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL	Conformación de la Unidad de Ordenamiento Territorial ((UNOT) en la Intendencia	Nuevas directrices de ordenamiento territorial en marcha (DINOT) para el departamento	Casi 10% de la población en asentamientos irregulares Falta de Planes Directores de OT	Incremento de los AI, por falta de planes de vivienda

EJE TEMÁTICO 4: ARTICULACIÓN TERRITORIAL Y AMBIENTAL				
SUB-SECTORES	FORTALEZAS	OPORTUNIDADES	DEBILIDADES	AMENAZAS
MEDIO AMBIENTE	<p>Pertenencia al área del Acuífero Guaraní</p> <p>Inserción en el Sistema de áreas naturales protegidas</p>	<p>Protección de áreas naturales para turismo</p>	<p>Sistema de recolección y disposición final de residuos defectuoso.</p> <p>Sólo el 50% de la población del departamento con acceso a red de saneamiento</p> <p>Efluentes y gases contaminantes de origen industrial</p>	<p>Mala gestión de agro-tóxicos</p> <p>Falta de control ambiental</p>
ÁREAS DE MENOR DESARROLLO RELATIVO	<p>Recurso suelo disponible y gran capacidad de trabajo de la población que vive en áreas rurales</p> <p>Numerosos pequeños productores</p>	<p>Buenos precios para el ganado ovino y vacuno</p> <p>Incipiente recuperación del sector lechero</p>	<p>Falta de asociación productiva (cooperativas)</p> <p>Lejanía con respecto a los servicios básicos (acercamiento al ciudadano)</p> <p>Problemas de propiedad de la tierra</p> <p>Articulación dificultosa con los mercados.</p>	<p>Emigración rural</p> <p>Introducción de mano de obra brasileña ilegal</p>

EJE TEMÁTICO 5: POLÍTICO - ADMINISTRATIVO				
SUB-SECTORES	FORTALEZAS	OPORTUNIDADES	DEBILIDADES	AMENAZAS
PARTICIPACIÓN CIUDADANA / ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA	<p>Capacidad de organización en determinados sectores, especialmente los productivos</p>	<p>Planificación como instrumento de cambio (Ej. plan departamental)</p>	<p>Escasa participación de las instituciones y ciudadanía en muchos ámbitos.</p> <p>Falta de actores y liderazgos débiles</p> <p>Casos de falta de representatividad de las organizaciones</p>	<p>Fragmentación entre Bella Unión y Artigas</p>
PRESUPUESTO DE LA INTENDENCIA Y MUNICIPIOS	<p>Presupuesto aprobado con proyectos dinámicos.</p> <p>Presupuesto en tres áreas programáticas (social, productiva e infraestructura) a nivel departamental y municipal</p>	<p>Ley de Descentralización y Participación Ciudadana</p> <p>Recursos para presupuesto participativo</p> <p>Unidad de Control y Auditoría Interna</p> <p>Presupuesto Intendencia y Municipios: a partir del 30 de Junio de 2012 se pueden definir modificaciones presupuestales que contemplen las propuestas del Plan</p>	<p>Alto endeudamiento heredado de la Intendencia</p> <p>Poco margen presupuestario para la inversión neta</p> <p>Municipios con dependencia financiera de la Intendencia.</p> <p>Falta de auto-diagnóstico para el mejoramiento de la gestión</p> <p>Recursos Humanos poco capacitados y mal remunerados</p>	<p>Centralización</p>
DESCENTRALIZACIÓN	<p>Creación del tercer nivel de Gobierno</p>	<p>Ley de Descentralización</p>	<p>Centralismo del Gobierno Departamental y del nivel nacional</p> <p>Falta de políticas de desarrollo locales o micro-regionales</p> <p>Demoras y problemas en trámites administrativos (por ejemplo: tránsito)</p>	<p>Centralización</p>



Reserva natural del Rincón de Franquía.

Las oportunidades de desarrollo del Departamento se vinculan claramente con las fortalezas del territorio. Así, por ejemplo, en el campo económico, la identificación y diseño de corredores turísticos potenciales, parte de la existencia de algunas fortalezas (carnaval, turismo de compras, actividad minera, situación de triple frontera, reserva natural de Rincón de Franquía, y otras). De la misma forma, la posible expansión de los sistemas de riego parte de la existencia de buenas reservas de agua en el Departamento, y de la necesidad, por ejemplo, de ALUR de aumentar el área cultivada con caña y otros cultivos para la generación de etanol.

2.3 Visión del Departamento y Objetivos Estratégicos

En su reunión del 16 de julio de 2011, el Consejo de Cooperación para el Desarrollo logró un consenso sobre la Visión del Departamento para el 2025.

|| VISIÓN DE ARTIGAS AL 2025

En 2025, Artigas será un departamento con mayor cohesión social y territorial, que agrega valor a sus rubros actuales de producción, e incorpora al turismo como un sector importante. Contará con buenas vías de comunicación y transporte, su medio ambiente estará bien conservado, y sus recursos naturales protegidos. Habrá una mejor calidad de vida, especialmente para la juventud, mayor capital humano formado (educación y capacitación), mejor acceso a la salud, y mejores condiciones de empleo.

La visión de desarrollo del Departamento de Artigas al 2025 se basó en el análisis FODA, que identifica aquellas fortalezas y oportunidades del territorio que deben ser aprovechadas al máximo. El análisis FODA también ha señalado las debilidades del Departamento, que constituyen un desafío y deben ser enfrentadas. Para facilitar el desarrollo del Departamento, los integrantes del Consejo de Cooperación Departamental también creen que es necesario promover el diálogo y la cooperación entre los distintos sectores. El grupo de trabajo de la Intendencia y el Consejo de Cooperación tuvieron la oportunidad de debatir y consolidar la visión que deberá conducir a un mayor desarrollo económico-social del

Departamento, incluyendo el apoyo a la producción agropecuaria, la minería, el turismo, los pequeños productores y asalariados rurales. Se debatieron los ejes estratégicos necesarios para minimizar o eliminar los obstáculos al crecimiento económico, pero prestando especial atención a los posibles impactos sobre el medio ambiente. Para lograr alcanzar esta Visión, este Plan Departamental se propone 3 grandes Objetivos Estratégicos:

- **Objetivo Estratégico 1:** Mejorar el desarrollo de la Economía departamental, haciéndola más competitiva a nivel nacional.
- **Objetivo Estratégico 2:** Ampliar la infraestructura, lograr una gestión sostenible de los recursos y la protección del medio ambiente.
- **Objetivo Estratégico 3:** Mejorar la calidad de vida de la ciudadanía, del sistema educativo y de la salud.

2.3.1 El Objetivo Estratégico 1 se refiere a generar las condiciones para un mayor desarrollo económico, y mejorar la competitividad del Departamento a nivel nacional. Si se lograra este objetivo, disminuirían progresivamente algunas de las debilidades del territorio, como el alto nivel de desempleo, y la falta de inversión en algunos sectores productivos de la economía. Para desarrollar el potencial del Departamento, es necesario diversificar y/o aumentar la cadena del valor agregado en la producción primaria (base de la actividad económica) – incluyendo la minería – apoyar las actividades turísticas y al sector empresarial, en particular las MYPES y cooperativas. Una vez que se hayan logrado estas precondiciones, se espera que haya un crecimiento del sector empresarial, en las diversas modalidades mencionadas, para que genere más empleo y que éste tenga un “efecto multiplicador” sobre el conjunto de la economía departamental. Se hará énfasis en lograr un desarrollo económico equilibrado (territorialmente).

2.3.2 El Objetivo Estratégico 2 se relaciona con la gestión y protección medioambiental y la infraestructura física. Esto es un objetivo estratégico importante, dado que los recursos naturales del Departamento deben ser protegidos, y también enfrentar las debilidades señaladas en el Análisis Básico en materia de saneamiento, manejo de residuos sólidos y contaminación ambiental. También, dada la posición de triple frontera, es necesario mejorar la infraestructura de los pasos de frontera, las vías de comunicación intra-departamentales y la conectividad personal y empresarial.

2.3.3 El Objetivo Estratégico 3 se refiere al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos de Artigas en general - la educación, la salud, la cultura y los deportes - y en particular para dos grupos meta más vulnerables: la juventud, seriamente afectada por el desempleo, y la tercera edad. La oferta educativa no se adecúa a las demandas del mercado laboral y existe un gran nivel de abandono entre la primaria y la secundaria, lo que genera serios obstáculos en la inclusión social. Asimismo, hay debilidades estructurales en la salud y la protección social.

Estos tres objetivos estratégicos son complementarios entre sí. Al lograrse un mayor nivel de desarrollo económico, se genera empleo y prosperidad para los habitantes del departamento, lo que contribuirá a mejorar su calidad de vida.



Reunión del consejo departamental del 15 de diciembre.

2.4 La Estrategia de desarrollo del Plan

El Plan de Desarrollo Departamental (PDD), en su forma más simple de expresión, consiste en una estrategia de desarrollo y una cartera de proyectos prioritarios que se ejecutarán en los próximos 5 años. En otras palabras, el PDD se compone de:

→ **Una estrategia:** el PDD se llevará a cabo a través de proyectos que podrán ser liderados por el sector público (Intendencia, Municipios, empresas del Estado e instituciones del Gobierno nacional) o junto con el sector privado – o por este último con el aval de la Intendencia - que permitirán el crecimiento del sector privado y de la sociedad civil. El crecimiento económico es el que genera la riqueza y el empleo dentro del Departamento. El fortalecimiento de la Sociedad Civil conduce a la mejora de la calidad de vida y a una democracia más participativa. Se priorizarán los proyectos que surjan de o sean consensuados con el Consejo de Cooperación Departamental y cumplan con los requisitos establecidos en esta estrategia.

→ **Los objetivos específicos** (también denominados ejes prioritarios de acción) y las medidas de política relacionadas con la estrategia, son las medidas generales que se deben tomar a fin de ejecutar la estrategia diseñada. Los ejes prioritarios de acción y las medidas se describen en la Sección 2.5

→ Además de lo anterior, en la estrategia del PDD se abordan importantes temas de desarrollo transversales (los denominados “principios horizontales”), que son apoyados por la Intendencia de Artigas y el Consejo de Cooperación Departamental y que se incorporan al PDD (ver sección 2.6). Estos principios horizontales incluyen el desarrollo y la promoción de la tecnología de la

información, la gestión racional del medio ambiente y la sostenibilidad, una preocupación por la igualdad de género, y la participación ciudadana.

→ Los **criterios de selección de proyectos**, conforman un sistema transparente diseñado por y para ser utilizado por el Equipo Técnico de la Intendencia y por el Consejo de Cooperación Departamental para (a) seleccionar y priorizar aquellos proyectos que mejor responden a las prioridades y medidas y (b) generar, a partir de allí, la cartera de proyectos estratégicos prioritarios para los próximos 5 años. Los criterios se explican en la sección 2.7 de este capítulo.

→ **El banco (o cartera) de proyectos de desarrollo**, un resumen de los proyectos prioritarios seleccionados y una descripción de la cartera de proyectos que figuran en la sección 2.8. Los proyectos han sido priorizados por el Consejo en las reuniones del 29 de octubre y del 5 de noviembre de 2011 (ver anexos 5.1 y 5.2).

La estrategia adoptada en el PDD crea un ambiente que permite y facilita:

- El desarrollo del sector privado o cooperativo – que también genera riqueza y empleo- siempre y cuando exista una captación local significativa de la riqueza generada por las inversiones.

- El crecimiento de la sociedad civil, que sostiene la democracia participativa y puja por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del departamento, exigiéndole al Estado inversiones en sectores como educación, salud, cultura, juventud, deportes, etc.

Mediante el PDD, se generará un entorno más favorable, principalmente a través del financiamiento de proyectos de infraestructura física, económica y social que son necesarios para superar las debilidades o bloqueos identificados en el desarrollo del Departamento (ver análisis FODA); y que le permitan a los sectores privados y públicos y a la sociedad civil aprovechar las oportunidades de desarrollo económico y social identificadas en el análisis FODA.

Algunos ejemplos de posibles proyectos de infraestructura necesarios son la ampliación de la red de saneamiento, inversiones en el mejoramiento del manejo de residuos sólidos domiciliarios (RSU), el desarrollo de la red de carreteras, o el acceso a la vivienda digna de los sectores de menores recursos.

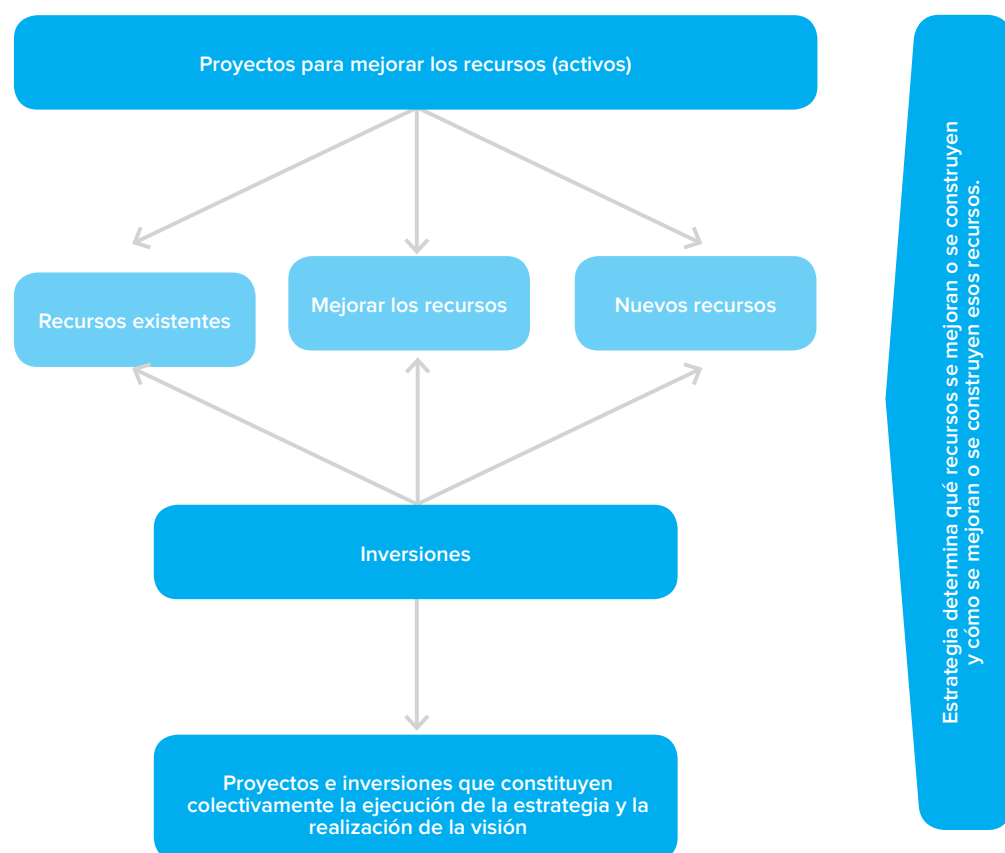
Otros proyectos tendrían como referencia la mejora de los sistemas de educación y capacitación, el apoyo a la juventud, la provisión de crédito y asesoramiento para la comunidad empresarial y el sector cooperativo.

La idea es que la realización de dichos proyectos mejorará la base de activos del Departamento, con miras a favorecer un nuevo modelo de desarrollo económico y social del Departamento.

En términos más generales, el objetivo es potenciar las ventajas comparativas del Departamento, apuntalando de esta manera una mayor competitividad del sector privado y un mayor grado de participación de la sociedad civil.

El PDD, se llevará a cabo con el apoyo y seguimiento del sector público y se centrará en ayudar a las empresas privadas y del Estado en el Departamento a desarrollar sus actividades comerciales, con miras a elevar el valor agregado de los ingresos y fomentar el empleo. El PDD también se centrará en ayudar a la sociedad civil, mejorando la estructura de la democracia participativa; y desarrollará sistemas de apoyo que mejoren el valor agregado del bienestar social.

La naturaleza de la estrategia del PDD se expresa en el siguiente esquema



El PDD también está diseñado para mejorar la capacidad del sector público, y en particular de la Intendencia de Artigas. Es absolutamente necesario (condición sine qua non) fortalecer técnica e institucionalmente a las autoridades de la Intendencia y de los 3 Municipios para que las mismas puedan hacer un uso efectivo y eficiente de los recursos financieros disponibles (tanto los generados a nivel local como los fondos y las subvenciones recibidas del Gobierno central y eventualmente de otros donantes). Sin una capacidad técnica local claramente fortalecida, no habrá posibilidad alguna de ejecutar el PDD en forma adecuada.

Un estudio realizado en el segundo semestre de 2010 por Uruguay Integra sobre la "capacidad instalada" en los 19 departamentos del país,³³ demuestra la urgencia e importancia de fortalecer a la gran mayoría de los departamentos del país en su capacidad instalada para el desarrollo económico local, la planificación estratégica y la formulación de proyectos.

Para lograr una mayor cohesión y equidad territorial, no sólo se requiere del diseño de una política territorial diferenciada en su intensidad de ayuda, pero también del apoyo diferenciado para fortalecer a aquellos departamentos que tienen una capacidad técnica instalada muy limitada (nuestro caso) y que, por lo tanto, no tienen posibilidades reales ni de formular, ni de gerenciar, ni de absorber fondos significativos a los cuales tengan derecho u oportunidad de acceder.

Los departamentos de Uruguay no están en igualdad de condiciones para competir en forma equitativa por recursos nacionales o externos. Aquellos que estén mejor equipados en términos de recursos humanos estarán siempre en posición privilegiada para competir por nuevos recursos.

Por lo tanto, en el capítulo tres, este Plan hace referencia a la necesidad prioritaria de fortalecer tanto a la Intendencia de Artigas como a los tres Municipios que integran el departamento.

Hay que recordar que, en el Uruguay, son pocas las intendencias que han diseñado y puesto en marcha en el pasado programas complejos de desarrollo integral. Nosotros aún debemos completar un proceso de aprendizaje: la formulación y ejecución del PDD. La fase de formulación se logró mediante un apoyo continuo y sistemático del programa Uruguay Integra (OPP/EU) y de ART/PNUD, asociado a la clara voluntad política de la Intendencia. La ejecución del Plan Departamental será un importante proceso de aprendizaje. Este proceso implicará cambios sustan-

tivos en la gestión institucional del Departamento de Artigas - por ejemplo, la creación de una Unidad de planificación y gestión del desarrollo en la Intendencia. Para ejecutar el Plan, la Intendencia debería estar en condiciones de realizar o encargar estudios de factibilidad, formular proyectos, y tener una mayor capacidad de gestión y control de la aplicación de los recursos.

Se espera que el fortalecimiento institucional acompañe la fase de ejecución del PDD, lo que le permitirá al Departamento (y a sus municipios) adquirir capacidades para administrar mejor sus propios proyectos.

En síntesis,

→ La estrategia del PDD le permitirá al sector público, en conjunto con los principales actores del sector privado y la sociedad civil, generar un entorno propicio para el desarrollo departamental, mediante la identificación, diseño y ejecución de proyectos clave de infraestructura económica y social, cuyo objetivo es favorecer la generación de riqueza y empleo; y promover el crecimiento de una sociedad civil dinámica y pujante.

→ Para la construcción de este entorno, los principales actores públicos y privados deben generar un cambio interno en la sociedad mediante el fortalecimiento institucional de la Intendencia y de los Municipios, y el trabajo mancomunado, lo que les permitirá una gestión más eficaz y eficiente del desarrollo a nivel departamental.

→ De hecho, se espera que el Plan de Desarrollo del Departamento sea revisado, renovado y mejorado después que la primera ronda de proyectos haya sido aprobado y ejecutado.

2.5 Ejes Prioritarios de Intervención (Objetivos Específicos) y Medidas de Política

En el Capítulo 2.3 se ha descrito una Visión de Artigas al 2025, así como tres grandes objetivos estratégicos que surgen de esa visión. Los miembros del Equipo Técnico y del Consejo de Cooperación Departamental han subdividido cada Objetivo en tres Ejes Prioritarios de Intervención (llamados Objetivos Específicos) y estos, a su vez, en medidas de política necesarias para ejecutarlos. El número dado a cada Objetivo Específico y a las medidas no determina su orden de importancia. El cuadro siguiente sintetiza lo anterior.

³³ Análisis global de la Capacidad Instalada en los Departamentos del Uruguay para el desarrollo económico local, la planificación estratégica y la formulación de proyectos – Denis van Dam y Marcelo Larricq, Noviembre del 2010

Objetivo 1: Mejorar el desarrollo de la economía departamental

OBJETIVO ESPECÍFICO 1	OBJETIVO ESPECÍFICO 2	OBJETIVO ESPECÍFICO 3
GENERAR Y CAPTAR LOCALMENTE VALOR AGREGADO EN LAS CADENAS DE PRODUCCIÓN	MEJORAMIENTO Y PROMOCIÓN DE LA OFERTA TURÍSTICA	APOYO AL SECTOR EMPRESARIAL, PRIVADO Y COOPERATIVO
MEDIDAS	MEDIDAS	MEDIDAS
1.1 Diversificación y generación de valor agregado en los emprendimientos agropecuarios y agroindustriales (ganadería ovina y vacuna, lechería, avicultura, caña, arroz, horticultura) y en la minería, que incluya los servicios.	2.1 Identificación y creación de corredores turísticos y desarrollo de nuevas formas de turismo alternativo, complementarias con el Carnaval y el turismo de compras.	3.1 Construcción, equipamiento y promoción de una o dos zonas empresariales para PYMES (incubadoras) para atender a la diversificación y generación de valor agregado en el departamento.
1.2 Crear una marca territorial y de origen.	2.2 Incremento de la calidad y capacidad turística local (infraestructura, servicios, recursos humanos).	3.2 Mayor acceso al crédito para el desarrollo empresarial y cooperativo.
1.3 Transferencia de paquetes tecnológicos para la expansión (tanto en cantidad como calidad) de los rubros ovino y bovino.	2.3 Mejoramiento de la promoción turística de Artigas como destino nacional y trans-fronterizo (cartera oferta turística).	3.3 Atracción de Inversión Nacional y extranjera (empresas).
1.4 Promoción y desarrollo del riego multi-predial en el departamento.		
1.5 Fomento de la asociatividad de productores y asalariados rurales.		
1.6 Relevamiento de las tierras subutilizadas en el departamento, para implementar el acceso a la tierra de pequeños productores y asalariados rurales.		
1.7 Fomento del acceso a la tierra y regularización de la tenencia por parte de pequeños productores y asalariados rurales.		
1.8 Fomento del intercambio comercial y empresarial trans-fronterizo (Comunidad de frontera).		

Objetivo 2: Infraestructura, gestión sostenible de los recursos y protección medio-ambiental

OBJETIVO ESPECÍFICO 4	OBJETIVO ESPECÍFICO 5	OBJETIVO ESPECÍFICO 6
PROTECCIÓN AMBIENTAL	MEJORAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA	PROTECCIÓN DE LA NATURALEZA
MEDIDAS	MEDIDAS	MEDIDAS
4.1 Mejoramiento del manejo de los residuos sólidos domiciliarios (RSU).	5.1 Mejoramiento de las vías de comunicación: por carreteras, ferrovía y aérea.	6.1 Protección de las áreas naturales existentes, con miras a promover el turismo.
4.2 Incremento del acceso de la población a la red de saneamiento.	5.2 Implementación de las Áreas de Control Integrado (Paso de Frontera) de Bella Unión y Artigas.	6.2 Relevamiento de la bio-diversidad con vistas a la protección de nuevas áreas.
4.3 Control de los efluentes y gases contaminantes de origen industrial.	5.3 Incremento de la conectividad personal y empresarial, incluyendo las áreas rurales (internet, telefonía, TV Uruguay).	
4.4 Mejoramiento de la gestión de los agroquímicos.	5.4 Ampliación del acceso a la energía, especialmente en las micro-regiones rurales.	
	5.5 Acceso a la vivienda digna de los sectores de menores recursos.	

Objetivo 3: Mejoramiento de la calidad de vida, del sistema educativo y la salud

OBJETIVO ESPECÍFICO 7	OBJETIVO ESPECÍFICO 8	OBJETIVO ESPECÍFICO 9
MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE VIDA	MEJORAMIENTO DEL SISTEMA EDUCATIVO	PROTECCIÓN DE LA SALUD
MEDIDAS	MEDIDAS	MEDIDAS
7.1 Apoyo y fomento de las expresiones artísticas y culturales en todo el Departamento.	8.1 Diseño de programas de apoyo para incrementar el tránsito de los estudiantes de la primaria a la secundaria.	9.1 Incrementar la cooperación transfronteriza en temas de salud con Argentina y Brasil.
7.2 Fomento de actividades recreativas y deportivas para la juventud, incluyendo la infraestructura deportiva.	8.2 Mejoramiento de la oferta educativa técnica y profesional, que se adecúe a las necesidades del mercado laboral.	9.2 Reforzar la atención primaria y preventiva en salud en todo el Departamento.
7.3 Fomento de la participación de la juventud en el diseño de sus propios programas.	8.3 Mejorar las condiciones de acceso a la educación en las pequeñas localidades del interior del departamento.	9.3 Mejorar la infraestructura y los programas para las personas con necesidades especiales.
7.4 Fomento de programas de empleo dirigido a los jóvenes mayores de 14 años que no cuentan con oferta educativa.		9.4 Incrementar los programas de prevención de drogas, alcoholismo y embarazo adolescente para la juventud.
7.5 Capacitar a los RRHH de la Intendencia y de los Municipios para mejorar la capacidad instalada en gestión (estrategia).		9.5 Mejorar la cooperación interinstitucional entre las instituciones públicas y privadas para complementar sus servicios a nivel departamental.
7.6 Fomento de las actividades recreativas y deportivas adecuadas a la tercera edad.		



El desarrollo de la caña de azúcar es una apuesta a futuro en el departamento.

Objetivo 1: Mejorar el desarrollo de la economía departamental

Eje Prioritario de Intervención 1 (Objetivo Específico 1): Valor agregado en las cadenas de producción:

- Diversificación y generación de valor agregado
- Marca territorial
- Expansión de producciones ovina y bovina
- Expansión de áreas de riego
- Fomento del acceso y regularización de la tenencia de tierra
- Fomento del intercambio comercial.

La base de la economía departamental es la producción agropecuaria y la minería. Por un lado, hay un alto nivel de especialización (básicamente caña y arroz) y por otro, y con algunas excepciones, el valor agregado que se genera a nivel departamental es relativamente bajo. Por ejemplo, en el caso de la minería, mucha piedra es vendida en su estado natural, sin mayor procesamiento (con algunas excepciones). Existe un alto potencial de mayor desarrollo agrícola – los recursos suelo y agua no son limitantes – pero existen factores estructurales que impiden su expansión o crecimiento: problemas históricos con los sistemas de riego (deuda de las cooperativas), mano de obra agrícola mal o no calificada para las demandas actuales del mercado, problemas de tenencia de tierra. En el caso de los pequeños productores, especialmente en las pequeñas localidades del interior, muchos no tienen su

tenencia de la tierra regularizada, lo que en parte inhibe mayores inversiones; y gran cantidad de asalariados rurales no pueden acceder a la tierra, lo que los condena al trabajo informal, la zafra, la emigración y una baja calidad de vida para sus familias. La producción agropecuaria es la única actividad económica en las áreas rurales, y por ello su diversificación, expansión y modernización es la única oportunidad viable para el progreso de esas zonas. La producción agrícola local encontrará mejores mercados si se organizan los productores y se asocian a tal efecto, además de superar las limitaciones relativas a las vías de comunicación y transporte. También existen algunas áreas del departamento donde se puede promocionar, en forma limitada, el turismo rural. Asimismo, dada su posición de triple frontera, es importante promover el intercambio comercial con Brasil y Argentina.

Eje Prioritario de Intervención 2 (Objetivo Específico 2): Mejoramiento y promoción de la oferta turística:

- Nuevos corredores y formas alternativas de turismo
- Incremento de la calidad y capacidad turística
- Promoción de Artigas como destino.

Más allá del Carnaval (conocido a nivel nacional) y del incipiente turismo de compras, Artigas tiene otras posibilidades, limitadas pero no explotadas, para el desarrollo del turismo alternativo. Este departamento no se ha beneficiado del incremento del turismo en Uruguay, dada su distancia con respecto a Montevideo.



El complejo de Piedra Pintada en la cercanía de Artigas es una apuesta clara al turismo.

La estrategia consiste en identificar algunos nichos de mercado, formas nuevas y selectivas de turismo que podrían ser mejor explotadas. La oferta es actualmente muy limitada, tanto en infraestructura como estacionalmente. Si bien es posible que el turismo no vaya a ser ni un gran baluarte ni la base de la economía departamental, su expansión podría proveer un número limitado de empleos para los habitantes de Artigas.

Uno de los grandes problemas es la falta de adecuación de la infraestructura para el turismo. Es necesario expandir y mejorar la capacidad hotelera, los servicios, la restauración, que no están en condiciones de enfrentar un turismo más intenso y/o más exigente. La capacitación es un elemento vital dentro de esta estrategia. Otro aspecto fundamental es que Artigas no tiene ningún plan de promoción como destino turístico. No hay una cooperación entre los sectores público y privado para el manejo de Artigas como destino. Será necesario asimismo formular un plan integral de Turismo, incluyendo una estrategia de mercadeo y un sistema de información turístico.

Eje Prioritario de Intervención 3 (Objetivo Específico 3): Apoyo al sector empresarial, privado y cooperativo:

- Incubadoras para MYPES
- Acceso al crédito
- Atracción de la inversión.

El apoyo al sector empresarial en general, y en particular a las MYPES, es un pre-requisito para un desarrollo más sustentable del departamento. El sector privado, y en especial las pequeñas empresas, es el generador del empleo, que debe ser digno y formal. Por ello, el Departamento debe apoyar y promover la creación de micro y pequeños emprendimientos y facilitarles, con programas nacionales, el acceso al crédito. Para atraer mayores inversiones al departamento, es necesario desarrollar una o dos incubadoras y/o zonas francas, acompañadas por una intensa campaña de promoción. También es necesario contar con programas accesibles de crédito para MYPES, en especial para aquellos pequeños empresarios que no poseen garantías reales para acceder a préstamos de la banca nacional o privada. Finalmente, a fin de crear un espíritu empresarial en el Departamento, será necesario diseñar nuevos programas de capacitación específicos dirigidos a los potenciales pequeños empresarios.

De lo anterior se deduce la necesidad de apoyar los vínculos entre producción agropecuaria, turismo, desarrollo rural y fomento del sector empresarial. Ello conducirá progresivamente a más empleo y, por ende, a una mejor calidad de vida para los habitantes de Artigas. Estos factores también son clave para regenerar las áreas rurales y permitir a sus residentes obtener oportunidades e ingreso, pese a su limitado nivel de formación y capacitación.



La gestión de los residuos sólidos necesita una solución a futuro.

Objetivo 2: Infraestructura, Gestión sostenible de los recursos y protección medioambiental

Eje Prioritario de Intervención 4 (Objetivo Específico 4): Protección Ambiental:

- Manejo de residuos sólidos urbanos
- Red de saneamiento
- Control de los contaminantes
- Mejor gestión de los agroquímicos

El Análisis Básico puso en evidencia que el manejo de los residuos sólidos domiciliarios (RSU), el establecimiento y manejo de vertederos conforme a normas mínimas de higiene y las disposiciones legales vigentes es de alta prioridad para el Departamento en su totalidad. En especial, la situación que se vive en Bella Unión y en Artigas ciudad es alarmante, donde los terrenos utilizados a tal efecto son alquilados y manejados en forma precaria. Otra prioridad para proteger el medio ambiente y la calidad de vida de la población, es el manejo y tratamiento de aguas residuales (saneamiento) en el Departamento. Un alto porcentaje de la población no tiene acceso a ninguna red. Sólo el 35% de las aguas residuales generadas en el territorio son tratadas.

Otra prioridad de intervención se refiere a la contaminación, básicamente la de origen industrial y los agroquímicos. Al no haber un colector industrial, un alto volumen de efluentes líquidos generados en los procesos industriales son vertidos a cursos de agua o

infiltrados al terreno (9.355 m³ en el año 2009), que representan el 16% del total de vertidos del país, según DINAMA, lo que muestra el alto impacto ambiental que tiene la industria en Artigas.

Eje Prioritario de Intervención 5 (Objetivo Específico 5): Mejoramiento de la Infraestructura:

- Rutas y caminos
- Pasos de frontera
- Conectividad personal y empresarial
- Acceso a la energía en zonas rurales
- Vivienda digna para los sectores de bajos recursos.

Una de las principales limitantes en términos de un mayor desarrollo económico y el fomento del intercambio comercial (especialmente el trans-fronterizo) se refiere a la falta de infraestructura de comunicación y transporte. En especial, cabe mencionar el pobre estado de las rutas intra-departamentales, en particular las rutas 30 (Bella Unión-Artigas) y la 4 (Artigas-Salto). A ello hay que agregarle la construcción del puente Bella Unión- Monte Caseros (Argentina) y la ejecución del Área de Control Integrado (Paso de Frontera) de Bella Unión.

Otro sub-eje prioritario se refiere a la conectividad – tanto personal como empresarial - en el departamento, pero con especial énfasis en las áreas rurales y de frontera. Junto con el acceso a las señales de televisión uruguaya, constituyen un tema prioritario, incluso en términos de soberanía cultural y nacional. Es urgente impulsar un mayor uso del comercio electrónico y de los sitios



Actividades para jóvenes en pueblo Sequeira.

web por parte de las pequeñas empresas artiguenses, en vistas a la proyección que estos medios potencialmente poseen en un mundo cada vez más globalizado y competitivo.

Finalmente, aunque es poco lo que el Departamento en sí pueda realizar (por falta de recursos propios), se llama la atención a las autoridades nacionales sobre un tema urgente a nivel departamental, el acceso a una vivienda digna por parte de los sectores de menos recursos, que hace a la calidad de vida de muchas familias pobres e indigentes.

Eje Prioritario de Intervención 6 (Objetivo Específico 6): Protección de la naturaleza:

- Relevamiento de la bio-diversidad
- Protección de las áreas naturales

El Departamento cuenta con pocos instrumentos y posibilidades para la protección y puesta en valor de sus áreas naturales más valiosas, como Rincón de Franquía. A lo largo de nuestro territorio, hay varias localidades en las cuales habitan la flora y la fauna endémicas, y donde es necesario preservar el paisaje, dado su valor para usos culturales y de turismo, en línea con el principio de la gestión sustentable de los recursos.

Muchos de esos recursos medioambientales potenciales no están protegidos y de hecho están expuestos a una mayor depredación. Es necesario organizar, junto con la sociedad civil y las ONGs especializadas en el tema, campañas para atender los recursos naturales evaluados como explotables desde una perspectiva turística o necesitados de protección ante la depredación

en el Departamento. Para ello es indispensable asegurar los recursos para relevar la bio-diversidad, seleccionar y proteger algunas áreas naturales de nuestro territorio, e insertarlas en programas de manejo sostenible.

Objetivo 3: Mejoramiento de la calidad de vida, el sistema educativo y la salud

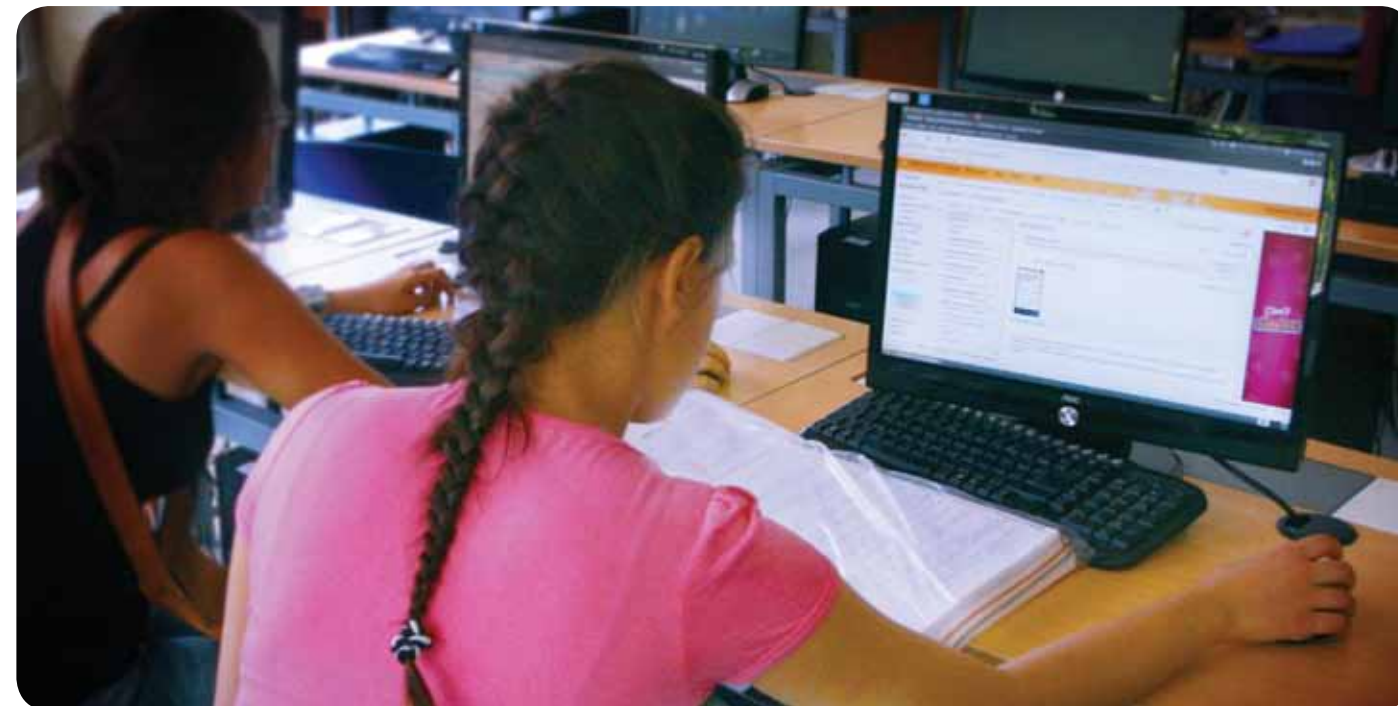
Eje Prioritario de Intervención 7 (Objetivo Específico 7): Mejoramiento de la calidad de vida:

- Apoyo a las expresiones artísticas y culturales
- Actividades recreativas y deportivas
- Programas dirigidos a los jóvenes y a la tercera edad
- Mejorar la gestión municipal

Si bien el desarrollo económico y el empleo son fundamentales (ver Objetivo Estratégico 1), la atención ponderada de ciertos sectores sociales es básica para mejorar las condiciones de vida de nuestros ciudadanos. Uno de los problemas de nuestras sociedades globalizadas y competitivas es la falta de conciencia de las necesidades de los grupos sociales más vulnerables o marginales, especialmente la juventud, la tercera edad, y la población rural de las pequeñas localidades o de los asentamientos irregulares; así como su representación y participación en el proceso de toma de decisiones. Los modelos y programas institucionales existentes de atención para esos grupos marginales son claramente insuficientes. La falta de perspectivas laborales y de vida (por ejemplo para los jóvenes que ni estudian ni trabajan), y las condiciones de hacinamiento en viviendas indignas conducen a la violencia



Centro Casabierto para rehabilitación de personas con uso abusivo de drogas esta instalado en el departamento.



La brecha digital en Artigas es un desafío para el desarrollo humano.

doméstica, las drogas, el alcoholismo y el embarazo adolescente – problemas sociales y sanitarios graves en el Departamento. Los Derechos Humanos ya no están dominados por temas exclusivos como la libertad de expresión, de reunión o del voto. No hay una sociedad democrática en donde la vulnerabilidad de las mujeres, de los jóvenes o de los ancianos sea ignorada y sigue en aumento. Sus necesidades en términos de empleo, capacitación, recreación y deporte deben ser asumidas por nuestra sociedad. Se requiere mucho trabajo en términos de la identificación de proyectos y el desarrollo actividades en estos sectores.

Eje Prioritario de Intervención 8 (Objetivo Específico 8): Mejoramiento del sistema educativo:

- Programas de apoyo para el tránsito de la primaria a la secundaria
- Mejoramiento de la oferta educativa técnica y profesional
- Acceso a la educación en pequeñas localidades

Es de público conocimiento que el sistema educativo uruguayo, especialmente en los departamentos más pobres del país (nuestro caso) necesita ser ajustado a las realidades locales, y en particular a las nuevas demandas del mercado laboral. Años caracterizados por la pobreza estructural y la marginación social han obstaculizado el desarrollo de las capacidades educativas de nuestro Departamento. El sistema educativo no responde adecuadamente ni atiende a las necesidades del mercado y de una economía moderna. De hecho, hay una falta de cooperación y diálogo entre los sectores educativo y empresarial. Los métodos y capacidades de enseñanza (tanto formal como vocacional) son pobres para abastecer a una economía moderna. Todo esto favorece la “fuga de cerebros” y genera comportamientos anti-sociales, ya que la educación formal, para muchos sectores de la población de Artigas, ya no es vista como instrumento de movilidad social.

Prueba de ello es que una de las conclusiones más desconcertantes y difíciles de aceptar del Análisis Básico es la alta deserción entre los niveles primario y secundario, lo que constituye una verdadera pauperización del capital humano del departamento.

Eje Prioritario de Intervención 9 (Objetivo Específico 9): Protección de la Salud:

- Programas de cooperación trans-fronteriza
- Reforzar la atención primaria y preventiva
- Infraestructura para personas con necesidades especiales
- Programas de prevención drogas y alcohol
- Mejorar la cooperación público-privada

Tanto la naturaleza de los problemas de la salud en zonas de frontera (riesgos aumentados por el tránsito de personas, animales y mercaderías) como la posibilidad de compartir recursos con el consiguiente fortalecimiento de la infraestructura local a disposición de las personas, hace necesario reforzar la cooperación transfronteriza en salud. Se trata de sistematizar y formalizar procedimientos que permitan a las autoridades sanitarias planificar conjuntamente para ambos lados de la frontera beneficiando a los habitantes de las localidades y áreas vecinas con mejor servicio de salud y mejores controles sanitarios.

El sistema de salud descansa sobre el primer nivel de atención. Aquí es necesario reforzar los sistemas de prevención y la primera trinchera de la atención sanitaria, así como los servicios primarios en áreas rurales y urbanas. Los servicios existentes deben ser reforzados a partir de un diagnóstico claro de necesidades.

Las instalaciones edilicias urbanas de servicio público así como los medios de transporte deben ser adaptados a las necesidades de los ciudadanos con necesidades especiales. Estas adaptacio-

nes se orientan por el mismo principio de equidad que el resto de las mejoras que este Plan contempla.

Artigas como departamento se encuentra en una línea fronteriza “caliente” en cuanto al problema del uso problemático de drogas (UPD). Las tareas de prevención son tan importantes como las de contención y tratamiento. La prevención debe poner a disposición, por una parte, más y mejor información sobre riesgos y consecuencias del consumo de drogas (legales e ilegales) y, por otra ofrecer alternativas reales al consumo por medio de actividades adecuadas como el deporte o la recreación.

Los esquemas de cooperación público-privada en salud presentan deficiencias de coordinación y no benefician necesariamente la equidad en el acceso a los servicios. Se buscará generar una verdadera planificación conjunta en salud que supere las soluciones espontáneas cumpliendo, por una parte, con las exigencias de la Ley y por otra con las posibilidades de cooperación existentes y por generar, hacia una complementación transparente que beneficie a los ciudadanos del departamento.

2.6 Principios estratégicos horizontales: Sociedad de la Información, Igualdad de oportunidades, Gestión Ambiental, Participación ciudadana.

La formulación del Plan de Desarrollo de Artigas incluye los siguientes temas considerados como transversales:

2.6.1 Sociedad de la Información (TCI)

La Sociedad de la Información está demostrando ser uno de los motores principales del cambio social y económico en todo el mundo. La economía no puede crecer si sólo un grupo limitado de individuos tienen acceso a la información. La transición hacia una

Sociedad de la Información (e informatizada) requiere de la participación de todos. Sin embargo, su potencial no ha sido plenamente desarrollado en Artigas, pese al reconocimiento generalizado que las Tecnologías de Comunicación e Información (TCI) son un componente esencial en cualquier estrategia diseñada para incrementar la competitividad del empresariado en el mercado.

El uso personal y empresarial de las TCI es relativamente bajo en Artigas comparado con el promedio del interior y con el nacional. Por ejemplo, mientras que en Artigas sólo el 11% de los hogares tenía acceso a Internet (en 2009), el promedio del interior era de 18%, en Montevideo era del 38% y el nacional era del 28%. Esto atenta contra el desarrollo de las habilidades personales, la creación de redes y la formación de capital social. En el caso de las empresas, muchas no tienen un sitio web y son muy pocas las que venden a través del comercio electrónico (e-commerce). En un mundo donde las empresas competidoras dentro y fuera del país sacan ventaja de las oportunidades de mercado ampliadas por el uso de internet, es esencial que las empresas de Artigas puedan utilizar las TCI y que su fuerza de trabajo tenga las habilidades requeridas.

Existe el peligro de que la Sociedad de la Información en Artigas genere una brecha digital, brindando más oportunidades para aquellos que posean calificaciones básicas y reduciendo las de los demás. La introducción de la ceibalita en los colegios primarios públicos (y la idea de expandir el programa al nivel secundario) es un paso en el buen sentido, para democratizar el conocimiento y uso de las TCI.

El Plan de Desarrollo de Artigas busca contrarrestar la posible brecha digital: proponemos una integración sistemática de las TCI en todo tipo de actividades y proyectos, especialmente en aquellos destinados a la capacitación y formación. El escaso conocimiento de las TCI aumentará las dificultades que enfrentan las personas en el acceso a las oportunidades económicas y de empleo.

La Sociedad de la Información afectará la forma en que la gran mayoría de las empresas conduzcan sus negocios en el departamento. Aquellas empresas que reaccionen rápido y se mantengan al día de los nuevos desarrollos tecnológicos, tendrán mayores posibilidades competitivas y podrán enfrentar exitosamente a los actuales y futuros competidores, nacionales y extranjeros.

La estrategia del Plan hará énfasis en la incorporación de la TCI en todos los proyectos, apuntando a que:

- Aseguren que todas las nuevas instalaciones (edificios) tengan una infraestructura adecuada para las TCI. Ejemplo: una incubadora para negocios.
- Provean mayor acceso a las TCI cuando sea pertinente. Ejemplo: iniciativas de mercadeo o asesoramiento a MYPES.
- Provean una capacitación en TCI a una amplia audiencia, cuando sea pertinente. Ejemplo: proyecto de formación.
- Aseguren que el desarrollo empresarial aproveche y promueva el uso de TCI, cuando sea factible.

Cada proyecto propuesto (véase la sección 2.7 Criterios para la selección de proyectos) será “examinado” para ver en qué medida incorpora y/o facilita el desarrollo de la TCI en el departamento – o sea se requerirá a la(s) institución(es) que apadrine(n) al proyecto que describa(n), y cuantifique(n) cuando sea posible, cómo se usarán las TCI en el mismo. Este criterio será de especial importancia para proyectos en los siguientes sectores:

- Desarrollo comunitario, educación y capacitación
- Turismo
- Desarrollo y apoyo al sector empresarial
- Infraestructura y transporte

2.6.2 Igualdad de Oportunidades (IO)

El Departamento de Artigas asegurará un equilibrio en términos de género y una debida representación de las organizaciones de la sociedad civil, en la ejecución de los proyectos propuestos bajo el PDD. Este se hará al examinar cada propuesta, para ver si cumple con este eje transversal (IO).

En este sentido, el PDD promueve el mismo acceso de todos para proyectos de empleo, capacitación y educación, independientemente del género, de las necesidades especiales o de la pertenencia a un grupo minoritario (cualquiera sea su naturaleza). Este eje estratégico transversal se plantea tres objetivos:

- Incrementar y asegurar el acceso a las oportunidades de educación, capacitación y empleo para las mujeres y para todos aquellos grupos que de alguna forma padezcan la exclusión social.

- Asegurar un aumento del número de mujeres y de personas con necesidades especiales en (a) empleos mejor remunerados, y que requieren de mayor formación y (b) en el autoempleo.
- Incrementar el número de empleadores y de organizaciones que adoptan políticas de igualdad de oportunidades y sistemas de trabajo que faciliten el equilibrio entre trabajo y vida familiar.
- Generar empleo para frenar la corriente migratoria de la juventud.
- Incorporar la equidad territorial en la priorización de los proyectos según las necesidades definidas para cada territorio.

2.6.3 Gestión racional del Medio Ambiente (GMA)

Usualmente, se define al desarrollo sustentable como “el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer sus propias necesidades”.

La sostenibilidad ambiental está íntimamente ligada al desarrollo económico; ninguna actividad productiva que se realice a expensas del medio ambiente es, a largo plazo, sostenible. Muchos recursos del medio ambiente son finitos, y una vez destruidos, obstaculizarán el desempeño de generaciones futuras. Es necesario promover un desarrollo económico que sea eficiente, socialmente aceptable y ambientalmente seguro.

Como se ha señalado en el Análisis Básico (ver 1.4) hay una bajísima proporción del territorio departamental que son reservas naturales protegidas. Hay áreas valiosas desde punto de vista medioambiental que es necesario proteger para las futuras generaciones. El medio ambiente está cada vez más amenazado por la contaminación. Muchas aguas residuales no son tratadas, los vertederos a cielo abierto se encuentran cerca de áreas pobladas (caso de Bella Unión, por ej), hay un gran nivel de contaminación industrial y de envases agroquímicos.

La Visión del Departamento al 2025 indica claramente que “El departamento contará con buenas vías de comunicación y transporte, su medio ambiente estará bien conservado, y sus recursos naturales protegidos”.

Los proyectos a ser presentados bajo el PDD, más allá de los Ejes Prioritarios de Intervención (Objetivos Específicos) 4 y 6, deberán ser congruentes con la sostenibilidad ambiental a largo plazo, cuando sea relevante. En este sentido, los proyectos que busquen una expansión de la actividad económica no deberían en ningún caso ir en detrimento de o generar más presión sobre el medio ambiente. Aquellos proyectos que cuenten con el apoyo de la In-



Participación ciudadana para realizar el predio productivo comunitario de Baltasar Brum.

tendencia y del CCD deberán poder demostrar que no tienen efectos negativos sobre el medio ambiente, o un impacto mínimo.

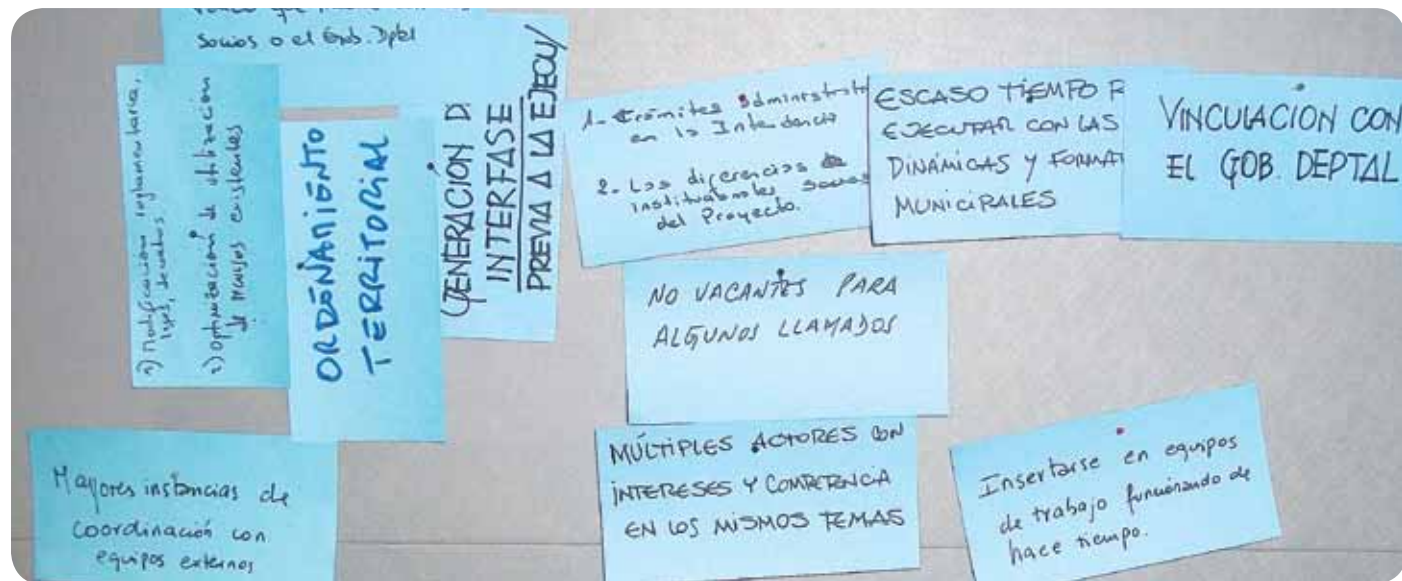
2.6.4 Participación Ciudadana

La Intendencia de Artigas ha hecho hincapié, durante la etapa de formulación del PDD, en la necesidad de redactar un Plan con participación efectiva, mediante una convocatoria amplia, la organización de una Conferencia Departamental (Diciembre 2010) y el establecimiento de un Consejo de Cooperación Departamental (CCD) representativo de las principales organizaciones e instituciones del Departamento. Este Consejo se ha reunido en más de 5 oportunidades para aportar insumos y discutir cada Capítulo del Plan.

La asociación y la cooperación aseguran el uso óptimo de los recursos y de su impacto, y han demostrado ser efectivas para

responder a la situación de crisis económica, pobreza estructural y exclusión social. La ausencia de dichos mecanismos es un obstáculo serio al desarrollo económico local. Los actores locales no pueden hacer frente a problemas estructurales mayores sin la necesaria información y el apoyo de otros actores. Esto es aún más cierto en el contexto de Artigas, donde la sociedad civil organizada no es vigorosa. Por eso, el Departamento debe fortalecer a la sociedad civil, para aumentar su influencia en la toma de decisiones y en el desarrollo del territorio.

En este sentido, aquellos proyectos que busquen, como parte de sus objetivos o de su estrategia, fortalecer la participación de la sociedad civil, deberán ser priorizados a la hora de ser examinados. En la medida en que se fortalezca la relación entre los sectores público, empresarial y civil, nuestro departamento tendrá más posibilidades de alcanzar el desarrollo socio-económico que todos anhelamos.



Formulación de Proyectos.

2.7 Criterios para la Selección de Proyectos

La selección de los proyectos prioritarios estratégicos es un proceso de alta relevancia en el contexto del Plan. Los proyectos que sean finalmente seleccionados por la Intendencia y el Consejo de Cooperación Departamental (CCD) deben poder inscribirse en el marco de la Estrategia de Desarrollo acordada; es decir, estar claramente vinculados con los Ejes Prioritarios de Intervención (Objetivos Específicos) y las Medidas, por un lado y, por otro, no contraponerse a estrategias nacionales o

sectoriales de desarrollo (MGAP, MIDES, DINOT, por dar algunos ejemplos). Los proyectos propuestos deben ser factibles (o, en su ausencia, ser sometidos a un estudio de factibilidad primero) y deben ser seleccionados en forma transparente. Estos y otros criterios fueron debatidos en el seno del Equipo Técnico Departamental y del CCD, que aprobaron en forma conjunta el proceso y los criterios de selección de proyectos descritos en la siguiente tabla.

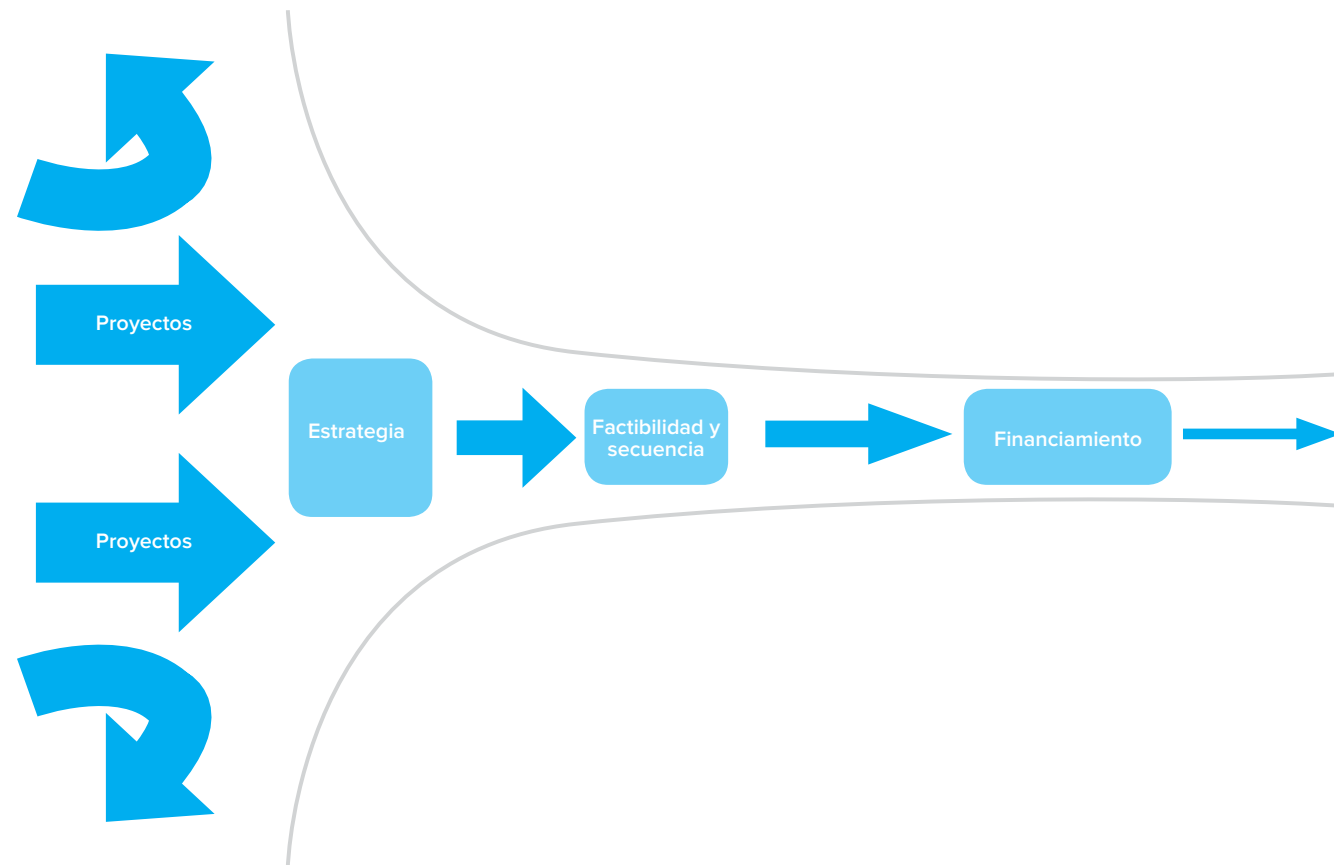
Criterios de Selección de Proyectos Acordados con el CCD

ETAPA	CRITERIOS	RESULTADOS
IDENTIFICACIÓN Durante este proceso se pre-seleccionan los proyectos.	Pueden tener diversos grados de formulación, desde un simple concepto hasta un diseño detallado, pero deben: <ul style="list-style-type: none"> Reflejar la Estrategia del PDD - esto es abordar los temas centrales del Análisis Básico, el FODA, y emerger de los Objetivos Específicos y Medidas. Ser coherentes (no contradictorios) con otros planes y programas nacionales, sectoriales, departamentales o municipales. Ser coherentes con los principios transversales del PDD. Ser coherentes con los lineamientos de los planes de ordenamiento territorial en sus diferentes niveles. Y de ser posible: <ul style="list-style-type: none"> Mejorar o fortalecer capacidades locales en los sectores público y privado. 	Una lista de proyectos prioritarios que satisfacen los criterios y los sectores del PDD. Estos sectores típicos pueden incluir (no excluyente, solo ejemplos): <ul style="list-style-type: none"> Desarrollo empresarial. Generación de valor agregado en la agricultura, ganadería o minería. Infraestructura, incluyendo riego. Educación y Desarrollo de Recursos Humanos. Bienestar Social y Salud. Juventud y deportes. Herencia cultural. Medio ambiente. Turismo.

ETAPA	CRITERIOS	RESULTADOS
PRIORIZACIÓN La aplicación de estos criterios requerirá de ciertos datos preliminares sobre opciones, alcance, costos y beneficios. Si estos datos no están disponibles, es dudoso que el proyecto sea de alta prioridad.	OBLIGATORIOS <ul style="list-style-type: none"> El CCD los debe considerar como prioritarios. Pueden ser analizados (estudio de factibilidad) y diseñados en un plazo razonable (6 a 8 meses) – no hay cuestiones sustanciales técnicas, medioambientales, financieras, económicas, legales o sociales que dificulten su formulación. Si son financiados, pueden ser construidos rápidamente – no hay problemas de tenencia, expropiación, locación, permisos de construcción, documentación, demandas, etc. Evaluación inicial positiva de costo-beneficio. Puede ser operado y mantenido (sostenibilidad) por la(s) institución(es) responsables. DESEABLES <ul style="list-style-type: none"> Hay un co-financiamiento disponible - privado, externo, nacional, de la Intendencia, de los municipios – o sea un mínimo de un 20% del proyecto en dinero o en especie. Evaluación inicial positiva de costo-beneficio o en su defecto costo-efectividad. Mejora del hábitat. Propende a la mejora de la calidad de vida. Complementa inversiones adicionales del Departamento. Es complementario o está relacionado con otros proyectos del PDD. Promueve la inclusión social y el empleo. Promueve la cooperación entre instituciones u organizaciones. 	Una lista de PROYECTOS PRIORITARIOS, en cada sector, que generalmente satisfacen los criterios de una pre-factibilidad. Este alineamiento de proyectos locales prioritarios con otras iniciativas del Gobierno Nacional, Departamental y Municipal, optimiza el acceso a su financiamiento. Los proyectos en cada sector pueden ser categorizados según un rango de prioridad. Si un proyecto priorizado no pasa el estudio de factibilidad, entonces la siguiente prioridad del sector es analizada.

ETAPA	CRITERIOS	RESULTADOS																				
FICHAS DE PROYECTO Para todos los proyectos prioritarios.	Para Todos los Proyectos Prioritarios, la Ficha Técnica incluye: <ul style="list-style-type: none"> El tema, el Objetivo Específico y la Medida del PDD con la cual está relacionado. Breve descripción de la situación actual. Breve descripción de la solución propuesta, opciones (alternativas), beneficiarios, proyectos relacionados o complementarios, y responsabilidades operacionales. Estado actual de preparación (formulación): nota conceptual, pre-factibilidad, factibilidad, diseño. Asuntos clave relacionados a la ubicación (tenencia de la tierra), adquisición, medio ambiente, etc. Para los proyectos en el rango de Máxima Prioridad: <ul style="list-style-type: none"> Costos más o menos precisos, con un rango + o - del 25%. Evaluación inicial de costos y beneficios. Fuente de co-financiamiento (y fondos) identificada. Síntesis del plan de ejecución preparado con tiempos y responsabilidades. 	Matriz de Proyectos por sector, como sigue <table border="1" style="margin-left: 20px;"> <thead> <tr> <th></th> <th>S1</th> <th>S2</th> <th>S3</th> <th>S4</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Alta Prioridad</td> <td>Proyecto 1</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td>Proyecto 2</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Prioritario</td> <td>Otros proyectos identificados a los cuales le faltan datos para ser de alta prioridad</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>		S1	S2	S3	S4	Alta Prioridad	Proyecto 1					Proyecto 2				Prioritario	Otros proyectos identificados a los cuales le faltan datos para ser de alta prioridad			
	S1	S2	S3	S4																		
Alta Prioridad	Proyecto 1																					
	Proyecto 2																					
Prioritario	Otros proyectos identificados a los cuales le faltan datos para ser de alta prioridad																					

Flujo de proyectos



Algunos proyectos no pasarán el filtro -si están mal justificados o inadecuados- es decir que no encajan en la estrategia del PDD.

2.8 El Banco de Proyectos Estratégicos Prioritarios

Durante la cuarta reunión del CCD (20 de agosto 2011), se modificaron y aprobaron los Criterios de Selección de Proyectos y se introdujeron algunas modificaciones al capítulo Estrategia. En consulta con la Intendencia de Artigas, el Consejo decidió lanzar una convocatoria abierta a ideas y perfiles de proyecto a ser sometidos por el sector público, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil. La fecha límite para la recepción de propuestas se estableció para el 19 de Setiembre de 2011.

Al cierre de la convocatoria, se presentaron un total de 33 propuestas para ser incorporadas en el Banco de Proyectos del PDD, distribuidas de la siguiente manera:

Propuestas bajo el Objetivo Estratégico 1, un total de 22 proyectos por un monto total estimado de U\$S 31.190.000 (tres proyectos no tienen un presupuesto estimado). De estas 22 propuestas:

- 13 son ideas de proyecto
- 5 dicen contar con un estudio de pre-factibilidad
- 3 afirman tener un estudio de factibilidad en preparación
- 1 dice tener toda la documentación completa.

Propuestas bajo el Objetivo Estratégico 2, un total de 4 proyectos por un monto total estimado de U\$S 3.200.000 (dos proyectos no tienen todavía un presupuesto estimado). De estas 4 propuestas:

- 3 son ideas de proyecto
- 1 dice contar con un estudio de pre-factibilidad

Propuestas bajo el Objetivo Estratégico 3, un total de 7 proyectos por un monto total estimado de U\$S 4.910.000 (un proyecto no tiene un presupuesto estimado). De estas 7 propuestas:

- 2 son una idea de proyecto
- 2 dicen contar con un estudio de pre-factibilidad
- 3 afirman tener un estudio de factibilidad en preparación

Priorización de los proyectos por el Consejo de Cooperación

El Consejo de Cooperación Departamental se reunió en dos oportunidades para priorizar los proyectos presentados al llamado abierto. Para ello, se le pidió a cada institución solicitante que prepare una presentación (se les suministró un formato estándar)

- de un máximo de 15 minutos de duración - y que la defendiera ante los miembros del Consejo.

Como las propuestas presentaban diversos grados de avance en su preparación – desde simples ideas hasta proyectos ya en proceso de elaboración – se utilizaron dos Fichas de Evaluación distintas:

- Una Ficha de Evaluación para Proyectos más avanzados en su formulación (ver anexo 4.1)
- Una Ficha de Evaluación para Ideas de Proyecto (ver anexo 4.2), donde se hace más énfasis en el análisis de la relevancia del proyecto con respecto a las prioridades y medidas establecidas en el Plan.

(1) El 29 de octubre de 2011, el Consejo se reunió en Tomás Gonsensoro para evaluar todos los proyectos (ideas y avanzados) de un monto superior a los U\$S 250.000. Los resultados de esta evaluación y priorización están en el Anexo 5.1.

(2) El 5 de noviembre de 2011, el Consejo se reunió en Bella Unión para evaluar todos los proyectos (ideas y avanzados) de un monto inferior a los U\$S 250.000. Los resultados de esta evaluación y priorización están en el Anexo 5.2.

A continuación se presenta un Cuadro con todas las propuestas presentadas, por Objetivo Estratégico, a los Municipios y/o a la Intendencia de Artigas.

Cuadro con las propuestas presentadas por Objetivo Estratégico a los Municipios y/o a la Intendencia de Artigas

Objetivo estratégico 1: Mejorar el desarrollo de la economía

NR	INSTITUCIÓN	NOMBRE DEL PROYECTO	NR MEDIDA	ZONA / ÁREA	COSTO TOTAL ESTIMADO	ESTADO
1	Empresas Mineras	Aumento de la extracción de amatistas, generación de valor agregado, capacitación y empleo	1.1	Artigas	U\$S 400.000	Idea
2	ALUR	Proyecto de integración energético- alimentario en Artigas	1.1	Artigas	U\$S 900.000	Idea
3	Gremial Granjera	Packing horti-frutícola en Bella Unión	1.1	Bella Unión	U\$S 175.000	Pre-fact.
4	CALAGUA	Producción de boniato para la elaboración de etanol	1.1	Bella Unión	U\$S 1.500.000	Fact. en prep.
5	DIAMONGEMA	Adquisición de maquinaria de perforación de alta rotación	1.1	Artigas	U\$S 8.000	Idea
6	GRUPO ARTESANOS	Desarrollo integral de la industria manufacturera de la piedra preciosa	1.1 y 1.2	Artigas	U\$S 727.000	Idea
7	Fundación LOGROS	Apoyo a pequeños productores de Baltasar Brum	1.1 y 1.2	Baltasar Brum	U\$S 235.000	Factibilidad
8	ITACUMBU	Diversificación agropecuaria y acceso al crédito	1.1 y 3.2	Bella Unión		Idea
9	CALAGUA	Expansión del área de riego por gravedad en el Departamento de Artigas	1.4	Artigas	U\$S 9.000.000	Pre-fact.
10	SOCIEDAD CIVIL COLONIA M.Q.	Sistema de riego multi-predial para zona de CAINSA	1.4	Bella Unión	U\$S 1.100.000	Fact. en prep.
11	IDEA	Proyecto de Represa Pintado Grande	1.4 y 2.2	Artigas	U\$S 900.000	Pre-fact.
12	UTAA	Proyecto de Acceso a la Tierra como aspirantes a Colonos de la Unión de Trabajadores Azucareros de Artigas – UTAA	1.5	Bella Unión	U\$S 10.500.000	Documentación Completa

NR	INSTITUCIÓN	NOMBRE DEL PROYECTO	NR MEDIDA	ZONA / ÁREA	COSTO TOTAL ESTIMADO	ESTADO
13	Municipio BU	Acceso a la tierra para diversificación agropecuaria	1.6	Bella Unión	U\$S 100.000	Pre-fact.
14	IDEA	Cooperación micro-regional trans-fronteriza	1.8	Artigas y BU	U\$S 600.000	Idea
15	IDEA/ ART-PNUD (*) Se unió al proyecto 14 supra	Programa de Fortalecimiento de Iniciativas Público – Privadas en el Sector Turismo, en el eje de la Frontera Artigas – Brasil y la Triple Frontera.	2.1	Artigas	U\$S 250.000	Pre-fact
16	CALPICA	Mones Quintela, cuna de la caña de azúcar Uruguay	2.1	Bella Unión	U\$S 35.000	Pre-fact
17	ADESAR	Plan de Desarrollo y de Marketing del Turismo en Artigas	2.1, 2.2 y 2.3	Artigas		Idea
18	Municipio BU (PPP)	Creación de un complejo termal en la zona de Colonia Viñar	2.2	Bella Unión	U\$S 4.000.000	Idea
19	GRUPAMA	Centro de Visitantes y Cabañas Flotantes para Rincón de Franquía	2.2	Bella Unión	U\$S 60.000	Idea
20	PRO MUSEO	Construcción de un camping en el Parque "Guadaripi"	2.2	Bella Unión	U\$S 500.000	Idea
21	UNOT B. UNION	Proyecto Temático Ruta de los Laberintos	2.3	Bella Unión		Idea
22	IDEA y OPP	Fondo Rotatorio para la diversificación productiva de productores familiares de Artigas	3.2	Artigas	U\$S 200.000	Idea
TOTAL					U\$S 31.190.000	

Objetivo estratégico 2: Infraestructura y medio ambiente

NR	INSTITUCIÓN	NOMBRE DEL PROYECTO	NR MEDIDA	ZONA / ÁREA	COSTO TOTAL	ESTADO
23	Asociación Horticultores Primor	Protección y reforestación con nativas de las áreas naturales y degradadas en Bella Unión	6.1	Bella Unión	U\$S 200.000	Idea
24	GRUPAMA	Bella Unión clasifica y recicla los Residuos Sólidos Urbanos	4.1	Bella Unión	U\$S 20.000	Pre-fact.
25	Municipios de BU y T. Gomensoro	Tratamiento y Disposición Final de RSU Bella Unión y Gomensoro	4.1	Bella Unión y T. Gomensoro	U\$S 1.980.000	Idea
26	Municipio de BU	Implementación del Paso de Frontera de Bella Unión / Do Quarái	5.2	B.U / Quarái	U\$S 1.000.000	Idea
TOTAL					U\$S 3.200.000	

Objetivo estratégico 3: Desarrollo social y calidad de vida

NR	INSTITUCIÓN	NOMBRE DEL PROYECTO	NR MEDIDA	ZONA / ÁREA	COSTO TOTAL	ESTADO
27	PROMUSEO	Recuperación Casa Antigua	7.1	Bella Unión	U\$S 200.000	Idea
28	ASOC CIVIL BU	Club de Natación de Bella Unión	7.2 y 7.3	Bella Unión	U\$S 10.000	Factibilidad
29	UTU	Polideportivo para jóvenes y adultos	7.2 y 7.6	Bella Unión	U\$S 3.000.000	Pre-factib
30	Municipios de T. Gomensoro y Brum	Balnearios de Zanja Honda, de Yacuí y Anfiteatro de Brum	7.2 y 9.4	Gomensoro y Brum	U\$S1.660.000	Pre-factib.
31	ASOC JUBILADOS	Actividades turísticas y recreativas para la tercera edad	7.6	Bella Unión	U\$S 30.000	Fact. Prep
32	ATREVETE AHORA	Atención a mujeres víctimas de violencia doméstica	9.5	Bella Unión		Fact. prep.
33	IDEA y MSP	Campaña de educación sobre el uso seguro de agroquímicos	9.2	Artigas	U\$S 10.000	Idea
TOTAL					U\$S 4.910.000	
GRAN TOTAL					U\$S 39.300.000	



Capítulo 03

*La ejecución y el financiamiento del
plan de desarrollo departamental*

3.1 Introducción

El Plan Departamental de Artigas ha identificado un banco de proyectos propuestos por diversos actores e instituciones. Ello incluye proyectos de infraestructura, de desarrollo económico y acciones para fortalecer el crecimiento de la sociedad civil y de las pequeñas localidades.

Sin embargo, que los proyectos incluidos en el Plan sean exitosos no sólo depende del valor intrínseco de cada uno de ellos, sino también de cómo son formulados, ejecutados y gerenciados. Una ejecución efectiva y eficiente es vital. La experiencia ha demostrado que “buenos” proyectos pueden fracasar si se ejecutan mal; y que toda la estrategia del Plan puede verse comprometida por una ejecución débil, un financiamiento inadecuado, la falta de capacidad técnica, un mal manejo de los proyectos y/o un monitoreo deficiente del Plan.

Este capítulo justamente abarca estos temas: los mecanismos de ejecución, la estrategia de financiamiento, los procedimientos de monitoreo y evaluación y, sobretudo, la necesidad de fortalecer institucionalmente a la Intendencia y a los Municipios.

→ La sección 3.2 describe los aspectos institucionales - la estructura que proponemos para la ejecución del Plan. Un aspecto clave es el rol que deberá desempeñar la Intendencia, cuya capacidad debe ser fortalecida por lo que denominamos una Unidad de Gestión de Proyectos (UGP) para supervisar la ejecución del PDD.

→ La sección 3.3 describe la estrategia de financiamiento – el PDD es un instrumento a ser usado por el Departamento de Artigas para presentar un plan estratégico de desarrollo coherente a potenciales donantes, que incluyen el Gobierno nacional, donantes bilaterales o multilaterales.

→ La sección 3.4 describe los procedimientos de monitoreo – el PDD es un plan en evolución con un banco de proyectos. Las circunstancias pueden cambiar, y por ende la estrategia del PDD, su forma de ejecución y sus proyectos constituyentes también están sujetos a revisión con el paso del tiempo. Un cambio o reorientación efectivos sólo se pueden llevar a cabo mediante el establecimiento, desde un principio, de procedimientos de monitoreo y evaluación, los cuales se describen en esta sección.

→ La sección 3.5 describe cómo vemos el Futuro del PDD – cómo puede ser fortalecido el proceso y cómo debería evolucionar en el futuro. Ello incluye la revisión periódica (cada dos años) del Plan. Esta sección incluye también los próximos pasos concretos para transformar al PDD de un documento teórico a una vivencia práctica.

3.2 Mecanismos institucionales para la ejecución

La Junta Departamental y la Intendencia de Artigas (el Ejecutivo) tienen un rol fundamental en la ejecución del Plan. Son los representantes electos y los que toman decisiones cotidianas con respecto al desarrollo futuro del Departamento (incluyendo el Presupuesto Quinquenal). Como parte de esta estructura institucional, hemos mencionado que es fundamental reforzar la capacidad técnica de la Intendencia. Para ello se propone establecer una Unidad de Gestión de Proyectos (UGP) para coordinar la ejecución del Plan junto con los actores de los sectores público y privado. Más adelante, describiremos cómo estará compuesta esta Unidad.

El Consejo de Cooperación Departamental (CCD) establecido en diciembre de 2010, es otro actor clave en la etapa de ejecución. Si bien el Consejo fue establecido en el marco de la formulación del PDD, es de vital importancia que continúe sus labores en la etapa de ejecución. Está compuesto por 45 representantes de los sectores público y privado que aseguran la participación y otorgan un mayor nivel de legitimidad y transparencia en las decisiones que se tomen. El reglamento del CCD fue aprobado en forma unánime en la primera reunión del Consejo. Las autoridades (coordinador, sub-coordinador y secretario) fueron electos por un período de 2 años. El Consejo es un grupo consultivo que asesora a la Intendencia, y provee recomendaciones sobre una variedad de temas, en particular sobre los proyectos prioritarios de desarrollo que la Intendencia debería impulsar, solicitando que le encomiende a la UGP su formulación y la posterior búsqueda de financiamiento. Si bien no ejerce una función ejecutiva, el Consejo formula recomendaciones a la Intendencia que tienen el aval de los principales actores del Departamento.



Centro de la capital departamental.

La Unidad de Gestión de Proyectos (UGP) es una unidad clave, porque le proveerá continuidad al proceso participativo del PDD, en su contenido y en su espíritu. Esta Unidad, que aún no ha sido creada (y que requiere de apoyo técnico y financiero para su establecimiento) cumplirá el rol de monitorear la fase de ejecución del Plan, mediante (a) la formulación de los proyectos estratégicos prioritarios recomendados por el CCD y aprobados por la Intendencia y (b) buscando atraer nuevos fondos e inversiones para el Departamento. La UGP ha de observar los principios de transparencia, cooperación, concentración y subsidiariedad que guiaron la etapa de formulación del Plan. Para ello, la UGP se constituirá sobre la base de la Unidad de Planificación y Planes de Ordenamiento Territorial de la Intendencia (encargada de formular el Plan), pero incorporando técnicos de otras direcciones y/o asistencia técnica externa. La UGP podrá, en el futuro, transformarse en una Agencia de Desarrollo Departamental, siempre y cuando estén dadas las condiciones de su sostenibilidad en términos de recursos humanos y financieros.

Es de importancia crítica que el Departamento apoye fuertemente a la UGP y que los actores, tanto del sector público como privado, apuesten a su fortalecimiento. Ante la debilidad tradicional de las intendencias y de las agencias de desarrollo existentes en el Uruguay (ver estudio del Programa Uruguay Integra sobre la capacidad instalada en los 19 departamentos del país), las personas que trabajen en la UGP deben capacitarse y fortalecer sus capacidades en términos de conocimiento (know-how) sobre planificación y gestión del desarrollo, formulación de proyectos, estudios de factibilidad, desarrollo económico local, MYPES, micro-finanzas, etc. Para ello necesitarán mucho apoyo técnico y capacitación. De esta manera, la UGP podrá potencialmente ser el embrión técnico de una futura agencia de desarrollo departamental. Pero en una primera instancia, la tarea principal de la UGP será establecer los procedimientos adecuados de coordinación y gestión que le permitan al departamento, en un plazo máximo de dos años, absorber recursos financieros del Estado Uruguayo

y de potenciales donantes, en línea con las mejores prácticas de formulación y gestión de proyectos. Además, la UGP deberá garantizar una comunicación efectiva y constructiva con el resto de las direcciones de la Intendencia y con el CCD.

Para el establecimiento de la UGP de Artigas se requiere del apoyo técnico y financiero del Gobierno Nacional. Esta Unidad debería estar compuesta por un mínimo de tres profesionales a partir de marzo de 2012: un economista, un agrónomo y un profesional en las ciencias sociales. En la medida de lo posible, debería incluirse un especialista en medio ambiente y un ingeniero civil.

El sector privado y la Sociedad Civil

Las organizaciones comunitarias de base (OCB) y las no gubernamentales (ONG) son actores clave en la ejecución de un Plan de Desarrollo, ya que poseen la experiencia de trabajar con las bases de nuestra sociedad. Sin embargo, la Sociedad Civil no está muy fortalecida en el departamento de Artigas, y requiere de mayor apoyo. Su participación en el CCD es limitada, justamente debido a su escasa presencia institucional en el territorio.

Por su parte, el sector privado (que sí tiene mayor presencia en el Consejo) es, junto con las empresas estatales como ALUR, uno de los agentes cruciales en la futura generación de riqueza y de empleo. La generación de empleo y una mejor distribución de la riqueza son los desafíos más importantes que enfrenta el departamento, y que están reflejados en el Plan. El sector privado, y en particular las pequeñas empresas, requerirán del apoyo responsable y efectivo del sector gubernamental para lograr esas metas, pero generando a su vez un mayor nivel de competitividad de la economía local.

Ni el sector privado (con excepción de algunos sub-sectores de la producción primaria), ni las Organizaciones de la Sociedad Civil están particularmente bien organizadas en el departamento, pese a que serán socios fundamentales en la ejecución del PDD.

Funciones y responsabilidades en la ejecución del PDD

ORGANIZACIÓN	RESPONSABILIDADES ACTUALES	ROL Y RESPONSABILIDADES SUGERIDAS PARA LA EJECUCIÓN DEL PDD	OBSERVACIONES
Intendencia	Órgano ejecutivo del Departamento, electo por la población.	Aprueba la versión final del PDD. Tiene la responsabilidad general de su ejecución.	La versión final una vez que la misma haya sido adoptada por la Junta Departamental.
Unidad de Gestión de Proyectos	Debe ser constituida.	Coordina la ejecución del PDD y actúa como secretaria técnica del Consejo. Eleva, a través de la Intendencia, un informe anual de actividades a la Junta Departamental.	Debe contar con un mínimo de tres profesionales, con oficinas.
Consejo de Cooperación Departamental	Establecido y se reunió regularmente durante la formulación PDD.	Consejo consultivo de la Intendencia y foro de actores locales. Los proyectos del PDD serán revisados por el Consejo e irán con recomendaciones a la Intendencia.	Pocos gastos por el momento. En un futuro puede necesitar gastos operativos y algún funcionario.
Sector Privado	Actualmente invierte en oportunidades comerciales, pero sin una estrategia departamental clara.	Un actor fundamental en la generación de riqueza y empleo. Debe proponer proyectos al Consejo que fomenten el empleo y apoyen el desarrollo empresarial.	Es necesario aumentar la voluntad de una mejor comunicación entre los sectores público y privado para promover proyectos.
Sociedad Civil	Sector poco organizado, que requiere de mayor apoyo del sector público para superar limitaciones organizativas y financieras.	Otro actor fundamental en la fase de ejecución del PDD. Debe mejorar su capacidad institucional y mejorar el diálogo con los actores del sector público y privado.	Es necesario crear una plataforma de diálogo entre el sector ONG con los otros sectores: público y privado. También diseñar una estrategia de financiamiento.
Ministerios Nacionales y Empresas Públicas	En muchos casos, tienen representación departamental, pero en un esquema muy centralizado.	Coordinación de los diversos programas y flujos financieros para lograr una inter-fase efectiva y eficiente entre los proyectos estratégicos prioritarios del PDD y los programas nacionales. Monitoreo del desempeño de los programas en territorio y orientaciones de políticas nacionales.	Algunos ministerios y empresas públicas no participan del Consejo, pese a haber sido invitados. Se requiere su activa presencia para orientar al Consejo en los programas y políticas nacionales.

3.3 Mecanismos de financiamiento para la ejecución

El financiamiento es a menudo la máxima preocupación subyacente en el proceso de la planificación estratégica y en la mente de los agentes de desarrollo. Si bien es una preocupación legítima, no debe guiar el proceso. Así como hay una competencia por fondos, de la misma manera las instituciones del Estado y los donantes compiten por el financiamiento de “buenos proyectos”. Para el Departamento, los “buenos proyectos” son aquellos que (a) generan desarrollo en el sentido que marca la estrategia (es decir son coherentes con los ejes prioritarios de intervención) y (b) están bien formulados y son sostenibles. Por ello, la estrategia es la que define o enmarca el financiamiento, y no al revés. Dicho de otra manera, cualquier financiamiento es bienvenido, siempre y cuando sea consistente con la estrategia.

El problema en Uruguay no es tanto el financiamiento, contrariamente a lo que está instalado en el sub-consciente colectivo. El problema, en gran parte, proviene de la limitada capacidad instalada en los Departamentos del interior (entre ellos el nuestro) – es decir la ausencia de un capital humano con alto nivel de formación y especialización técnica. No es tanto que falten los recursos financieros, sino que lo que escasea, en primera instancia, es la capacidad de formular buenas propuestas técnicas. Eso implica que el Departamento a menudo no pueda acceder a los recursos disponibles, ya sea de las distintas reparticiones del Gobierno Nacional o incluso de instituciones multilaterales de crédito o donación. En otras palabras, la capacidad de absorción del Departamento es actualmente muy baja y deberá ser mejorada sustancialmente para poder acceder y administrar eficaz y eficientemente fondos disponibles, cualquiera sea su origen.

A ello se agregan otras limitaciones, como son una baja capacidad municipal y departamental de captar recursos genuinos en el territorio (gran parte del presupuesto anual proviene de financiamiento nacional), la estructura del gasto del presupuesto departamental (una alta proporción se destina a personal y a gastos operativos) y problemas en términos de gestión municipal, en general.

Dada la limitada disponibilidad de “recursos libres” en el presupuesto del Departamento, la estrategia de financiamiento del PDD consistirá en acceder al financiamiento de fuentes nacionales (y eventualmente externas) para la ejecución de los proyectos estratégicos prioritarios. En este caso, el Departamento (y los Municipios) proporcionarán los recursos de contraparte, ya sea “en especie” o en efectivo, para obtener recursos extra-departamentales. Pero el objetivo, a largo plazo y en la medida en que se logre dinamizar la economía departamental, es desarrollar la base propia de recursos e impuestos, con el fin de disminuir progresivamente la dependencia de los subsidios nacionales.

Es bien sabido que cada institución nacional y/o donante tiene sus propios requisitos, que deben satisfacerse para lograr el financiamiento deseado. Las propuestas que se presenten deben enmarcarse en y coincidir con las políticas y pautas programáticas de la fuente de financiamiento, y deben ir acompañadas de una evaluación de factibilidad positiva (análisis de costo-beneficio). Esto será parte de las responsabilidades de la Unidad de Gestión de Proyectos (UGP): asegurar que los proyectos prioritarios del PDD sean presentados a los potenciales financiadores de una manera adecuada.

3.4 Monitoreo del Plan Departamental

Los procedimientos de monitoreo son mecanismos importantes que permiten una ejecución más fluida, eficiente y transparente del Plan. Estos procedimientos también son importantes porque se convierten en un “proceso de aprendizaje” para las autoridades departamentales y para los miembros del Consejo de Cooperación Departamental, que van desarrollando una capacidad de aprender de y adaptarse a las circunstancias cambiantes que acompañan la ejecución de un Plan.

Para ello, debemos asegurarnos de disponer de:

- Datos cuantitativos que demuestran el éxito (o no) del Plan - esto es que durante la ejecución del PDD tengamos datos que nos indiquen si los proyectos estratégicos prioritarios han contribuido al desarrollo del Departamento, y en qué medida.
- Las metas y las etapas a alcanzar - los proyectos prioritarios “individuales” deben confluir al logro de los objetivos estratégicos acordados en el seno del Consejo de Cooperación - y debemos estimar en forma conjunta cuándo (en que fechas) podríamos alcanzar esas metas.

El Capítulo I (Análisis Básico) nos ha proporcionado una “base” de datos - la situación hoy, expresada parcialmente en indicadores - contra la cual podríamos medir el progreso del Plan (de hecho éste fue uno de los objetivos del Análisis Básico), y sobre cuya base podríamos generar las metas a alcanzar.

No obstante lo anterior, ha quedado en claro, durante la redacción del Análisis Básico, que el Departamento de Artigas no está en una posición de evaluar a fondo (integralmente) su estado de desarrollo actual y todas las necesidades del Departamento en estos momentos. El análisis básico es sin duda perfectible: faltan algunos datos básicos (ejemplo: el porcentaje de empresas que hoy comercializan electrónicamente), algunas estadísticas no son totalmente confiables, no todos los datos son 100% comparables entre sí (al no pertenecer al mismo año), y la capacidad de análisis de los datos disponibles es restringida.

Sin embargo, aún reconociendo estas limitaciones, el progreso en la ejecución del PDD sólo puede lograrse si somos capaces de evaluar eficazmente el nivel de éxito o fracaso de los proyectos prioritarios seleccionados, introduciendo en los mismos indicadores cuantitativos que permitan medir los resultados logrados versus la situación “inicial” - aquella descrita en el Análisis Básico. En otras palabras, ¿en qué medida contribuye el proyecto x a disminuir el desempleo juvenil? ¿O el proyecto z permite incorporar a qué porcentaje de la población del departamento que hoy no tiene acceso a la red de saneamiento?

Con el fin de monitorear la ejecución del plan y evaluar sus logros (resultados previstos e impacto), la Unidad de Gestión de Proyectos (UGP) deberá establecer un sistema de monitoreo adecuado, que

consiste, básicamente, en la definición de los indicadores- a nivel de los objetivos estratégicos, prioridades y medidas - y el sistema de recolección de la información. La UGP utilizará hojas de monitoreo para recolectar información de cada uno de los proyectos estratégicos que se ejecuten en el departamento, lo que le permitirá relevar información sobre los indicadores pre-determinados. Las hojas de monitoreo se adaptarán a los “tipos de intervención”, es decir si se trata de proyectos de infraestructura, de desarrollo económico-productivo, de capacitación, etc. Sobre la base de la información recolectada a nivel de los proyectos estratégicos (y otros que se lleven a cabo en el departamento) y de datos obtenidos sobre los beneficiarios, los datos serán agregados bajo las respectivas prioridades y medidas y presentadas en los Informes Anuales de Monitoreo que la UGP someterá a consideración del CCD y de la Intendencia.

HOJA DE MONITOREO			
Plan de Desarrollo Departamental de Artigas 2012-2025			
Título del Proyecto:			
Beneficiarios del proyecto:		Persona de contacto	
Eje Prioritario y Medida:			
Tipo de proyecto	Infraestructura	Desarrollo Económico	Social
Estatus del proyecto			
Fase de desarrollo (formulación)			
Proyecto aprobado		Contrato firmado (fecha):	
Fecha Inicio Ejecución:		Fecha estimada Finalización:	
Informes Monitoreo	1 Fecha:	2 Fecha:	3 Fecha:
Presupuesto del Proyecto: \$U		Co-financiamiento: \$U	
Fuente(s) de Financiamiento:			
Indicadores clave del Proyecto			
	Meta:		
	Meta:		
	Meta:		
	Meta:		
	Meta:		

3.5 El futuro del Plan Departamental

El Plan de Desarrollo Departamental no es un documento inamovible. Por el contrario, es un documento dinámico que irá evolucionando con el tiempo y requerirá de ajustes tanto en su enfoque como en su contenido. Sin embargo, para los próximos años (hasta su actualización), constituye el marco de referencia para la evaluación y la priorización de los proyectos de desarrollo estratégicos.

Este marco tendrá que ir actualizándose para estar en sintonía con los cambios y los avances que se vayan dando en el Departamento. Por lo tanto, es probable que, con el tiempo, haya que introducir cambios en el PDD, y ojalá también mejorar y perfeccionar su contenido, siguiendo siempre una metodología participativa. Los cambios que se vayan introduciendo con el tiempo tienen como objetivo garantizar que el Plan siendo relevante, pertinente y que esté en sintonía con las nuevas oportunidades de desarrollo que se presenten en el Departamento. Se propone el siguiente esquema de actualización y/o revisión del PDD de Artigas:

- Un **informe anual del progreso** debería ser preparado por la Unidad de Gestión de Proyectos (UGP), incluiría información sobre los progresos alcanzados en la ejecución del PDD, los proyectos formulados, los que están en ejecución y en qué medida están siendo exitosos. La evaluación debe ser clara, objetiva y transparente. La evaluación debería incluir recomendaciones para introducir cambios y mejorar la ejecución del PDD, para su posterior discusión y aprobación en el seno del CCD, antes de que el documento sea elevado a la Intendencia (y a la Junta Departamental) para su consideración y eventual ratificación. El CCD podrá solicitar aclaraciones y hacer sus recomendaciones a la Intendencia, con el tiempo necesario para realizar algunos ajustes al siguiente presupuesto anual, que puedan reflejar algunos cambios necesarios en materia de disponibilidad de fondos.

- **Una evaluación** cada tres años. En ese lapso (cada tres años) el PDD tendrá que ser revisado con más profundidad – una evaluación más centrada en los resultados y en el impacto alcanzado,

también en relación con los recursos utilizados, respetando el principio de la proporcionalidad. En este sentido, éste puede ser - si existieran los fondos necesarios - un proceso formal externo. De ser así, un consultor (o empresa consultora) sub-contratado trabajaría con los miembros de la UGP (y otras direcciones de la Intendencia) para determinar la efectividad, eficiencia, relevancia e impacto del programa. El informe será luego puesto a consideración del CCD, que actuará como un comité de dirección a nivel del Departamento, junto con representantes de la Intendencia. La evaluación y sus resultados se harán públicos. Los cambios propuestos pueden ser aceptados o rechazados, pero se solicitará una decisión formal de la Junta Departamental sobre la aceptación o rechazo de los cambios propuestos en base a las recomendaciones del CCD.

El proceso de revisión cada tres años tiene dos objetivos importantes:

1. Actualizar el PDD – de tal forma que el documento pueda ser debatido y actualizado en forma más o menos continua - y que los resultados y decisiones que acompañen este proceso sean de dominio público.
2. Mejorar la calidad del PDD, aumentando la cantidad y calidad de los datos disponibles. La UGP y el CCD tendrán, con el tiempo, más información sobre otros datos importantes / relevantes que se requieren para mejorar el PDD y la toma de decisiones sobre políticas de desarrollo.

El rol de la UGP en la ejecución del PDD es:

- Empezar a formular los proyectos departamentales estratégicos aprobados por el CCD.
- Iniciar las gestiones necesarias para atraer fondos extra-presupuestarios (nacionales o de la cooperación internacional) para financiar los proyectos propuestos.
- Convocar en forma regular al CCD para informar de los avances y/o problemas en la ejecución del Plan.

ANEXO 1

Equipo de formulación del Plan Departamental

NOMBRE Y APELLIDO	INSTITUCIÓN	CARGO	LUGAR
Patricia Ayala	Intendencia Artigas	Intendenta	Artigas
José Enrique Silva	Intendencia Artigas	Director Planificación	Artigas
Bruno Grieco	Intendencia Artigas	Asesor Director Planificación	Artigas
Pedro Barrenechea	Programa ART-PNUD	Experto / Consultor	Montevideo
Julia Ansuberro	Programa ART-PNUD	Consultora / Asesora	Tacuarembó
Denis Van Dam	Uruguay Integra (OPP)	Asistencia Técnica Internacional	Montevideo
Marcelo Larricq	Uruguay Integra (OPP)	Asistencia Técnica Internacional	Montevideo
Daniel Masías	Uruguay Integra (OPP)	Experto Nacional	Bella Unión

El Plan de Desarrollo Departamental fue formulado con el apoyo de todos los directores de la Intendencia de Artigas, bajo la coordinación general de la Señora Intendenta, Lic. Patricia Ayala.

Consejo de Cooperación Departamental (CCD)

El Consejo de Cooperación Departamental fue electo democráticamente entre los 180 participantes de la Conferencia Departamental que se realizó el 15 de Diciembre de 2010 en la ciudad de Artigas. Fueron electos 45 titulares y 45 suplentes.

En su primera reunión como Consejo, el 13 de abril del 2011, se aprobó el Reglamento del Consejo (ver Anexo 2) y fueron electas las siguientes autoridades:

Sergio Pampillón	Coordinador	Ciudad de Artigas
Jorge Ferrari	Sub-Coordinador	Ciudad de Bella Unión
Marcos Arzuaga	Secretario	Localidad de Baltasar Brum

El Consejo de Cooperación Departamental está compuesto por cinco Grupos de Trabajo, cuyos miembros se mencionan a continuación

Grupo de trabajo, economía y producción

NOMBRE Y APELLIDO	INSTITUCIÓN	CARGO	LUGAR
1. Leonardo de León	ALUR	Titular	Bella Unión
Gianni Michelini	ALUR	Suplente	Bella Unión
2. Roberto Pivetta	MOLINOS ARROZ	Titular	Artigas
Carlos Bueno	MOLINOS ARROZ	Suplente	Artigas
3. Ana Carrato	GREENFROZEN	Titular	Bella Unión
Ramón Lencina	AGROINDUSTRIA	Suplente	Artigas

NOMBRE Y APELLIDO	INSTITUCIÓN	CARGO	LUGAR
4. Carlos Soto	ACA	Titular	Artigas
Antonio Silva	ACA	Suplente	Bella Unión
5. Nelson Centomo	ASOC PROD PRIMOR	Titular	Bella Unión
Silvia Fernández	ASOC CHACRAS PINTADO	Suplente	Artigas
6. Sergio Serra	ASOC PROD. CAÑA	Titular	Bella Unión
Álvaro de Souza	ASOC PROD. CAÑA	Suplente	Bella Unión
7. Gabriel Ponte	COLEAR	Titular	Artigas
Mauricio López	LACTINOR	Suplente	Artigas
8. César Iriarte	ASOC. AGROP TRES CERROS SANTIÑO	Titular	Artigas
Jesús Simón	ASOC. AGROP TRES CERROS SANTIÑO	Suplente	Artigas
9. Omar Pereira	GRUPO TOPADOR	Titular	Topador
Marcelo Paniagua	GRUPO TOPADOR	Suplente	Topador
10. Carlos Sanchis	MINERA LE STAGE	Titular	Artigas
Julián Pereyra	ASOC MINEROS	Suplente	Artigas
11. Sergio Pampillón	CTRO COMERCIAL	Titular	Artigas
Fernando Irigaray	CTRO COMERCIAL	Suplente	Artigas
12. Rubén Somacal	CTRO COMERCIAL	Titular	Bella Unión
Jorge Ferrari	CTRO COMERCIAL	Suplente	Bella Unión
13. Andrea da Rosa	ASOC ARENEROS	Titular	Artigas
Gustavo dos Santos	ASOC ARENEROS	Suplente	Artigas
14. Fernando Lapitz	GRUPAMA	Titular	Bella Unión
Julio Cesar Cardozo	MUSEO SANTA ROSA	Suplente	Bella Unión
15. Lans Signorelli	IDEA (TURISMO)	Titular	Artigas
Lilian Canosa	PROMUSEO	Suplente	Bella Unión
16. Alberto Amexis	BANDES	Titular	Artigas
María Teresa Curi	BANDES	Suplente	Artigas

Grupo de trabajo social y cultural

NOMBRE Y APELLIDO	INSTITUCIÓN	CARGO	LUGAR
17. Milva Panizza	UDELAR	Titular	Artigas
Elio Silvera	MIDES	Suplente	Bella Unión
18. Maria Sosa	Liceo 1 Artigas	Titular	Artigas
Ledo Fagundez	UTU	Suplente	Bella Unión
19. Juan José Brun	Depto. Salud	Titular	Artigas
Sergio Pereira	Casa Abierta	Suplente	Artigas
20. Roberto Irigaray	Ministerio Interior	Titular	Artigas
Carlos Diaz Capelli	Dirección Cárceles	Suplente	Artigas
21. Lucía Fariás	Jóvenes Gomensoro	Titular	Tomás Gomensoro
Emilio Mello	Liga de Fútbol	Suplente	Tomás Gomensoro
22. Marcos Arzuaga	Fundación Logros	Titular	Baltasar Brum
Laura Hernández	Fundación Gastessi	Suplente	Baltasar Brum
23. Miguel Castro	SUNCA	Titular	Artigas
Germán Moraes	SUNCA	Suplente	Bella Unión
24. Ariel Sánchez	GREMIALES RURALES	Titular	Bella Unión
Jorge Rodas	UTAA	Suplente	Bella Unión
25. Ethel Bustamante	GRUPO MUJERES	Titular	Bella Unión
Rafael de los Santos	UNIDAD VIOLENCIA DOMÉSTICA	Suplente	Artigas

Grupo de Trabajo Infraestructura, Transporte, Comunicaciones, Agua y Energía

NOMBRE Y APELLIDO	INSTITUCIÓN	CARGO	LUGAR
26. Gustavo Favaro	Centro Camionero	Titular	Bella Unión
Mario Moraes	Centro Camionero	Suplente	Bella Unión
27.	Transporte Pasajeros	Titular	Artigas
	Transporte Pasajeros	Suplente	Bella Unión
28. Gustavo Hardy	OSE	Titular	Artigas
Darci Moraes	OSE	Suplente	Artigas
29	MTOP	Titular	Artigas
	MTOP	Suplente	Bella Unión
30	UTE	Titular	Artigas
	UTE	Suplente	Bella Unión
31.	ANTEL	Titular	Artigas
	ANTEL	Suplente	Bella Unión
32. Francisco Moraes	CALAGUA	Titular	Bella Unión
Juan Carlos Montero	JUNTA RIEGO	Suplente	Bella Unión

Grupo de Trabajo Territorial

NOMBRE Y APELLIDO	INSTITUCIÓN	CARGO	LUGAR
33. Daniel Costa	La Bolsa	Titular	La Bolsa
Lia Soria	La Bolsa	Suplente	La Bolsa
34. Ramón Rodríguez	Sequeira	Titular	Sequeira
Ivana Lemes	Sequeira	Suplente	Sequeira
35. Miriam Gómez	Topador	Titular	Topador
Miguel Gómez	Topador	Suplente	Topador
36. Jorge Bastos	Tomás Gomensoro	Titular	Tomás Gomensoro
Nelda Vaucher	Tomás Gomensoro	Suplente	Tomás Gomensoro
37. Jorge Velázquez	Baltasar Brum	Titular	Baltasar Brum
Edith López	Baltasar Brum	Suplente	Baltasar Brum

Grupo de Trabajo Político - Administrativo

NOMBRE Y APELLIDO	INSTITUCIÓN	CARGO	LUGAR
38. William Cresseri	Alcalde Bella Unión	Titular	Bella Unión
Ruben Prats	Municipio Bella Unión	Suplente	Bella Unión
39. Alejandra Paz	Alcaldesa Tomás Gomensoro	Titular	Tomás Gomensoro
Dardo Sarasua	Municipio Tomás Gomensoro	Suplente	Tomás Gomensoro
40. José Lachaise	Alcalde Baltasar Brum	Titular	Baltasar Brum
Juan Morales	Municipio B. Brum	Suplente	Baltasar Brum
41. Jorge Irisity	Intendencia Artigas	Titular	Artigas
Eugenio Ayala	Intendencia Artigas	Suplente	Artigas
42. Gonzalo Brun	Partido Colorado	Titular	Artigas
Rodolfo Riani	Partido Colorado	Suplente	Artigas
43. Julio Souvie	Partido Nacional	Titular	Artigas
Juan Enrique Ferreira	Partido Nacional	Suplente	Artigas
44. Orlimar Ojeda	Partido Frente Amplio	Titular	Artigas
Elsa Hernández	Partido Frente Amplio	Suplente	Artigas
45. Fernando Pellicer	OPP	Titular	Montevideo
Ricardo Pérez	MGAP	Suplente	Artigas

Participaron de las reuniones del Consejo de Cooperación Departamental e intercambiaron información con el equipo técnico de la Intendencia

NOMBRE Y APELLIDO	INSTITUCIÓN	CARGO	LUGAR
Marcelo Torterola	Intendencia	Coordinador Equipo	Artigas
Walter Silveira	Intendencia	UNOT	Artigas
Graciela Tejera	Intendencia	UNOT	Artigas
Ana Barreneche	Intendencia	UNOT	Artigas
Cecilia Orihuela	Intendencia	UNOT	Artigas
Marco Gutiérrez	Intendencia	UNOT	Artigas

ANEXO 2

Reglamento del Consejo de Cooperación Departamental de Artigas

Artículo 1 - De la Constitución y funciones generales del CCD.

Con el fin de formular y ejecutar el Plan de Desarrollo Departamental (PDD) del Departamento de Artigas, la Intendencia convocó el 15 de diciembre del año 2010 a una Conferencia Departamental para establecer, en forma democrática y participativa, un Consejo de Cooperación Departamental (CCD).

Los objetivos y funciones generales del CCD son:

1. Reunir a las partes interesadas y a los principales actores del sector público y privado que representan al Departamento; y promover su cooperación con el fin de definir y alcanzar una visión compartida del futuro del Departamento.
2. Participar como órgano consultivo en la formulación del PDD.
3. Participar como un órgano de seguimiento (en general) y de consulta para la ejecución del PDD.

Artículo 2 - De las funciones del CCD en la fase de formulación del Plan.

Durante la fase de formulación del PDD, la Intendencia promueve la constitución del CCD como un cuerpo que debe ser consultado por el Grupo de Trabajo Departamental (GTD) en cada una de las fases de la formulación, esto es:

- 2.1 Durante la preparación del análisis básico.
- 2.2 Durante la preparación de la estrategia de desarrollo.
- 2.3 Durante la identificación de prioridades.
- 2.4 Durante la identificación de medidas para ejecutar el PDD.
- 2.5 Durante la preparación del presupuesto para ejecutar el PDD.

Artículo 3 - Del establecimiento de Grupos Técnicos de Trabajo (GTT).

Durante la fase de ejecución de PDD, el CCD podrá establecer Grupos Técnicos de Trabajo (GTT).

El Grupo de Trabajo Departamental (GTD) conformado por la Intendencia de Artigas - ver en Anexo I el Organigrama - dará apoyo técnico y logístico al CCD.

Artículo 4 - De la elección de los miembros del CCD.

Todos los miembros de la CCD han sido claramente identificados a nivel del Departamento y fueron democráticamente electos por sus respectivos grupos durante la Conferencia Departamental del 15 de diciembre de 2010.

Artículo 5 - Los miembros del CCD ejercerán sus funciones de forma gratuita.

Artículo 6 - De la transparencia en las reuniones del CCD.

Las reuniones del CCD serán de conocimiento público – y podrán asistir en calidad de observadores un número limitado de personas que hayan sido invitadas a participar por el Consejo a cada reunión.

Las decisiones que tome el Consejo serán publicadas en el sitio web de la Intendencia de Artigas.

Artículo 7 - De la función consultiva del CCD.

El CCD tiene una función consultiva. Las recomendaciones del CCD deben ser tenidas en cuenta por la Intendencia y la Junta Departamental (pero no son de aplicación obligatoria) para cualquier proyecto co-financiado por el Gobierno Nacional, Departamental o cualquier donante internacional, en el marco de las prioridades establecidas en el PDD, La preparación, revisión o cualquier actualización del PDD tendrá que ser elaborado en consulta con el CCD.

Artículo 8 - Del principio de igualdad en el CCD.

El CCD se basa en el principio de igualdad. Nadie será propietario del Consejo, y ninguna organización tratará de dominarlo. Los miembros del Consejo deben tener las mismas oportunidades de contribuir al debate, igualdad en su nivel de influencia para la toma de decisiones; y un poder igual en términos de su participación en el Consejo en general.

Artículo 9 - De la constitución del CCD y el derecho a voto.

En vista de este principio (Artículo 8) el CCD constará de 45 miembros de cinco grupos de interés:

- (1) Grupo Economía y Producción.
- (2) Grupo Social (Educación, Salud, Cultura, otros).
- (3) Grupo Infraestructura Comunitaria: Transporte, Comunicaciones, Agua y Energía.
- (4) Grupo de Representación Territorial.
- (5) Grupo Político- Administrativo.

Cada miembro tiene un voto.

Artículo 10 - De la representatividad institucional de los miembros del CCD.

Los representantes - y sus suplentes - han sido nombrados y elegidos por sus respectivos grupos de interés durante la Conferencia Departamental del 15 de diciembre de 2010 y son procedentes de las siguientes Instituciones u Organizaciones:

SECTOR ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN:

1. Agro-industria Azucarera: Leonardo de León (ALUR)
2. Molinos Arroceros: Roberto Pivetta
3. Agroindustria Hortícola: Ana Carrato (GREENFROZEN)
4. Cultivadores de Arroz: Carlos Soto (Asociación Cultivadores Arroz)
5. Productores Agrícolas: Nelson Centomo (Asociación Productores Primor)
6. Productores de Caña: Sergio Serra (Asociación Productores de Caña)
7. Producción Lechera: Gabriel Ponte (COLEAR)
8. Pequeños Productores: César Iriarte (Asociación Agropecuaria Tres Cerros)

9. Pequeños Productores Ganaderos: Omar Pereira - Grupo Ganadero Topador

10. Minería: Carlos Sanchis (Asociación Mineros Artigas Le Stage S.A.)

11. Centro Comercial Artigas: Sergio Pampillón

12. Centro Comercial Bella Unión: Rubén Somacal

13. Areneros y Ladrilleros: Andrea Da Rosa (Asoc. Areneros y Oleros)

14. Turismo: Fernando Lapitz (GRUPAMA)

15. Turismo: Lans Signorelli (IDA)

16. Sector Bancario: Alberto Amexis (BANDES)

SECTOR SOCIAL Y CULTURAL:

17. Sector Educación: Milva Panizza (UDELAR)

18. Sector Educación: María Sosa (Liceo 1 de Artigas)

19. Sector Salud: Violeta Cristaldo (Dirección Departamental de Salud)

20. Seguridad Ciudadana: Roberto Irigaray (Ministerio del Interior)

21. Juventud: Lucía Farías (Jóvenes de Tomás Gomensoro)

22. Organizaciones No Gubernamentales: Marcos Arzuaga (Fundación Logros)

23. Sindicatos: Miguel Castro (SUNCA)

24. Gremiales Rurales: Ariel Sánchez (Gremiales Rurales Bella Unión)

25. Género: Ethel Bustamante (Grupo Mujeres)

SECTOR INFRAESTRUCTURA COMUNITARIA:

26. Transporte de Carga: Gustavo Favaro (Centro Camionero)

27. Transporte de Pasajeros: Representante a designar

28. Agua: Gustavo Hardy (OSE)

29. Obras Públicas: Representante del MOPT

30. Energía: Representante de UTE

31. Comunicaciones: Representante de ANTEL

32. Infraestructura de Riego: Francisco Moraes (CALAGUA)

SECTOR REPRESENTACIÓN TERRITORIAL

33. Micro-región La Bolsa: Daniel Costa

34. Micro-región Sequeira: Ramón Walter Rodríguez

35. Micro-región Topador: Miriam Gómez

36. Tomás Gomensoro: Jorge Bastos

37. Baltasar Brum: Jorge Velázquez

SECTOR POLÍTICO-ADMINISTRATIVO

38. Municipio Bella Unión: William Cresseri (Alcalde)

39. Municipio Tomás Gomensoro: Alejandra Paz (Alcaldesa)

40. Municipio Baltasar Brum: José Lachaise (Alcalde)

41. Intendencia de Artigas: Jorge Irisity (Director Hacienda)

42. Partido Colorado: Gonzalo Brun (Junta Departamental)

43. Partido Blanco: Julio Souvie (Junta Departamental)

44. Partido Frente Amplio: Orlimar Ojeda (Presidente Partido en Artigas)

45. Oficina de Planificación y Presupuesto (OPP): Fernando Pellicer

Artículo 11 – De la elección del coordinador/a del CCD.

El coordinador/a del CCD y su sustituto/a - serán elegidos por y

entre los miembros del Consejo y confirmado por la Intendencia. La selección del coordinador/a (y su sustituto/a) debe ser alcanzada a través del consenso - y, de no ser posible, por elección democrática.

Artículo 12 - De las modificaciones a las instituciones participantes en el CCD.

La lista de las Instituciones / Organizaciones representadas en el CCD puede ser modificada. Cualquier modificación tendrá que hacerse de acuerdo con el presente Reglamento (ver Artículo 14).

Artículo 13 - De los miembros titulares y suplentes.

Los miembros titulares serán invitados a participar de las reuniones regulares (y extraordinarias) del CCD. Es su responsabilidad, en caso de no poder asistir, de informar al miembro suplente respectivo de la reunión a la que fueron convocados. En caso de no poder asistir el titular, o no poder asistir ninguno de los dos representantes, esto deberá ser notificado por escrito antes de la reunión a la Secretaría del CCD.

Artículo 14 - De la pérdida de representatividad en el CCD.

Si el titular y el suplente no participaran durante dos reuniones consecutivas del CCD, el Consejo podrá, por una mayoría de dos tercios de los miembros participantes (presentes) en la siguiente reunión – siempre y cuando hubiese el quórum necesario – decidir sustituir a dichas organizaciones por otras – que representen al sector en cuestión - es decir invitar a otras dos instituciones para ocupar los puestos vacantes de titular y suplente, respectivamente.

Antes de la suspensión, y luego de dos ausencias consecutivas, el Coordinador del Consejo deberá notificar, por escrito, al titular y al suplente que, de no participar ninguno de ellos en la siguiente reunión del Consejo (la tercera consecutiva), se procederá a votar su suspensión y su reemplazo en el seno del Consejo.

Artículo 15 - De la Secretaría Técnica del CCD en la fase de formulación del Plan.

En la fase de formulación del PDD, el CCD designará al secretario que levantará las actas de reuniones, mientras que el apoyo técnico se dará al CCD por el Grupo de Trabajo Departamental (GTD) nombrado por la Intendencia para formular el Plan. Durante la fase de ejecución de PDD, los miembros del GTD proporcionarán al CCD la Secretaría Técnica.

Artículo 16 - De los Grupos de Trabajo Técnicos (GTT) en la fase de Ejecución.

Cuando se inicie la fase de ejecución del PDD, si el CCD así lo decidiera, podrá establecer grupos de trabajo técnicos (GTT), según la necesidad, distintos a los grupos existentes durante la fase de formulación. Cada Grupo técnico de Trabajo (GTT) deberá incluir a todas las partes interesadas en la temática discutida durante las reuniones del GTT. El CCD establecerá una lista de organiza-

ciones dispuestas a participar en cada Grupo Técnico de Trabajo (GTT), el cual a su vez designará entre ellos a su coordinador/a. A veces, el grupo de trabajo tendrá que tener conocimientos muy especializados para alcanzar una plena comprensión de los problemas. Esto puede ser solucionado mediante la inclusión de un reconocido experto en el área temática para asistir a las reuniones del GTT.

Artículo 17 – De la secretaría del CCD.

La Secretaría del CCD estará a cargo del GTD, de acuerdo con lo dispuesto en el Art. 20 del presente Reglamento.

Artículo 18 – De las responsabilidades del CCD en la fase de formulación y ejecución del Plan.

Las responsabilidades del CCD en la fase de formulación del PDD son las siguientes:

18.1 Aprobar la preparación de documentos preparados por el Grupo de Trabajo Departamental (GTD) de la Intendencia, en cada etapa de la formulación del PDD, esto es: análisis básico, análisis FODA y estrategia de desarrollo, prioridades, medidas y presupuesto - asegurando que el plan fomente un desarrollo equilibrado y equitativo del Departamento.

18.2 Someter a la atención de la Intendencia la lista de las prioridades a ser seleccionadas y los objetivos que deberían alcanzarse a fin de ejecutar (y posteriormente actualizar) al PDD.

18.3 Proponer a la Intendencia las medidas que deberían ser incluidas en el PDD.

18.4 Elaborar recomendaciones y solicitar a la Intendencia que someta el PDD para su aprobación por parte de la Junta Departamental.

Las responsabilidades del CCD en la fase de ejecución del PDD son las siguientes:

18.5 Proponer a la Intendencia los proyectos prioritarios que se enmarcan en el PDD, para buscar el financiamiento necesario para su ejecución.

18.6. Colaborar con la Intendencia en el seguimiento (o monitoreo) a nivel local o micro-regional de los proyectos financiados.

Artículo 19 - Todas las recomendaciones oficiales del CCD a la Intendencia tienen que ser sometidas por escrito y bien elaboradas (justificadas).

Artículo 20 - De las responsabilidades de los Grupos Técnicos de Trabajo.

Las responsabilidades de los Grupos Técnicos de Trabajo (GTT) en la fase de ejecución son las siguientes:

20.1 Analizar, sobre la base de los criterios de selección acordados por el CCD en la fase de preparación del PDD, los proyectos que ameritan ser financiados y los eventuales programas de subsidios que se ejecutarán - y recomendarlos al plenario del CCD.

20.2 Siempre y cuando sea necesario, apoyar al CCD en el seguimiento global de los proyectos financiados en su área específica de interés (por áreas temáticas).

Artículo 21 – De las responsabilidades del coordinador/a del CCD.

Las responsabilidades del coordinador/a de CCD son:

21.1 Él / Ella convoca a las reuniones del CCD y, posteriormente, de los eventuales GTT.

21.2 Él / Ella elabora el orden del día de las reuniones del CCD y, eventualmente, de los GTT, así como los documentos que deben ser enviados previamente a los participantes por el GTD (la Secretaría Técnica).

21.3 Él / Ella coordina y facilita las reuniones y trata de promover el consenso en el proceso de toma de decisión.

21.4 Él / Ella firma los documentos que se elaboran en el marco del CCD y posteriormente de los GTT, incluidas las actas de las reuniones.

Artículo 22 - De las responsabilidades de la Secretaría Técnica del CCD.

Las responsabilidades de la secretaría técnica de CCD, el Grupo de Trabajo Departamental (GTD) de la Intendencia, son:

22.1 Prepara y envía los documentos que son necesarios para convocar las reuniones del CCD y, eventualmente, de los GTT.

22.2 Participa en las reuniones del CCD y de los GTT, pero sin voto.

22.3 Resume y distribuye las propuestas y comentarios de los miembros del CCD y eventualmente de los GTT.

22.4 Elabora las actas de las reuniones.

22.5 Envía a todos los miembros de cada cuerpo (CCD y/o GTT) el acta de la reunión para sus comentarios.

Artículo 23 - De los aspectos operativos relacionados con el CCD. Todos los aspectos operativos relacionados con el funcionamiento del CCD y de los GTT - es decir,

• Invitación a las reuniones y agenda: serán determinadas en forma conjunta por el Coordinador del Consejo y el Grupo de Trabajo Departamental.

• Frecuencia (regularidad) de las reuniones:

• Quórum: el Consejo sesionará por mayoría simple (50 +1 de las instituciones que hayan nombrado un representante al Consejo) esto es 21 instituciones (titular y/o suplente) presentes.

• Ausencias: el Consejo acordó que después de dos ausencias consecutivas, se aplicará lo establecido en el artículo 14 de este Reglamento.

Fueron definidos por los miembros del CCD durante su primera reunión constitutiva.

El GTD, como una secretaría técnica, estará a cargo de la preparación y el envío de las invitaciones, y preparará las agendas y las actas de las reuniones.

Artículo 24 - De la invitación a observadores externos.

Si el CCD así lo estimara conveniente, podrá invitar como observadores al Consejo (con voz pero sin voto), a las siguientes personas:

• Los diputados que representan a Artigas en el Parlamento Nacional.

• El Intendente o su representante del municipio de Monte Caseros (Argentina).

• Los intendentes o sus representantes de los Municipios de Quaraí y de La Barra de Quareim (Brasil).

• Otras personas que el Consejo estime conveniente.

Artículo 25 - De la adopción de este Reglamento.

El presente Reglamento ha sido adoptado en el día de la fecha por una mayoría cualificada de votos (expresada por dos tercios de los miembros votantes en total, es decir del total de instituciones que a la fecha del 13 de abril hayan nombrado su Titular y/o Suplente para integrar el Consejo).

El número de miembros votantes es igual al número de instituciones y organizaciones que han designado a un representante para la primera convocatoria del Consejo de Cooperación Departamental (CCD).

Artículo 26. - De las modificaciones al presente Reglamento.

Cualquier modificación del presente Reglamento debe ser aprobada por mayoría cualificada de los votos (expresada por dos tercios de los miembros votantes en total, es decir del total de instituciones que a la fecha de la modificación propuesta hayan nombrado su Titular y/o Suplente para integrar el Consejo).

El número de miembros votantes es igual al número de instituciones y organizaciones que han designado a un representante en la fecha de la modificación que se haya propuesto.

Dado en la ciudad de Tomás Gomensoro, a los 13 días del mes de abril del año 2011, conforme a las firmas que aparecen en el Anexo II de este Reglamento, con 35 instituciones representadas de las 41 que han nombrado un representante para el Consejo.

Sergio Pampillón
Coordinador

Jorge Ferrari
Sub- Coordinador

Marcos Arzuaga
Secretario

ANEXO 3

Plan de Desarrollo Departamental de Artigas Hoja de identificación de proyectos

PROYECTO PROPUESTO POR (INSTITUCIÓN) Y TÍTULO PROYECTO	
1. Estrategia	Plan de Desarrollo Departamental de Artigas
2. Objetivo: (*)	
3. Eje Prioritario: (*)	
4. Medida: (*)	
5 Proyecto número:	A ser otorgado por el Consejo de Cooperación
6. Justificación (máximo dos párrafos)	
7. Actividades (máximo una página)	
8. Tipo de apoyo (marque con una cruz)	<input type="checkbox"/> Infraestructura <input type="checkbox"/> Equipamiento <input type="checkbox"/> Materiales e insumos <input type="checkbox"/> Servicios y Asistencia Técnica
9. Beneficiarios (máximo dos párrafos)	
10. Costo estimado	
11. Estado de preparación del proyecto	
Nivel de preparación (marque con una cruz)	<input type="checkbox"/> Idea de Proyecto <input type="checkbox"/> Fase de Pre-factibilidad <input type="checkbox"/> Fase de Factibilidad en preparación <input type="checkbox"/> Estudio de Factibilidad completado <input type="checkbox"/> Toda la documentación del proyecto completada, listo para licitación

(*) Número de Objetivo, Eje Prioritario y Medida del Plan Departamental.

ANEXO 4.1

Plan de Desarrollo Departamental de Artigas Ficha de evaluación para proyectos más avanzados en su formulación

TITULO DEL PROYECTO:

SECCIÓN	PUNTAJE	
IDENTIFICACIÓN - 15	SUB-TOTAL	
1. ¿La propuesta es coherente con los principios transversales del PDD?	10	
• Sociedad de la Información (TICs) (2,5)		
• Fomenta la Igualdad de Oportunidades (2,5)		
• Protege al medio ambiente (2,5)		
• Fomenta la participación ciudadana (2,5)		
2. ¿La propuesta fortalece las capacidades locales en los sectores público o privado?	5	
PRIORIZACIÓN - 85	SUB-TOTAL	
CRITERIOS OBLIGATORIOS - 50		
3. Grado de avance de la propuesta	5	
3.1 Documentación completa (5)		
3.2 Estudio de Factibilidad concluido (4)		
3.3 Estudio de Factibilidad en preparación (3)		
3.4 Estudio de pre-factibilidad realizado (2)		
4 El estudio de factibilidad del proyecto puede ser realizado en un plazo razonable (6 a 8 meses) - no hay cuestiones sustanciales técnicas, medioambientales, económicas, legales o sociales que dificultan su formulación	15	

SECCIÓN	PUNTAJE
5. Si el proyecto es financiado, puede ser realizado rápidamente	15
5.1 No hay problemas de tenencia de tierra (8)	
5.2 No habría problemas con los permisos de construcción (7)	
6. Existe una evaluación de costo-beneficio inicial positiva	5
7. Sostenibilidad de la propuesta	10
CRITERIOS DESEABLES - 35	35
8. ¿Hay co-financiamiento disponible (20%)?	10
9. ¿Es complementario con otras iniciativas o proyectos?	5
10. ¿Promueve la inclusión social y el empleo?	15
11. ¿Promueve la cooperación entre instituciones y organizaciones?	5
Puntaje máximo	100

Miembro del Consejo

Nombre:

Institución que representa:

C. I. Firma: _____

ANEXO 4.2

Plan de Desarrollo Departamental de Artigas Ficha de evaluación para ideas de proyecto

IDEA - TÍTULO DEL PROYECTO:

SECCIÓN	PUNTAJE
RELEVANCIA DEL PROYECTO - MÁXIMO 55 PUNTOS	
1. ¿Cuán relevante es la propuesta en relación con los objetivos estratégicos y las prioridades establecidas en el Plan de Desarrollo de Artigas?	15
2. ¿Cuán relevante es la propuesta para las necesidades y limitaciones que enfrentan los propios beneficiarios mencionados por el solicitante? En particular: • Genera mayores ingresos. Mejora la distribución de la riqueza en el departamento • Promueve la creación de empleo • Mejora las condiciones de producción • Aumenta la competitividad de nuestra economía • Promueve la inclusión social y mejora las condiciones de los grupos de menores ingresos • Genera mejores condiciones de vida en los territorios de menor desarrollo del Departamento (pequeñas localidades) o áreas rurales. • Frena la emigración dentro o fuera del Departamento • Promueve la cooperación entre municipios o localidades, fortalece a los gobiernos locales • Mejora los servicios a la población o la infraestructura	15
3. ¿Hay evidencia en la presentación del solicitante de que hubo o habrá una participación muy activa de los beneficiarios en la formulación de la propuesta?	5
4. El proyecto genera algún tipo de valor agregado, como innovación tecnológica, nuevos enfoques, modelos de buena práctica, etc.?	5
5. ¿La propuesta es coherente con los principios transversales del PDD?	12
• Sociedad de la Información (TICs) (3)	
• Fomenta la Igualdad de Oportunidades (3)	
• Protege al medio ambiente (3)	
• Fomenta la participación ciudadana (3)	

SECCIÓN	PUNTAJE	
6. ¿La propuesta fortalece capacidades locales en los sectores público o privado?	3	
METODOLOGÍA Y ACTIVIDADES DEL PROYECTO - MÁXIMO 25 PUNTOS		
SUB-TOTAL		
7. ¿Las actividades que se proponen parecen apropiadas, prácticas, realizables y consistentes con los objetivos y resultados esperados?	10	
8. ¿Cuán coherente parece ser el proyecto? ¿Refleja el análisis de la problemática, el conocimiento de los grupos meta, tiene en cuenta factores externos o riesgos?	5	
9. ¿El estudio de factibilidad del proyecto puede ser realizado en un plazo razonable (6 a 8 meses) - no hay cuestiones sustanciales técnicas, medioambientales, económicas, legales o sociales que dificultan su formulación?	5	
10. ¿Si el proyecto es financiado, puede ser realizado rápidamente? ¿No hay problemas de tenencia de tierra o de permisos de construcción?	5	
SOSTENIBILIDAD - MÁXIMO 20 PUNTOS		
SUB-TOTAL		
11. ¿Es probable que el proyecto tenga un impacto tangible y sostenido para el desarrollo del departamento?	10	
12. ¿Los resultados esperados del proyecto son sostenibles? • Financieramente (¿cómo se va a financiar una vez que termine?) (5) • Institucionalmente (¿qué estructuras o instituciones se harán cargo de las actividades una vez que termine el proyecto?) ¿Habrà una "apropiación" local del proyecto (5)	10	
Puntaje máximo	100	

Miembro del Consejo

Nombre:

Institución que representa:

C. I. Firma: _____

ANEXO 5.1

Plan de Desarrollo Departamental de Artigas
Orden de prioridad de los proyectos (monto superior a los u\$s 250.000) Por votación del Consejo de Cooperación Departamental del día 29 de octubre en Tomás Gomensoro


TÍTULO PROYECTO	MONTO EN U\$S	VALOR PROMEDIO PUNTAJE (*)	ORDEN DE PRIORIDAD
Residuos sólidos urbanos Bella Union y T. Gomensoro	1.980.000	85,52	1
Paso de frontera Bella Inion / Do Quarai	1.000.000	84,22	2
Proyecto Alur	900.000	84,15	3
Termas Colonia Viñar	4.000.000	82,63	4
Riego Mones Quintela	1.100.000	80,30	5
Proyecto artesanos piedra	727.000	80,25	6
Polideportivo UTU	3.000.000	80,10	7
Proyecto Calagua boniato	1.500.000	78,20	8
Cooperación trans-fronteriza	600.000	77,63	9
Balnearios Gomensoro y Baltasar Brum	1.660.000	77,17	10
Empresas mineras	400.000	75,89	11
Proyecto promuseo - camping Guardaripi	500.000	73,75	12
Proyecto UTAA	10.500.000	73,68	13
Represa pintado grande	900.000	72,70	14
Calagua proyecto riego	9.000.000	71,22	15

(*) Puntaje total obtenido dividido por la cantidad de hojas de voto recibidas.

ANEXO 5.2

Plan de Desarrollo Departamental de Artigas
Orden de prioridad de los proyectos (monto inferior a los u\$s 250.000) Por
votación del Consejo de Cooperación Departamental del día 5 de noviembre en
Bella Unión

TÍTULO PROYECTO	MONTO EN U\$S	VALOR PROMEDIO PUNTAJE (*)	ORDEN DE PRIORIDAD
Polideportivo Sequeira	37.500	90,2	1
Promuseo - recuperación casa antigua	200.000	88,1	2
Fundación Logros	235.000	88,0	3
Asociación jubilados - proyecto recreación	30.000	84,3	4
Fondo rotatorio	200.000	81,2	5
Asociación jubilados - viajes	50.000	81,1	6
Asociación productores de primor - plantación nativa	250.000	80,7	7
Grupama - Rincón de Franquia	60.000	80,2	8
Grupama - BU clasifica y recicla	20.000	78,9	9
Com calpica - cuna de la caña	35.000	75,9	10
Diamongema - equipos de perforación	8.000	75,8	11
Gremial granjera - packing	175.000	72,0	12
Itacumbu - acceso tierra	s/d	71,4	13
Campaña agroquímicos	10.000	70,8	14
Adesar - proyecto turismo	100.000	68,7	15
UNOT - ruta de los laberintos	80.000	67,8	16
Municipio Bella Unión - acceso a la tierra	100.000	63,0	17



El Plan Estratégico Departamental (PDD) de Artigas señala los principales ejes estratégicos propuestos por los actores locales para encauzar el desarrollo futuro del departamento durante el período 2012-2025.

El trabajo, basado en una propuesta metodológica participativa utilizada en países de la Unión Europea, se inició en setiembre de 2010 y concluyó a finales de 2011. Durante esos 15 meses, con el apoyo irrestricto de la Intendencia de Artigas, la constancia y la voluntad de la totalidad de los actores departamentales - reunidos en el Consejo de Cooperación Departamental (CCD), electo democráticamente en diciembre de 2010 - se logró la formulación de este Plan de Desarrollo, que los artiguenses denominaron con orgullo UN PLAN DE Y PARA TODOS.

El documento del Plan realiza un análisis básico de los recursos económicos y sociales del departamento, describe el proceso de conformación de la Visión 2025 del colectivo de actores convocados, establece los mecanismos para la ejecución de las iniciativas planteadas así como su monitoreo y las herramientas institucionales necesarias para su concreción.

La tarea, compleja tanto del punto de vista técnico como participativo, fue lograda gracias al compromiso profesional del equipo que se logró conformar, y a la vocación de debate de la sociedad, expresada a través del CCD.

Desde un principio, la Intendencia fue clara y tácita en que no aceptaría un documento final que fuera un “plan de escritorio”, redactado sin el pleno conocimiento y apoyo de los verdaderos actores departamentales. El Plan también debía ser “concreto”, es decir desembocar en una banca de proyectos para los próximos años - proyectos conocidos, debatidos, y priorizados por el propio Consejo (CCD), con miras a asegurar la transparencia en la toma de decisiones y la legitimidad social del Plan.

Otro aspecto digno de mencionar es que, más allá de la diversidad política, prevalecieron la cooperación y el diálogo entre las distintas fuerzas para identificar, en forma consensuada, los carriles por los cuales ha de transitar el departamento. Así, tanto los representantes de los municipios como de las distintos partidos políticos participaron activamente en las reuniones del CCD. El Plan de Desarrollo fue debatido y aprobado por la Junta Departamental.

Los verdaderos desafíos están en la ejecución del Plan. Para ello, el Plan prevé la constitución de una Unidad de Gestión de Proyectos (UGP). En diálogo con el Gobierno Nacional, deberán encontrarse los mecanismos para apoyar la constitución de dicha unidad en el seno de la administración departamental.

Como dice la Intendenta en el prólogo, “en el Uruguay, está claro que no habrá un proceso de descentralización serio y efectivo con departamentos técnicamente débiles e institucionalmente frágiles”.