

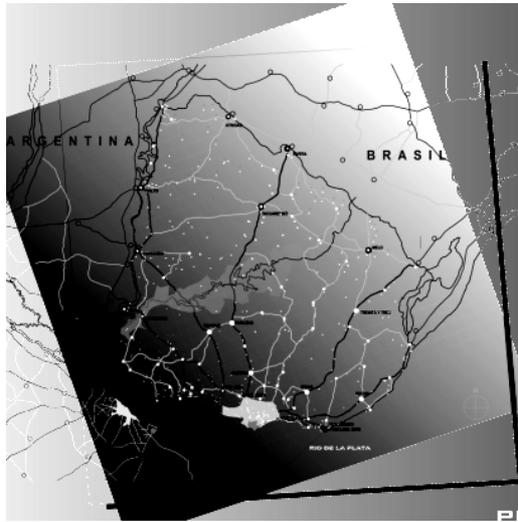


UNIVERSIDAD  
DE LA REPUBLICA  
URUGUAY



**farq | uruguay**  
facultad de arquitectura/universidad de la república

**Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**  
**ITU - Facultad de Arquitectura – Universidad de la República**



**HACIA UNA GESTIÓN INTEGRAL DEL DESARROLLO TERRITORIAL**  
Transescalaridad y Singularidad en el Territorio Nacional

Director de Tesis:  
**Arquitecto Joao Cabral**

Co Director de Tesis:  
**Arquitecto Salvador Schelotto**

Candidata Magister:  
**Arquitecta Mabel Olivera**

**Montevideo, Marzo 2009.**



**FACULDADE DE ARQUITECTURA**  
UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA  
Conselho Científico

5 de Marzo de 2009

Señores Integrantes del Comité Académico de la  
Maestría en Ordenamiento Territorial y  
Desarrollo Urbano

De mi mayor consideración:

Me dirijo a Uds. a efectos de hacerles saber que considero que la tesis desarrollada por **Mabel Olivera** titulada: **"Hacia una Gestión Integral del Desarrollo Territorial - Transescalaridad y Singularidad en el Territorio Nacional"** bajo mi dirección reúne las condiciones de suficiente elaboración, de acuerdo a criterios científicos, para ser presentada con la finalidad de completar la Maestría en Ordenamiento Territorial y Urbanismo.

Saludo a Uds. cordialmente,

João Cabral

(Director de Tesis)

**“Solo la semilla que rompe su cáscara es capaz  
de atreverse a la aventura de la vida.”**

Khalil Gibran (Bcherri, 1883 - Nueva York, 1931).

Ensayista, novelista y poeta libanés.

Agradezco a todos aquellos que me incitaron y  
apoyaron a la presentación del presente documento.

Reconozco que éste, es el producto de un  
pensamiento común, generado en Facultad  
de Arquitectura 2003 al 2007

Se lo dedico a Carlos, mi padre que me  
guió en la dulzura de su vida y a Lucas, mi  
nieta, con amor a la aventura de su vida

## **RESUMEN**

El propósito de la presente Tesis, centra su atención en la necesidad de generar un nuevo conocimiento que reinterprete al territorio nacional. Una nueva mirada que permita resignificar su subjetividad y objetividad, sus vivencias y productividad, sus vulnerabilidades y sus activos, así como sus vínculos internos y externos más allá de sus fronteras.

El momento que atraviesa el país lo requiere, un camino que permita configurar el territorio, discutirlo y valorarlo. Que permita pensar y producir cognitivamente hacia un desarrollo territorial de mayor equidad.

Desarrollo territorial y gestión integral, son conceptos concurrentes, que permiten configurar un territorio a la vez que con cohesión, un territorio que pueda ser abordado como pieza de diseño y de transformación, eficiente y productiva, que respete las singularidades locales / regionales y se inserte de forma competitiva y complementaria en el contexto regional e internacional.

.

## **PALABRAS CLAVES:**

**Transescalaridad / Singularidad / Matriz Territorial / Integral**

**TABLA DE CONTENIDOS**

INTRODUCCION.....	6
CAPÍTULO I.....	10
FUNDAMENTACIÓN y TEMÁTICA.....	11
Partida Situacional.....	13
Construir una Nueva Mirada.....	15
MARCO TEÓRICO.....	18
Un Camino a Recorrer.....	25
CAPITULO II.....	29
GEOPOLÍTICA DEL TERRITORIO.....	30
Impronta Cultural.....	30
Integralidad - Transescalaridad.....	35
CAPITULO III.....	41
RESIGNIFICAR EL TERRITORIO.....	42
Marcos de Referencia.....	42
El Marco Jurídico.....	42
El Marco Cultural.....	44
El Marco Administrativo:.....	45
El Marco territorial:.....	46
Matriz territorial.....	47
Mapa conceptual a nivel meso.....	49
Mapa conceptual: Acciones y Actores.....	51
Fragmentos Territoriales Prioritarios.....	53
Contrastación.....	55
Los desafíos del basalto.....	56
La Distinción Natural en el Borde Litoral.....	58
La Especificidad Serrana en la Gestión Territorial.....	60
Las Singularidades Estructurales.....	62
El archipiélago urbano.....	64
La integración fronteriza.....	65
La especificidad de la Interfase.....	67
Competitividad rural.....	67
Los emergentes posibles.....	68
La resignificación del borde atlántico.....	70
Los dispositivos portadores de cambio.....	71
CAPITULO IV.....	79
ALTERNATIVAS HACIA UNA GESTIÓN INTEGRADA DEL TERRITORIO.....	80
“Grid Territorial”.....	80
Fundamentación.....	82
Las Regiones.....	84
Operatividad del Concepto de Grid.....	86
Sugerencias y prefiguraciones del territorio.....	87
Apuntes al proyecto territorial.....	89
CAPITULO V.....	94
A MODO DE CONCLUSIONES.....	95
BIBLIOGRAFÍA.....	99
INDICE DE ILUSTRACIONES.....	101

## INTRODUCCION

*La Geografía de la Percepción, iniciada por David Lowenthal dentro de las perspectivas fenomenológicas, establece una necesaria relación entre los análisis geográficos y los procesos psicológicos, especialmente con aquellos que se refieren a la conducta o comportamiento, partiendo de la base que "la singularidad del hombre radica en su particular forma de percibir la realidad y que ello condiciona su comportamiento espacial". De esta manera, el espacio no es valorado desde una perspectiva objetiva sino en función de su valor subjetivo aprehendido personal e individualmente, alterado por el elemento social. En definitiva, un espacio vivido. Capel, Horacio (apud Espinosa N, J. 1995)*

*Dentro de este contexto, diversos estudios han planteado la existencia de esferas "centradas en la persona de cada hombre, el cual percibe el mundo a partir de él, formando una serie de círculos concéntricos cada vez más alejados y menos familiares" Capel, Horacio (apud Espinosa N, J. 1995). De esta manera, en este espacio existen acontecimientos en la medida que son percibidos por el hombre, por lo que el mundo se convierte en un universo egocéntrico.*

*El esquema descriptivo de la percepción espacial permite visualizar la existencia de las interacciones entre un medio real y un medio percibido, en que el comportamiento está en función de este último. Este hecho reviste una gran trascendencia, si se toma en consideración que esto implica que las decisiones que se adopten en forma individual o colectiva se tomen "en relación con el medio percibido, pero que la acción resultante actúe sobre el medio real" Brookfield, (apud Espinosa N, J. 1995), dentro del contexto de un proceso de retroalimentación permanente que proporciona nueva información y crea la necesidad de una "adaptación constante a nuevas realidades". Tuan, (apud Espinosa N, J 1995).<sup>1</sup>*

Cada individuo se percibe como una unidad y a su vez como parte de otras unidades, perteneciente a diferentes contextos y universos, en diversos grados y temporalidades, tanto perceptivamente como vivencialmente, en función de su proceso de vida (individual y colectivo).

Estas percepciones y vivencialidades constituyen parte de la identidad y del capital epistemológico, el cual asociado y vinculado con el de los "otros", configura redes sociales y dinámicas vinculares. (Ocampo, Ricardo. 2009)<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>I.e. Jorge Espinoza Nanjarí es cartógrafo, Mg. En Ciencias Aplicadas en Geografía, Académico de la escuela de Cartografía, Universidad Tecnológica Metropolitana en Santiago, Chile, su artículo, publicado en la Revista Electrónica Triología – UTEM es parte de su proyecto FODECYTn°92/330

<sup>2</sup>Cfr. Ocampo, Ricardo. "Dinámica Vincular" en Red de Luz, [redesdeluz.blogspot.com](http://redesdeluz.blogspot.com) [en línea], [consultado en Enero 2009] Disponible en Internet en: <http://redesdeluz.blogspot.com/2008/12/dinmica-vincular.html>

A partir de las expresiones del Profesor Horacio Capel<sup>3</sup> y aceptando que individualmente se generan círculos concéntricos que se amplían en forma de espiral, en función de cómo se percibe y se vive el mundo real, se construye un mapa cognitivo personal que depende tanto de estas vivencias como de los procesos de aprendizaje.

En este sentido se valora positivamente la integración y construcción de estos diferentes espirales<sup>4</sup> que identifican cierta praxis y cierta teoría que se fragmentan y se integran a su vez arborescentemente, en cada individuo de manera sistemática.

El pensamiento que guía este análisis, reconoce diferentes ámbitos auto-determinados espacial y temporalmente; y por lo tanto variables social, económica y políticamente.

Es de interés explicitar las particularidades que adquieren la valoración de estos diferentes ámbitos espaciales, con el objetivo de reconocer la importancia de interpretar las diferentes dimensiones que posibilitan reconocer la unidad espacial, vivencial y política – temporal - que conforma el territorio nacional del Uruguay.

*Es pues de gran importancia llegar a conocer y comprender este complejo proceso interactivo que se genera con esta percepción decreciente del espacio a partir del hombre como centro y que define su medio de acción habitual, puesto que "la acción del hombre va a ser más satisfactoria en la medida que tenga clara conciencia del espacio que habita" Bodini, (apud Espinoza N,J) y si éste se concibe como un espacio subjetivo alterado consciente o también inconscientemente por él, la percepción puede introducirse como una variable esencial en la toma de decisiones, quizá como un factor de incertidumbre a incorporar a los modelos de decisión. (Espinoza, 1995)*

La Tesis se desarrolla con la intención de construir una mirada nueva sobre la forma de interpretar, significar y gestionar el territorio nacional, que permita reconocer las singularidades y especificidades que éste posee, desde la unidad que conforma el ámbito nacional y los sub-espacios que alberga, hasta los macro espacios regionales en los que participa.

<sup>3</sup> I.e. Horacio Capel es Catedrático de Geografía Humana de la Universidad de Barcelona. Profesor y/o investigador invitado en diversas universidades europeas y americanas. *Doctor Honoris Causa* por la Universidad Nacional de San Juan, Argentina (1999) y por la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina (2002) -. Director de la revista *Geo Crítica. Cuadernos Críticos de Geografía Humana*

<sup>4</sup> I.e. "...la correlación entre ideología y utopías forma un círculo práctico, "...el círculo de la estructura simbólica de la acción. No podemos salirnos del círculo .. pero el juicio de lo apropiado nos ayuda a comprender como el círculo puede convertirse en espiral..." (Ricouer, P. 1999:23)

" sentirse en casa en el mundo de afuera y en el mundo de adentro y ser activo y pasivo en cada uno de ellos sucesivamente...He aquí los cuatro compartimentos de la vida. Estos cuatro pasos forman un conjunto redondo: el círculo de la vida, llamémoslo, más bien la espiral de la vida y concibámosla como un espiral que se desarrolla, ampliándose con el paso de los años..." (Geddes, P. 1915: 267)

Refiere también a la necesidad de incorporar un conocimiento específico e integral sobre el territorio nacional, que contribuya a posicionar a los gestores del territorio distantes del camino de tomar sus decisiones exclusivamente desde los círculos de percepción personal o desde sus parciales praxis territoriales. Trata de aportar a la generación de la necesidad de resignificar al territorio, en la objetividad y subjetividad de su vivencia, de su productividad, de su vulnerabilidad y el capital de activos culturales y naturales que posee.

La construcción de un paisaje cultural con sus componentes objetivos y subjetivos a nivel nacional es esencial. Prefigurar el territorio, discutirlo, conocerlo, reinterpretarlo, valorarlo. El momento político que el país está viviendo permite avanzar en esta dirección dados los caminos de apertura y reestructura que se plantean a nivel de la gestión pública.

Uno de los propósitos principales que plantea la Tesis; es la necesidad de reconocer el territorio como unidad, de “mirarlo” desde distintos lugares, no usando un único lente, pues deben acomodarse diferentes graduaciones para distintas realidades.

Esta forma de reconocer el territorio permitirá obtener su cohesión, la cuál posibilitará una mayor equidad y por ende su desarrollo. Metas a buscar tanto por el Estado, como por la sociedad civil. La obtención de esta **cohesión territorial** a nivel nacional, requiere la modificación del patrón cultural, la mejora de la gobernanza y la generación de capacidades.

La Tesis en primer lugar fundamenta la importancia que esta nueva mirada obtiene en el contexto político, económico-social y de gestión del país, así como se expone el marco conceptual que sustenta este enfoque, en la búsqueda de una nueva forma de conceptualizar el territorio nacional.

Este primer capítulo es la explicación de un camino a recorrer, reconociendo las limitaciones temporales y estructurales, así como las nuevas estrategias políticas e institucionales que amerita dicho enfoque.

En **segunda** instancia aborda el reconocimiento del rol determinante de los principales ámbitos territoriales sudamericanos y regionales, que han participado y participan en la definición geopolítica del país.

Se reconoce la necesidad de realizar una gestión que integre en forma transescalar el territorio, que atienda a los diferentes ámbitos espaciales y vivenciales y de esta forma encaminar la gestión del territorio en la búsqueda de su desarrollo territorial.

En el tercer capítulo se integra a esta mirada la importancia de reconocer y significar lo local en el territorio nacional, tanto desde el ámbito espacial y vivencial, como productivo, social e institucional.

A su vez, el análisis se detiene en la resignificación de las especificidades y singularidades del territorio en sus diferentes escalas, principalmente en la valoración de los recursos naturales y culturales. El reconocimiento de estas improntas permitirán incorporar una mayor eficiencia y productividad a su marco geográfico y territorial, como a las políticas y dinámicas urbano-territoriales para su desarrollo.

En él se realiza una contrastación de las diferentes realidades subnacionales, lo cuál permite evaluar los comportamientos diferenciales que coexisten en el territorio nacional.

En el cuarto y último capítulo se presentan sugerencias sustentadas en el conocimiento generado y sobre éste se exponen algunas reflexiones sobre la gestión, así como se hace referencia a alternativas para una “gestión integral” del territorio con el objetivo de su desarrollo.

Se realiza una explicitación de un deber ser y de una manera de actuar y gestionar el territorio, para posteriormente proponer desde una visión geopolítica la necesidad de plantear una forma de actuar y mirar transescalar que contribuya a singularizar al territorio en su unidad y en sus especificidades locales.

Finalizando la Tesis, se presenta, reflexiones del trabajo, resumiendo los aspectos más relevantes de la autora, en la transmisión de la idea que sustenta el documento.

## CAPÍTULO I



### Una Nueva Mirada del Territorio Un Camino a Recorrer

**Fundamenta la importancia que esta nueva mirada obtiene en el contexto político, económico y social y de gestión del país y el marco conceptual que sustenta este enfoque.**

**Explica un camino a recorrer, reconociendo las limitaciones temporales y estructurales así como las estrategias políticas e institucionales que amerita este enfoque.**

## FUNDAMENTACIÓN y TEMÁTICA

Esta Tesis plantea, como finalidad principal, una reflexión vinculada a la generación de un conocimiento pertinente, de un saber y un saber-hacer en el territorio de la República Oriental del Uruguay que contemple las diferentes escalas de **análisis y actuación** y las competencias que asumen los organismos políticos, de administración y gestión del territorio nacional.

En este sentido propone dos miradas: una nacional, que reconoce los modelos de gestión comunes al ámbito nacional, regional y local y una mirada local que reposiciona a las localidades en sus modalidades diferenciales de gestión territorial, integradas en los ámbitos mayores a los que pertenecen.

Procura ofrecer respuestas a la importancia que la temática ha tomado en el contexto político y de gestión pública que atraviesan el Uruguay y la región del MERCOSUR, en la búsqueda de situaciones emergentes en una nueva estructura política administrativa de carácter supranacional, subnacional y local llámese éstos intendencias, municipios o juntas locales.

Intenta re-pensar un Uruguay “productivo”, poniendo hincapié en su desarrollo económico, al mismo tiempo que en su desarrollo social y vivencial. Atendiendo a sus recursos: naturales y culturales.

Procurando enriquecer y diversificar la secular estrategia asumida por el país de “...pradera, frontera y puerto...”<sup>5</sup> en forma excluyente y generar posturas alternativas que tomen como base al territorio. Asumiendo al capital territorial en su transescalaridad y en su singularidad.

En este sentido se parte del reconocimiento de un modo de saber y hacer en el territorio nacional –TN– que requiere de un nuevo abordaje, la construcción de una nueva forma de mirar, que permita conjuntamente actuar y transitar, construyendo colectivamente utopías.

La transformación del Estado es una de las herramientas indispensables para llevar adelante esta postura de cambios, en tanto se reconoce el Estado puede actuar como uno de los esenciales articuladores sociales.

Se considera prioritario avanzar en un proyecto político-cultural de largo aliento que apunte la integración de pautas culturales a las relaciones de poder hoy establecidas. El gran desafío a plantearse por medio del sistema de gobernanza, es cómo lograr la necesaria transformación del Estado, para permitir y facilitar una gestión eficaz en el corto, mediano y largo plazo.

---

<sup>5</sup>l.e. En el sentido otorgado por Reyes Abadie, W; Bruschera, O; Melogno, T; (1966) *La Banda Oriental, pradera, frontera, puerto*. Montevideo, Ediciones Banda Oriental.

La gestión de los recursos humanos es compleja y requiere de formas de abordaje de diferentes aspectos de la realidad social y de la articulación entre los diferentes actores sociales, tanto en la revaloración y resignificación del conocimiento y de sus prácticas como en la renovación de sus competencias cognitivas.

La experiencia reciente muestra que los diferentes intentos por introducir cambios en los modelos de gestión han enfrentado múltiples dificultades ya que la cultura organizacional presenta componentes fuertemente resistentes a los cambios, en la medida en que estos afectan e interfieren con hábitos, seguridades, roles asumidos, posiciones de poder, etc.

Es necesario, por tanto, reformar el sistema de gestión hacia adentro del Estado, generando cambios culturales perdurables, sin perjuicio de los necesarios cambios en tecnologías de gestión.<sup>6</sup>

*“(…) un invisible social no es lo oculto en alguna profundidad, sino que, paradójicamente, se conforma de hechos, acontecimientos, procesos, dispositivos, producidos-reproducidos en toda la extensión de la superficie tanto social como objetiva. Pese a que tal acontecer se reitera persistentemente en su inmediatez, es sin embargo difícil reparar en ello; son situaciones que se apartan del campo del entendimiento. Están ahí, insisten permanentemente, nos hacen daño incluso, pero mujeres y hombres transitamos y participamos en ellas sin verlas. Lo invisible no es lo oculto, entonces, sino lo denegado, lo interdicto de ser visto (...) el mismo movimiento que configura lo visible organiza aquello que quedará invisibilizado, denegado, interdicto de ser visto”. (Gilbert, E. y Fernandez, A., 1989:44)*

La sociedad uruguaya debe proyectarse, quebrar las fronteras que no permiten construir un territorio sostenible, rico, atractivo no sólo económicamente sino cultural y vivencialmente. Debe a su vez, desligarse de sus compromisos con tradiciones y estigmas, que no le permiten superar una realidad económica y política y avanzar hacia una realidad diferente que complemente y enriquezca el camino recorrido.

Abordar el proceso de elaboración de un proyecto común para el ámbito nacional, que brinde las oportunidades de un desarrollo territorial a los ámbitos locales e integre al ámbito nacional en una estrategia regional, requiere de una postura diferente.

Para construir estas nuevas proposiciones que tomen en cuenta la diversidad y la especificidad, se requiere de un nuevo lente que permita acrecentar el

---

<sup>6</sup>Crf. Ver entre otros: URUGUAY, Partido Socialista (2001), “Trabajando para los cambios”, Documentos de Tesis aprobados en 44º Congreso [consultado en 2007], Disponible en Internet en: <http://www3.ps.org.uy/ctenac07/cn7.htm>

conocimiento y nos introduzca en un mundo diferente, al parecer desconocido pero deseado. Propositiones que den respuesta a lo local y a lo global, al ámbito nacional y a los subespacios que éste contiene; que resigne los recursos culturales y naturales e incorpore la innovación y tecnificación.

Esta realidad es conocida desde diferentes esferas de la gestión pública y gobernanza del territorio, como así también desde la sociedad civil, pero es poco tenida en cuenta. El escaso conocimiento generado sobre la unidad que el ámbito nacional conforma y de su inserción tanto en un marco supranacional como nacional y la necesaria autonomía y dependencia que cada una de sus partes requiere en su ámbito territorial, ponen en evidencia las limitaciones que existen en la actualidad para afrontar una propuesta de gobierno que asuma al territorio como parte de una estrategia política para su desarrollo.

Se entiende que un enfoque holístico y sistémico permitirá caminar hacia esta meta y avanzar en el reconocimiento de aquellos hechos y dispositivos territoriales portadores de cambios, hacia caminos de ruptura con el modelo hegemónico.

De esta manera se podrá atender tanto a las singularidades y especificidades de nuestros recursos – naturales, culturales – como a nuevos patrones de inserción supranacional y generar un mapa cognitivo basado en un conocimiento y una interpretación colectiva del ámbito nacional.

Este mapa cognitivo permitirá diseñar en los niveles de decisión, políticas territoriales de nivel nacional con implicancia local; generando las capacidades y las libertades de acción para cristalizar la inclusión de una percepción común del ámbito nacional, como variable fundamental en la toma de decisiones.

### **Partida Situacional.**

El territorio y la sociedad uruguaya, han sufrido impactos, sociales, económicos y territoriales derivados de los procesos de reestructuración del modelo económico a escala nacional y transnacional. Consecuentemente, se originó un escenario tendencial marcado por el deterioro de las condiciones de vida de la población, aumento de la pobreza y la indigencia. Disminuyeron las oportunidades laborales y el sistema productivo y financiero padeció un fuerte debilitamiento. Las políticas neoliberales de apertura y desregulación introdujeron a la sociedad nacional en los procesos de globalización, procesando fuertes, cambios a nivel estructural.

Éstos se tradujeron en un aumento de la desigualdad, la exclusión social y en la fragmentación y precarización del empleo, fenómenos que se manifiestan en el aumento de las disparidades tanto entre las sociedades locales como internamente en su territorio. A su vez se perdió un importante capital humano, dado el fuerte incremento de la emigración de población joven y capacitada.

Por otro lado, las intervenciones realizadas y las que están en proceso de ejecución, se vinculan principalmente a los centros urbanos y las regiones de mayor receptividad, con proyectos de conectividad y accesibilidad, así como a propuestas de reconversión productiva y localización de inversiones (con frecuencia) transnacionales, que muestran un predominio territorial en ciertos ámbitos del espacio nacional, principalmente en la región sur y en la franja costera. Esta modalidad de localización y la implementación de acciones en forma aleatoria<sup>7</sup> o no planificada en el territorio nacional, ponen de manifiesto la fuerte vulnerabilidad de las microrregiones con menor participación, pues quedan marginales y excluidas del sistema urbano-territorial de mayor dinamismo.

De esta forma se evidencia la constitución de una estructura territorial fuertemente desigual, que refleja las condicionantes que asignó su proceso de conformación y estructuración, así también como las diferentes capacidades de actuación, las redes de vínculos que se establecieron en el territorio nacional y transnacional.

Se asume en este contexto que la crisis registrada, es de tipo estructural y que puso de manifiesto las limitaciones que se atraviesa para un desarrollo autosostenido en el largo plazo. En este sentido, se entiende que son pertinentes las medidas asumidas por el actual gobierno para afrontar la implementación y búsqueda de nuevas estrategias y modalidades de gestión del territorio nacional que permitan generar alternativas de desarrollo territorial integral<sup>8</sup>, si bien estas no son suficientes.

En este contexto entendemos que es necesario, centrar la mirada en la acumulación territorial, social, productiva y organizativa que la sociedad uruguaya ha realizado, descubriendo los hechos y dispositivos que han permitido el proceso dado y que habilitan a reforzarlo o plantear instrumentos de alcance territorial para su transformación.

Se considera al territorio nacional, desde su unidad interna – “adentro de fronteras” – y desde su unidad regional “mas allá de sus fronteras”<sup>9</sup>.

El propósito de este trabajo es transmitir esta mirada y formular aportes para una

---

<sup>7</sup>N.b. En el momento actual alguno de los grandes proyectos aparecen en el territorio como enclaves, en apariencia no conformando parte de un sistema nacional o transnacional, mas allá de la ubicación de emprendimientos como el de Botnia, - que es parte de la cadena productiva forestal- amerita la participación del mismo en un sistema regional tanto desde el punto de vista de su conectividad y accesibilidad como desde su localización en el sistema fluvial – apoyándose la hidrovía de la cuenca del plata .

<sup>8</sup>I.e. La reforma estructural del estado, La Reforma del Sistema Tributario, sistema de salud pública, proceso de racionalización de la administración pública, proceso del Anteproyecto de Descentralización, la Ley 18.308 de OTDS, entre otras.

<sup>9</sup>Crf. “...Lo que sí debemos debatir es como integramos al mundo, cómo establecemos una nueva relación entre “afueras” y “adentros” de fronteras cada vez más borrosas. En torno a estas cuestiones, que hoy vuelven a tener una centralidad importante con toda la discusión del MERCOSUR, la mirada histórica puede aportar más de un insumo relevante...” Cita del Documento elaborado por: CAETANO, Gerardo. Uruguay y la Integración Regional: Apuntes para una mirada histórica”: Conferencia. Primer Seminario de Reflexiones sobre el Proyecto de Construcción de un Puente entre Colonia y Buenos Aires: “Un puente para dos orillas: los previsibles impactos territoriales” realizado en la Ciudad de Nueva Helvecia, Colonia (Uruguay) en el año 1993.

propuesta de integración, en el entendido que la construcción del territorio nacional como pieza de diseño – ideación -, es imprescindible que se asuma colectivamente.

Entendiendo al territorio como objeto, pero también como sujeto<sup>10</sup>. A partir de esta doble interpretación se logrará la formulación de pautas que orienten y organicen las actuaciones -privadas y públicas-, para recrear un territorio más equitativo y vivencialmente más rico.

Las alternativas contemplan tanto al ámbito nacional, pensando en búsquedas internas, que construyen un yo “común” como al ámbito mayor, que posibilita un posicionamiento internacional en la macrorregión. Asociando al país y cooperando sinérgicamente en un mundo contemporáneo sin fronteras.

### **Construir una Nueva Mirada**

En el transcurso de la elaboración de la presente Tesis se han podido apreciar y consignar diferentes discursos que reclaman este enfoque de interpretación y configuración del territorio nacional.

Situaciones como la desigualdad, la pobreza, el aislamiento, la identificación de los territorios llamados “perdedores”, manifiestan la existencia de un territorio desigual, en el cual las oportunidades de desarrollo territorial son diferentes.

Se constata un proceso diferencial en la acumulación de activos territoriales, que posibilita la permanencia y aún la agudización de estas desigualdades, expresadas tanto en los patrones culturales, como en sus lógicas productivas y económicas o sus dinámicas de intercambio, lo que constituye diferentes calidades vivenciales en el territorio nacional.

Se distinguen los territorios y las localidades, no sólo por su rol funcional y jerárquico en el sistema de urbano nacional, sino también por su localización y su marco productivo, natural y organizacional.

Estas realidades conforman lugares diferentes y distintivos -“Locus”- , sus ámbitos espaciales manifiestan estas particularidades. Se vive, se produce, se gestiona y se administra con lógicas distintas.

Para lograr desarrollos comparables, se requiere de lógicas de actuación y planificación diferentes. Estas particularidades están presentes en gran parte del territorio nacional, por lo que se reconoce que existen distintas formas de concebir al Uruguay, en el Uruguay.

Ciertas reflexiones que actualmente se realizan, tanto a nivel gubernamental, técnico-administrativo, académico como social, no hacen sino poner en evidencia

---

10 I.e. Se entiende al territorio como sujeto de desarrollo no sólo como el soporte o objeto en el que se interviene. Se trata de la construcción de territorios en lo social, económico, político, en su paisaje cultural. En la construcción del capital social, el capital humano, el capital simbólico y puesta en valor que construye su identidad.

la importancia que esta temática asume en el contexto regional, nacional y supranacional.

La construcción de una nueva mirada sobre el territorio, se centra en la conformación de éste como unidad, tanto en la búsqueda de propósitos comunes como en la construcción de utopías a alcanzar. Su gobernabilidad, territorialidad y vivencialidad pueden asumir lineamientos comunes, contenidos en una estrategia política transescalar, -subnacional, nacional y supranacional - que acepte la diversidad en la especificidad y reconozca las singularidades que contiene.

**Este pensamiento se asienta en el conocimiento de una realidad compleja, entendida ésta no como un dispositivo limitante de un pensamiento unificador, sino como la concurrencia de diferentes miradas y dimensiones de la realidad, las cuales son posibles de ser contenidas en los lineamientos estratégicos y programáticos del país.**

La construcción de una mirada diferente, se escapa de los límites políticos-administrativos y de aquellos fragmentos territoriales de lógicas aisladas en la toma de las decisiones. Prevalece la generación de un conocimiento pertinente del territorio en base a unidades territoriales menores, contenidas a su vez en las unidades administrativas departamentales, que permiten construir unidades temáticas o territoriales de gestión, de carácter temporal y flexibles, posibilitando de esta forma, la generación de espacios de integración en las actuaciones y/o acciones nacionales, microrregionales y/o locales, insertas en los procesos de descentralización a nivel nacional.

Este posicionamiento se sustenta en una lectura histórica del proceso de conformación y estructuración del territorio nacional, así como en las modalidades en que se realizó dicho proceso, que trasciende el período de ocupación colonial, para contener el capital territorial que las primeras ocupaciones introducen en América del Sur, caracterizando a este ámbito geográfico como uno de los centrales en la determinación de nuestro patrimonio (tangibles e intangibles).

Las fronteras de nuestro territorio se construyen en un marco geopolítico “mayor”, que se trasciende y delinea un patrón cultural y una identidad. Éste patrón conforma el capital cultural reconocido en diferentes estadios del proceso histórico, resaltándose como protagonistas aquellos rasgos y características que han determinado componentes asertivos del desarrollo territorial.

Alguna de nuestras pautas culturales indican no traspasar ciertos límites, restringir posibles transformaciones, cautelar celosamente el patrimonio, valores a destacar en la conformación de una identidad, pero cuando estos actúan como limitadores de los procesos de transformación y de la mejora de las calidades vivenciales, paralizan y distancian de dinámicas transformadoras perdiendo los estímulos necesarios para afrontar la incertidumbre del cambio. Actitud ésta que se entiende necesario modificar, tanto en la sociedad civil, como en la gestión de

los organismos públicos y privados. Resignificar el patrón cultural es esencial para constituir esta nueva mirada, valorativa y transformadora, para facilitar y permitir los cambios y una actitud proactiva en los actores públicos y privados en la construcción de una nueva gobernanza.

Ésta permitirá sortear las barreras detectadas con una actitud de apertura al cambio y a la vez con la confianza de no perder al capital territorial. Por este motivo, se entiende necesario identificar los dispositivos territoriales que habiliten este proceso de transformación en largo plazo.

Es fundamental, el diseño de políticas de Estado concurrentes con los emergentes sociales, culturales, productivos y ambientales del territorio nacional y supranacional, posibilitar diferentes miradas y posibilitar el construir un proyecto común.

La ausencia de una mirada integral produce distintas imágenes fragmentarias del territorio. Si se considera “Uruguay Social”, veremos una red más densa donde el territorio dio lugar a sus primeras ocupaciones, si miramos un “Uruguay Vulnerable” obtenemos una imagen opuesta como fondo y figura con la anterior, lo mismo ocurre con un “Uruguay Inteligente”: veremos localizaciones puntuales en aquellos territorios de mayor acumulación cognitiva; la que se aproxima al Uruguay Social de fuertes vínculos y pensamiento ciudadano.

Si se analiza “Uruguay Productivo”, la imagen es diferente a los anteriores, dados que tienen un fondo permanente y una figura cambiante, de acuerdo con las políticas temporales del ámbito nacional. Si ponemos el foco en “Uruguay Natural”, se verán fragmentos disociados, con muy baja apropiación.

Una imagen geopolítica del territorio difiere de las anteriores; un Uruguay político-administrativo no se acerca específicamente a ninguna de estas imágenes y tampoco es totalmente ajena, pues su proceso de acumulación ha signado a diferentes territorios, según las pautas establecidas.

Comprender estas imágenes, articularlas e integrarlas, buscar reequilibrios, armonizar sus discursos, componerlas en partituras comunes, con la singularidad de cada lugar, entendiendo al territorio nacional como una pieza de diseño colectivo constituyen algunas de las herramientas de construcción de la forma diferente de mirar que se propone.

Pensar en las distintas escalas espaciales: ámbito nacional, subnacional y transnacional. Pensar en el territorio como un continuo, que escapa de las barreras administrativas, nacionales y departamentales; pensar en las líneas que vertebran los diferentes ámbitos, fortaleciendo sus capacidades de integración; en puntos claves del territorio que sostienen los procesos de acumulación y a su vez son gérmenes de nuevas dinámicas territoriales.

## MARCO TEÓRICO

*“El objetivo del desarrollo no puede ser otro que el desarrollo auténtico de los mismos hombres”.*

*Lebret, JL (apud Boisier, S. 2003:26)*

Pensar en la gestión del territorio con el propósito de su desarrollo requiere de un cambio en la predisposición mental y, en particular, una aceptación al cambio. La “subjektivización” e “intangibilización” del concepto de desarrollo reclama un verdadero cambio de paradigma.

Las definiciones de desarrollo, buscan actualmente resituar el concepto del mismo más en el campo del ser que en el campo del tener.

*“... hoy el desarrollo es entendido como el logro de un contexto, que facilite la potenciación del ser humano para transformarse en persona humana, en su doble dimensión, biológica y espiritual, capaz, en esta última condición, de conocer y amar. Esto significa reubicar el concepto de desarrollo en un marco constructivista, subjetivo e intersubjetivo, valorativo o axiológico y por cierto, endógeno, o sea, directamente dependiente de la autoconfianza colectiva en la capacidad para ‘inventar’ recursos, movilizar los ya existentes y actuar en forma cooperativa y solidaria, desde el propio territorio...” (Boisier, S. 2003:9)*

*“...Vivimos un ‘cambio de época’ que rechaza, en lo esencial, los modelos racionales, uniformes y cerrados que propuso la modernidad madura, en nombre de la diversidad, de la capacidad para optar y para crear nuestra identidad por cambios profundos en la subjetividad de las personas...” Luciano Tomassini ( apud Boisier, S. 2003:9)*

*“... Sin embargo la experiencia ha demostrado ampliamente que el verdadero desarrollo es principalmente un proceso de activación y canalización de fuerzas sociales, de avance en la capacidad asociativa, de ejercicio de la iniciativa y de la inventiva. Por lo tanto, se trata de un proceso social y cultural y sólo secundariamente económico. Se produce el desarrollo cuando en la sociedad se manifiesta una energía, capaz de canalizar, de forma convergente, fuerzas que estaban latentes o dispersas” . Celso Furtado - (apud Boisier, S. 2003:10)*

Se entiende al desarrollo como un concepto complejo, profundamente axiológico, multidimensional, constructivista, cualitativo e intangible. Detrás de este nuevo paradigma se requiere un enfoque holístico, sistémico complejo y recursivo que permita aprehenderlo.

Como plantea Sergio Boisier, el nuevo marco cognitivo es un re-entrenamiento mental con un contexto de razonamiento sistémico. Este marco cognitivo enlaza

las posibilidades de acción con un conocimiento actual, contemporáneo, es decir, enlaza la acción con el conocimiento propio de la sociedad del conocimiento

En este sentido, el desarrollo no puede ser sino el resultado de una adaptación interactiva con el entorno, producto de subsistemas independientes del sistema adaptativo complejo, que buscan mejorar su situación, en una dialéctica permanente entre impulsos centrifugos y centrípetos (autopoieticos).

El desarrollo territorial no es sino una propiedad emergente<sup>11</sup> de un sistema territorial dinámico, complejo, adaptativo y altamente sinergizado.

Los sistemas complejos explican cómo es que se pueden formar propiedades y fenómenos nuevos (emergentes), al interactuar los elementos de un sistema. Éstas propiedades no salen de la nada por el hecho de no estar en los elementos. Emergen de las interacciones entre ellos.

El territorio socialmente organizado<sup>12</sup>, constituye la base física y psíquica del desarrollo, es un sistema adaptativo complejo, dinámico, disipativo y autopoietico.

Un sistema adaptativo complejo aprende a la vez que se auto organiza. “Parece que un sistema adaptativo complejo es ‘adaptativamente inteligente’, siempre viendo e imaginando modelos, probando ideas, actuando sobre ellas, descartándolas otra vez, siempre evolucionando y aprendiendo” Battram, (apud Boisier, S 2009:25).

Se entiende que sinergia cognitiva es la capacidad colectiva para realizar acciones en común sobre la base de una misma interpretación de la realidad y de sus posibilidades de cambio

*“La mayoría de los expertos [en desarrollo] no se atreven a enfrentarse con la cuestión de los valores ni, en consecuencia, con la de los objetivos de óptimum humano que hay que proponer...”*

*Algunos autores que tratan del desarrollo, adolecen de la cortedad de miras de su concepción metafísica. Están aprisionados por una teoría del poseer y de la extensión de la posesión, cuando en realidad habría que subordinarlo todo a ser-más y elaborar una teoría y una praxis del ser-más que comprendiese la utilización civilizadora del poseer... Para nosotros, lo que cuenta es el hombre, cada hombre, cada grupo de hombres, la humanidad entera. El objetivo del desarrollo no puede ser otro que el desarrollo auténtico de los mismos hombres”. (Lebret, Louis Joseph, 1969: 23-24)*

---

<sup>11</sup> I.e. Las propiedades emergentes se definen como “fenómenos culturales y sociales que emergen de las interacciones e intercambios entre los miembros de un sistema social” (Boisier, S. 2003:19).

<sup>12</sup>Crf. Señala Sommer (apud Boisier, S.2003) que:“... organizar’ es, entonces, el acto o el proceso de coordinar y coadaptar un conjunto de participantes para el logro de un propósito común...”.

*El sueño del desarrollo, del bienestar, de la justicia, de la igualdad, de la solidaridad, de la amistad, ha estado siempre en la mente del ser humano y también lo ha estado su realización. Si logramos, en los espacios territoriales pertinentes, aglutinar pensamiento complejo, conocimiento, acción común y poder político, el desarrollo surgirá como lo que es: una propiedad de un sistema socio-tecno-económico, territorializado, complejo, dinámico, adaptativo y sinergizado, a partir del cual habrá que encauzarlo para lograr una diseminación territorial justa, eficiente y respetuosa del entorno. (Boisier, S. 2003:33 )*

A partir de las reflexiones de Patrick Geddes<sup>13</sup> sobre la vida y sobre el hombre inserto en ésta como motor de la misma, es posible reconocer la vulnerabilidad de un conocimiento único y universal de la realidad.

Al situar al hombre en un lugar, un lugar interno a su ser, construido en el transcurso del tiempo, - “nuestro lugar”- y un lugar que siendo externo al ser, es parte de él, contextual a su accionar e integrado a un ámbito específico (temporal, espacial, vivencial) distinguimos la universalidad de ciertas lógicas de pensamiento y la diversidad que encierran otras. Satisface el reconocer la unidad del ser humano y su identidad, adaptándose a diferentes realidades y construyendo permanentemente diferentes universos de interrelación, desdibujando persistentemente sus límites, siempre con la posibilidad de acrecentar su praxis, su conocimiento y enriquecerlo.

La síntesis de estos procesos complejos se visualiza individualmente, a través de los principios valorativos, en las propuestas de análisis y toma de decisiones, en las estrategias de actuación personal y en la adaptabilidad para formar parte de un universo mayor. Y sobre todo en las posibilidades de acceder a una realidad mayor y más compleja. Una estructura tipo rizomática<sup>14</sup> permite apuntalar los procesos de vida, mas allá de las simples representaciones que realicemos de nuestras vivencias.

La mirada hacia una realidad compleja, puede ser objeto de distintos lentes y a su vez ser sujeto de las mismas, según lo que Juan Luis Pintos denomina “programas teóricos inclusivos” que permiten la definición de más de una realidad a través de su lectura con diferentes lentes, identificando la prevalencia de una dimensión frente a la opacidad de otras.<sup>15</sup>

Esta lógica de pensamiento toma un significado mayor cuando es interpretada desde las ciencias sociales y desde la antropología; Clifford Geertz plantea la necesidad de prestar atención a los procesos culturales y sus formulaciones

---

<sup>13</sup> GEDDES, Patrick,(1915) Ciudades en Evolución, Versión Castellana E.L.Revol, Biblioteca de planeamiento y Vivienda

<sup>14</sup>.e. Según Gilles Deleuze y Félix Guattari: En un modelo rizomático, cualquier predicado afirmado de un elemento puede incidir en la concepción de otros elementos de la estructura, sin importar su posición recíproca. El rizoma carece, por lo tanto, de centro, un rasgo que lo ha hecho de particular interés en la filosofía de la ciencia y de la sociedad, la semiótica y la teoría de la comunicación contemporáneas

<sup>15</sup>.e. Según J. L. Pintos, estos (esquemas reductores) mecanismos de aceptación de algo como real son los denominados “Imaginario Sociales”, - esquemas construidos socialmente- que permiten percibir algo como real, explicarlo e intervenir operativamente, en lo cada sistema social considere como realidad. (PINTOS,JL. 2000:7)

simbólicas. El concepto de acción simbólica pone énfasis en la descripción de los procesos sociales: "... no se puede enfocar la percepción sin visualizar a su vez a la red de heliografías en virtud de las cuales articulamos nuestras experiencias perceptivas...". (Ricouer, Paul 1999: 54)

Interesa detenerse en la resignificación de los diferentes ámbitos espaciales, con el objetivo de reconocer la importancia de interpretar las diferentes dimensiones que posibilitan reconocer la unidad espacial, vivencial y político – temporal que conforma el territorio nacional.

Cuando la mirada se dirige al espacio más íntimo, se reconoce al hogar como el universo inmediato, más próximo de los afectos, de los compromisos, de las vivencias prácticas y fundamentos más cercanos. De igual manera esto ocurre en otros ámbitos de la vida cotidiana, actividad laboral, entorno urbano, familiar, etc.

A medida que se amplían los círculos de relaciones y redes sociales, el universo temporal y espacial se modifica, se amplía y se diversifica socialmente. Existe una identificación y apropiación individual y colectiva de este conjunto de componentes de vida, tangibles e intangibles, de acuerdo a las diversas prácticas cognitivas que constituyen el accionar. De esta manera, existe una apropiación por parte de los individuos, de diferentes ámbitos territoriales.

Al situarnos espacialmente en cada una de estos ámbitos, se construyen individual y colectivamente diferentes mapas cognitivos – conceptuales, a los que se pondera a los componentes de forma diferenciada, otorgando distintos valores. Éstos se entrecruzan, se tocan y son coincidentes en algunos puntos, pero en otros no. Incluso sus límites, son difusos; con seguridad es difícil construir un universo acabado, aunque este sea definido individualmente.

Este grado de incertidumbre de desconocimiento, en cierta manera da tranquilidad, pues otorga al mapa conceptual - cognitivo, la posibilidad de transformarse, de evolucionar, e integrarse con otros. Cabe señalar que cualquiera de estas imágenes tenderá a identificar aquellos componentes que para un individuo son el fundamento de su praxis, de sus ideales y de sus experiencias, de sus búsquedas, integradas con su conocimiento.

Estos sistemas de componentes espaciales, experiencias cognoscitivas son coincidentes para una misma sociedad; construidos y acumulados en el proceso de conformación, organización y evolución de su medio físico y biótico.

Si se toma al territorio nacional como el ámbito espacial de un universo en estudio y se construye su mapa cognitivo, se podrá constatar que lo difuso, lo no conocido, lo no identificado es común, para un sector mayoritario de la población, en un corte histórico dado, en un momento económico, político y productivo dado.

Se identifican sin duda un sin número de diferencias; bienvenidas todas ellas, pero se obtendrá una prefiguración muy coincidente en varios aspectos, la cual refleja la existencia de un paisaje cultural cognitivo, compartido.

Existe un patrón cultural de interpretación del territorio, construido por la sociedad en su proceso de acumulación, su capital cognitivo, en el cual lo difuso y lo ambiguo es común a un conjunto mayoritario de la población.

Esta acumulación proporciona un mapa mental común del Uruguay, el que con seguridad desdibuja parte del territorio nacional e incorpora con distintas intensidades territorios no nacionales que han estado integrando en parte del proceso de conformación y estructuración del territorio nacional. Incorpora, por ejemplo a Río Grande del Sur de Brasil, al litoral del Río Uruguay, Río Paraná y Río Paraguay, a las costas del Río de la Plata, Buenos Aires y el Océano Atlántico y también a las diásporas de poblacionales receptoras - inmigrantes y expulsivas - emigrantes.

El proceso de apropiación y conformación del territorio ha dejado marcas en la forma de apreciar, valorar y significar al territorio y por consiguiente a las comunidades que viven en él.

Si este mapa conceptual del territorio, se corresponde con una interpretación individual, teñida por un proceso de vida particular y personal, esto es válido. También puede ser válido para un grupo social determinado, en el cuál la imagen cognitiva que posee de su territorio es coincidente con esta imagen hegemónica. Pero con seguridad no es sostenible para aquella población que produce, consume y vive en un territorio que no es visible para la mayoría, por consiguiente, no pertenece con la misma intensidad de apropiación al universo que conforma el país.

Esta situación se agrava cuando los actores y gestores del territorio no conciben en su universo de acción, planificación y en sus estrategias políticas, la imagen simbólica que hace referencia al territorio nacional y las particularidades de los diferentes ámbitos locales, como la mirada común nacional y transnacional que requiere el ámbito nacional y con la mirada específica y singular que tiene el espacio local, cargado de historias propias, de huellas sólo reconocibles y valoradas en la construcción colectiva del lugar propio y común.

Al incorporar ese mundo invisible<sup>16</sup> para algunos, en cuanto conforma parte y sustenta al visible constituyendo un territorio común, objeto y sujeto sin fronteras

---

<sup>16</sup>Crf. Dra. Denise Najmanovich en su trabajo *Ética y Estética del pensamiento complejo* nos hace referencia a la importancia de "...Las ciencias de la complejidad, paralelamente a los trabajos de Kuhn, Feyerabend, Fox Keller, Rorty, Foucault, Deleuze, Stengers, Latour, Morin y otros han tenido un fuerte impacto en la cultura y nos han permitido comenzar a visibilizar las zonas oscuras, las brechas, la opacidad, la indefinición, los otros mundos en el mundo, en el universo claro y distinto que la modernidad pretendió establecer...". Najmanovich, D. *Ética y Estética del pensamiento complejo*. [en línea] en [http://pensamientocomplejo.com.ar/docs/file/najmanovich.denise\\_ética\\_y\\_estetica\\_del\\_pensamiento\\_complejo.doc](http://pensamientocomplejo.com.ar/docs/file/najmanovich.denise_ética_y_estetica_del_pensamiento_complejo.doc) [febrero 2009]

de ambas realidades; se pasa a desarrollar desde la perspectiva vincular el pensamiento desde el “yo” al pensamiento desde el “nosotros”.

*No se trata simplemente de un pensamiento pluralista en relación a sus producciones sino de un pensamiento plural desde los modos de producción pensamos en, con, junto, contra el colectivo en el cual convivimos. Es el colectivo que nos permite pensar y legitimar el conocimiento. Un colectivo que no incluye sólo a seres humanos sino también tecnologías espacios activos que le dan forma, lo conforman y lo transforma Latourr,B. 1994, (apud Najmanovich, D. 2006:15))*

Se vuelve necesario reflexionar sobre los supuestos fundamentales que dirigen hacia una nueva forma de abordaje cognitivo de la realidad. El legado cultural constituye la plataforma de lanzamiento desde la cual podemos comprender esta complejidad y es paradójicamente, el mayor obstáculo para lograrlo.

Abordar la complejidad, con enfoques dinámicos e interactivos, lleva implícito un cambio en el tratamiento global del conocimiento que exige abandonar la noción de un mundo completamente independiente.

En la cultura perdura el conocimiento dicotómico, que combina la escisión entre apariencia y realidad, con el antagonismo entre el cuerpo y la mente y la desvinculación entre el sujeto y el objeto.

La teoría representacionalista sólo se localizó en los productos, es decir en las teorías ya constituidas dejando en la penumbra el proceso poiético<sup>17</sup> de producción del saber. La epistemología heredada piensa el universo independientemente del pensamiento que lo está pensando. El representacionalismo sólo admite mundos disjuntos, aislados mutuamente excluyentes.

Si se acepta que el conocimiento es actividad y que pensar es dar forma a la experiencia configurada, entonces se hace preciso concebir una nueva forma de espacio cognitivo que pueda dar cuenta de los fenómenos no lineales, auto referentes y autopoiéticos, implicados en la percepción y en la producción de sentidos y conocimientos.

La complejidad, entendida como un enfoque dinámico e interactivo, implica un cambio en el tratamiento global del conocimiento que exige renunciar a la noción de un mundo exterior independiente y a una mirada que puede abarcarlo completamente. Es necesario renunciar a la actitud teórica y admitir que el

<sup>17</sup> I.e En el sentido que lo plantea **Gabi Romano** "...Desensamblar la máquina poiética de la técnica del pensar, parece ser el requisito para recuperar la originaria misión de la *poiesis*: tornarse procedimiento sensitivo-reflexivo puesto al servicio del hacer, del crear, del fabricar. *Poiesis* que será habitarse en estado de invención que no cesa, procedimiento a través del cual el pensar poiético recupera su elemento: la vida misma...." ROMANO, Gabi. "Ethopoiesis y vida parresíastica: O sobre como habitarse en las verdades". [en línea]. Otoño 2004, [consultado Marzo 2009]. Disponible en blog de babab.com: <http://www.babab.com/no26/etho.php>

conocimiento es configuración de mundo. Renunciar a la idea de un método universal no implica caer al abismo del sin sentido, sino abrirse a la multiplicidad de significados. Un cambio profundo de transformación de los valores y de las actitudes, de la estética cognitiva, de las emociones y de los modos relacionales.

Pensar desde esta perspectiva, es un modo de interacción, una actividad poiética (productiva y poética) que deja como fruto el conocimiento. Se trata de una mutación en la forma y por lo tanto también en el contenido del proceso de conocer.

Se destaca la dimensión interactiva, multidimensional y fluida de las nuevas tecnologías, que exigen y ayuda a pasar de una concepción del conocimiento – producto a otra que enfatiza el pensamiento configurativo (actividad poiética multidimensional). En este contexto, es fundamental volver a cuestionarse quien piensa y qué significa pensar. El pensamiento no es una actividad disciplinar, es una actividad social instituyente.

Estas reflexiones se apoyan en el pensamiento de la Dra. Denise Najmanovich junto con los aportes de Foucault, Deleuze, Stengers, Latour y de las ciencias de la complejidad. La unidad compleja, que nace en y por la dinámica de interacciones, se caracteriza por ser una unidad múltiple. La dinámica de las relaciones y su organización se mantiene y evoluciona a través de múltiples ligaduras con el medio, del que se nutren y al que modifican con una autonomía relativa. De esta manera lo propio, no está escindido de lo ajeno; por el contrario: están en mutua relación en múltiples dimensiones; no hay independencia, no hay escisión sino autoorganización de sistemas complejos en sus ambientes con y en los que coevoluciona. De esta manera somos capaces de pensar en un paisaje cognitivo con mayor número de dimensiones que el que los originó.

La complejidad se enlaza con la metáfora de la red, con la idea de interacción, con la perspectiva de la autoorganización. Se trata de una autonomía ligada, de una autonomía en las relaciones. Esta forma de concebir, supone pertenecer a la temporalidad, ser en el devenir, existir en y por una dinámica de intercambios y transformaciones. De una temporalidad multiforme que incluye ritmos diversos y evoluciones complejas que acepta el azar y el acontecimiento como copartícipes en la transformación.

Es producto de un juego social en una cultura dada y no la realización de un estructura preestablecida, sino el resultado de la interacción sostenida de seres humanos que genera configuraciones relacionales dotadas de una estabilidad relativa y que varían en el tiempo dando lugar a una historia que no esta prefigurada ni tiene un destino marcado. Toda emergencia es siempre una co-emergencia, no hay dicotomía sino no-dualidad.

Para entender la dinámica de la autoorganización son necesarias nuevas cartografías y sobre todo nuevas formas de cartografiar, buscar otros

instrumentos conceptuales y crear herramientas que permitan moverse sobre terrenos en movimiento.

En este sentido se entiende que la construcción de este proceso cognitivo de la sociedad uruguaya, para el ámbito nacional, sólo puede configurarse a través de un cambio de actitud, que permita significar los procesos de reflexividad<sup>18</sup> que hemos practicado y aquellos que potencialmente podemos realizar. Construyendo una nueva cartografía “del nosotros” que incite y configure los caminos a transitar hacia un fin buscado.

Es importante la recuperación de la razón poética o creadora inagotable e infinita en cuanto al modo de producir el ser<sup>19</sup>. Esta postura abre un espacio de esperanza para enfrentar los desafíos de la complejidad. No es que ésta se asome a la contemporaneidad, sino que hasta el momento ha estado invisible.

El proceso intelectual hacia la gestión del territorio nacional, demanda de dinámicas interactivas, flujos y movimientos para que emerjan los procesos de gestión integral en la diversidad que encierra el territorio y en las especificidades, que le dan su espesor, mirando los ámbitos espaciales, que son “el lugar de...” y aquellos ámbitos que pertenecen a las dinámicas de flujos, del movimiento y del intercambio ya que estos no reconocen fronteras, culturales, sociales y vivenciales.

### Un Camino a Recorrer

Para abordar los procesos que se encaminan hacia una gestión integral del desarrollo territorio, es necesario transitar por una lectura diferente del territorio, de su geografía política y administrativa, de su gobernanza territorial<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> I.e. La reflexividad no es una pauta para el distanciamiento, sino para la aproximación a uno mismo, a su condición de sujeto concreto, “in-corporado”; por ello, la implicación del sujeto no puede resolverse únicamente con los medios de la reflexión deliberativa, sino con una reflexión en la que está implicada la persona entera incluyendo sus condiciones espacio-temporales y culturales. Si una cultura es un conjunto de prácticas y la interpretación de las mismas, algo, en suma, que se experimenta, la disposición a la interculturalidad requiere que el individuo desarrolle habilidades perceptivas y emocionales que le permitan ser consciente, con su bagaje y raíces culturales y con su propia constitución afectiva. Podría decirse que la reflexividad constituye un diálogo interno, la confrontación que se genera en nuestra mente y en nuestra emotividad siempre que nos topamos con algo extraño, sea una persona, una costumbre, una idea, una creencia, una norma, etc., constituyéndose así en la condición de posibilidad dialogante con lo otro y con los otros. GARCIA G., Manuel. *A Razón Mestiz. Agenda Intercultural*. [EN LÍNEA], Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia-CIDE. (2007), [consultado en Enero del 2009], Colección Estudio Create n° 2, Disponible en Internet en: <http://www.mepsyd.es/cide/espanol/publicaciones/coleccion/estudios/colestudios002/colestudios002pc.pdf>

<sup>19</sup> I.e. Esto suele interpretarse en el siguiente sentido: primero se da un momento de intelección y luego, acabado este, comienza un movimiento de producción. Aristóteles mismo dice “un aspecto del proceso de generación y del movimiento se llama intelección [nóesis] y el otro, producción [póiesis]” pero ambos movimientos son en verdad conjuntos y poéticos en sentido general. Una investigación del significado de téchne desde M. Heidegger- Prof. Gerardo R. Wehinger Licenciando –UNSAM - <!--[if !supportFootnotes]--> [6] <!--[endif]--> ; WEHINGER, Gerardo, “Una investigación del significado de TÉCHEN desde M. Heidegger”, [en línea], Argentina, Mediarte Estudios. Al encuentro del arte y la filosofía, [consultado en Enero del 2009] Apuntes de Cátedra, Antropología Filosófica. Disponible en Internet: <http://www.Mediarteestudios.com.ar/dw/prod-wh-techne-htm>

<sup>20</sup> Cfr. Concepto desarrollado por la autora en su calidad de Directora: Facultad de Arquitectura, Universidad de la República, Ministerio de Turismo, UDELAR – MINTUR, *Pequeñas Localidades, Turismo y Patrimonio*, Inédito, Disponible en Biblioteca del ITU - Facultad de Arquitectura y Biblioteca del Ministerio de Turismo y Patrimonio - MINTUR.2006, 335pág.

El país necesita procesar cambios que enriquezcan su patrón cultural, abordar nuevos enfoques para afrontar la complejidad que la sociedad contiene. Se vuelve necesario reflexionar y valorar los supuestos fundamentales que conducen hacia un nuevo proceso cognitivo propio de una realidad altamente dinámica y cambiante. Nuestro capital cultural constituye la base sobre la que es posible comprender las complejidades y es a su vez el dispositivo esencial a transformar para lograr una dinámica de ruptura con las lógicas actualmente establecidas.

Para producir este cambio varias son las limitantes a superar. El camino ya recorrido, marca una tensión y una dirección: central, sectorial, independiente, vertical y no coordinada. La clave de este proceso que es necesario recorrer es que el territorio nacional se configure en unidad, que se piense en políticas territoriales en una estrategia transescalar: nacional, subnacional y supranacional. Concretamente el camino requiere:

**Comenzar a generar bechas, infiltrar, impregnar nuevas prácticas y nuevos saberes, resignificar las vivencias, humanizar las políticas, priorizar las urgencias, construir un nuevo conocimiento en todas las dimensiones y en todas las esferas de actuación pública y privada.**

**Implementar y ejecutar acciones en marcos políticos integrales de largo plazo. Esta actitud, podrá colaborar para que la sociedad toda, visible e invisible, formal e informal, asuma una nueva actitud, asertiva y proactiva en la diversidad y identidad que posee.**

**Asumir la complejidad, con enfoques dinámicos e interactivos,**

Esta actitud lleva implícito un cambio en el tratamiento global del conocimiento que exige abandonar la noción de un mundo completamente independiente por un mundo interdependiente.

**Pensar en un gobierno y una gobernanza que contemplen al ámbito nacional en sus múltiples dimensiones y que prefigure políticas territoriales para su gestión.**



Lamina 1 Intercambio con Actores:  
FARQ. – UDELAR(2004)

El ámbito nacional requiere convertirse en pieza de diseño, asumida por parte de la sociedad uruguaya.

Requiere con urgencia resignificar al territorio como un sistema activo, sujeto de políticas, no mero soporte, en condición de objeto.

**Este proceso implicará una re-interpretación del marco territorial, legal y administrativo – político, de forma tal de prefigurar un punto de partida intencionadamente diferente.**

Con respecto a esto, Daniel Biagioni,<sup>21</sup> plantea: es necesario realizar una valoración del diseño institucional, priorizando tanto la eficacia como la eficiencia en las acciones de los sectores público y privado, el impulso a la responsabilidad social del sector empresarial y la adecuada articulación y complementación de las acciones del Estado y de la sociedad civil.

La sociedad uruguaya ha sufrido procesos desvalorativos de sus capacidades asociativas y organizativas; la preeminencia del desempeño personal sobre el colectivo, prevaleciendo las leyes del mercado y no la definición de propósitos y metas comunes para el ámbito regional, nacional y/o local.

Esta realidad se expresa en los actores sociales, en los empresariales, en el Estado, en la academia y en el gobierno, lo cual se traduce en una ineficiente gobernanza del territorio.

El proyecto territorial no es aún asumido por estos actores, no existen capacidades, dinámicas vinculares entre ellos, no se evidencia una actitud proactiva. A pesar de las pautas y lineamientos políticos del gobierno, no se cuenta aún con una política territorial nacional y subnacional, en la cual se conceptualice que el territorio sea el sujeto que define e implementa la misma.

*Reafirmando la perspectiva del vínculo desarrollo-sociedad, Stiglitz (apud Biagioni, Daniel:2007:5) plantea que el ...el desarrollo económico de un territorio está insertado en su organización social, de tal modo que la búsqueda de soluciones a la eficiencia productiva requiere no solo cambios económicos sino también transformaciones sociales.*

*Y aquí, debemos reconocerlo ya sea desde la sociedad civil o desde el empresariado, la visión dominante es la asistencialista. Se sigue pensando en muchos lados que es el Estado el que debe resolvernos estos problemas y nosotros veremos si nos sirve o no. A quién se le ocurre ir a trabajar todos los domingos!!!...” (Biagioni, Daniel:2007)*

---

<sup>21</sup> Daniel Biagioni, en el III Seminario Internacional Desarrollo Económico Territorial y Empleo en su ponencia "La importancia del capital social y las instituciones locales para el desarrollo del territorio. Apuntes para una Agenda Uruguay" (Montevideo, 27 al 29 de noviembre de 2006).

**Es necesario atender principalmente la articulación de las políticas locales con las políticas nacionales y supranacionales. El desarrollo territorial debe ser entendido como factor principal de profundización de democracia; en consecuencia, el desarrollo sostenido no surge por casualidad, sino por recorrer una ruta diferente y complementaria con los surcos trazados.**

**Este camino a recorrer requiere entre otros, como punto de partida, el fortalecimiento de los organismos públicos responsables de la gestión, mejorar sus vínculos internos y externos, a nivel supranacional y nacional, así como defender esos espacios en el concierto internacional.**

## CAPITULO II



### Geopolítica del Territorio Transescalaridad

**Reconocimiento del rol determinante de los principales ámbitos territoriales sudamericanos y regionales que han participado y participan en la definición geopolítica del Uruguay.**

**Necesidad de realizar una gestión integrada transescalar del territorio, que atienda a los diferentes ámbitos espaciales y vivenciales**

**Gestión del territorio - mejor equidad**

## GEOPOLÍTICA DEL TERRITORIO

### Impronta Cultural

Se plantea transitar por el proceso de culturización del territorio nacional, como forma de aprehender y contextualizar al Uruguay actual, tanto en su marco regional y sudamericano como en el internacional, con la finalidad de profundizar en su matriz cultural y en las alternativas posibles para su participación en el escenario sudamericano.

La modalidad de ocupación y apropiación del territorio nacional que caracteriza la situación presente se observa principalmente en el contexto del ámbito supranacional, sudamericano

*“Uno puede decir sin temor a equivocarse o exagerar que el Uruguay ha sido un país que a lo largo de su historia ha estado obsesionado por el "afuera" del mundo y la región. En realidad no pudo haber sido de otra manera: si tenemos en cuenta los itinerarios de su historia social, si reparamos en su configuración demográfica, en el proceso de construcción de su cultura, en las modalidades colectivas de encarar la política o de incorporarse a los debates del mundo, difícilmente podamos contradecir esa percepción. El "afuera" ha sido para los uruguayos, como ha dicho Francisco Panizza, una "imagen constitutiva" y una "mirada constituyente".( Caetano, Gerardo. 1993)<sup>22</sup>*

El proceso de conformación del territorio americano ha dejado huellas que signan nuestro patrón cultural y de comportamiento territorial. Este legado dejó una impronta particular en la Cuenca del Plata, lo evidencia en sus activos territoriales. La desembocadura de la Cuenca se distingue a nivel nacional, aun existente. Como se ve más adelante posee condiciones de competitividades excepcionales y vivencialmente particulares.

El contexto geopolítico de Amerindia, marcó una impronta en el patrón de comportamiento del territorio. La cuenca del Río de la Plata, obtiene como espacio geográfico e hidrográfico, su predominancia en Amerindia rápidamente, pero su mayor prevalencia como cuenca territorial, se logra en el proceso de síntesis cultural posterior a la llegada de los europeos a la región, momento en el cual se produce un fuerte mestizaje – indios - europeos – misioneros. Romeo Pérez Antón<sup>23</sup>, comenta al respecto:

*“...La síntesis yo creo ya opera en el siglo XVI, se produce la evangelización, es una evangelización exitosa y se producen otros encadenamientos recíprocos, poblacionales, el mestizaje es intensísimo, en eso no hay diferencia entre portugueses y españoles, surgen las canastas mestizas, pero surge todo tipo de intercambio humano y cultural, que no va a surgir en otras áreas de colonización, vaya uno a pensar en intercambio en*

<sup>22</sup> Según cita Francisco Panizza, en CAETANO, Gerardo. Uruguay y la Integración Regional: Apuntes para una mirada histórica”: Conferencia. Primer Seminario de Reflexiones sobre el Proyecto de Construcción de un Puente entre Colonia y Buenos Aires: “Un puente para dos orillas: los previsibles impactos territoriales” realizado en la Ciudad de Nueva Helvecia, Colonia (Uruguay) en el año 1993.

<sup>23</sup> Según los aportes realizados por Romeo Pérez Antón, en entrevista de Marcela Lale, Gervasio Martínez, Mabel Olivera para las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. DINOT – MVOTMA Agosto del 2007

*Estados Unidos, o mulatos después, vaya a buscar en las áreas de colonización holandesa, en cambio acá, las uniones sexuales que indican una interacción cultural, obviamente intensísima. Esto va contra la historia de que bajamos de los barcos,...*"  
(Pérez, A. Romeo, 2007)

Se puede afirmar entonces que el actual territorio nacional fue apropiado por una lógica territorial y cultural de ámbito continental, que imprimió al mismo una impronta diferencial – cultural y territorial-.

La condición de "país frontera", define su modalidad de integración en el contexto supranacional, la frontera es y fue siempre el espacio de interfase que nos separa y nos unió al mismo tiempo.

El espacio que da nombre a nuestro territorio, "...al oriente del Río Uruguay" forma parte del proceso de construcción de nuestra identidad, "**al lado de**". Proceso que inicia y parte de nuestra identidad de territorio sin límites precisos, difusos, de variadas diásporas de emigrantes e inmigrantes a lo largo del proceso de conformación, objeto / sujeto del "afuera".

Desde las épocas pre-colonial, colonial y postcolonial existe una suerte diferencial en la modalidad de apropiación territorial y en sus posibilidades de acumulación de activos. Si bien es cierto que el recorte del territorio uruguayo fue el resultado de una estrategia geopolítica externa, defensiva, debido a la ausencia de riquezas y recursos naturales comparativamente atractivos en su contexto geográfico y en el momento histórico; la situación contextual, ameritó un proceso diferente en el suroeste, "desembocadura de la Cuenca del Plata", lugar geopolítico y estratégico para el acceso y vínculo con el interior del continente.

El límite noreste del territorio nacional permanentemente fue difuso, sin una definida apropiación interna y externa, resultado de la movilidad defensiva y políticamente estratégica a nivel intercontinental y de las potencias – Lusitana -. Española – Inglesa. Esta fatal modalidad, tempranamente concretó la conformación de un territorio norte y este, generalmente mirado como fondo y no como "figura".

Esta impronta aún se reconoce y se pone de manifiesto en el período de colonización. La localización de las misiones en el territorio, dependientes de la accesibilidad fluvial y de un significado geopolítico, asignan al mismo particularidades territoriales distintivas.

La transferencia cultural que se realiza tanto a los indígenas guaraníes como a los colonos, inicia un proceso de consolidación. Su defensa, su producción, su apropiación se inserta en un proceso de culturización, de acumulación: cultural, económica y productiva. Lo vemos reflejado al comparar estas prácticas, con las vivencias que el Este de la Banda Oriental sufrió, en su largo proceso de delimitación y definición de fronteras.

En este proceso, incide tanto el paso de los bandeirantes por el continente, en sentido este - oeste, como los diferentes tratados y pactos locales, regionales e intercontinentales que afectaron el proceso de identidad y permanencia en el territorio - Tratado de Tordesillas – Tratado de San Idelfonso y el de Madrid que traslada más hacia el oeste y sur los límites de la Banda Oriental.

Las dinámicas de ocupación y económicas prefiguraron un modelo diferente, dado por fricciones de interés expansionistas opuestos. En consecuencia se obtiene una localización de los centros urbanos perimetral en la costa y una baja apropiación del suelo nacional.

A principios del siglo XIX, el proceso de conformación del territorio nacional introduce nuevamente indicadores que evidencian la supremacía hegemónica del territorio fluvial, incorporando al terrestre una particular distinción desde sus orígenes. En forma contrapuesta se evidencia la vulnerabilidad del hinterland y del territorio del noreste, motivo por el cual su conformación y estructuración como tal, es resuelta tardíamente.

Esta impronta aún se mantiene en un territorio joven - menos de 200 años de su definición institucional - que sigue viviendo los efectos e influjos de una región fronteriza dependientes de políticas supranacionales.

La estructura de comunicaciones terrestres y productivas posibilitaron asentar pequeñas localidades y centros de servicio, en un áreas de fuerte vulnerabilidad social, poblacional. Territorio escasamente poblado, con concentración de población en el sur y el oeste, con áreas urbanas de población de origen criolla y europeo. Uruguay en 1860 tenía 132.000 habitantes los cuales estaban concentrados en núcleos urbanos con predominio de europeos y una baja ocupación de los núcleos rurales dispersos y con predominio de población de carácter mestizo – 15,5% del total de población nacional. (*Musso, Carlos, 2004:32*)

Este proceso, que se inicia desde los asentamientos indígenas pre-colombinos, ha conformado una unidad territorial que desborda fronteras, con fragmentos disímiles, pero que el sistema territorial ha sintetizado, estructurando y dándole forma y contenido.

El hinterland continental ha jugado un rol protagónico en el proceso de conformación del territorio nacional, constituyendo un fuerte lazo con los procesos culturales, económicos, productivos y societales.

En este sentido, Romeo Pérez Antón<sup>24</sup> cita a la autora, tres hechos históricos que marcan nuestros fuertes vínculos con el territorio sudamericano, el que configuró

---

<sup>24</sup> PEREZ, Romeo. Entrevista de Marcela Lale, Gervasio Martínez, Mabel Olivera: Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. DINOT, MVOTMA. Agosto de 2007

al nacional, trascendiendo fronteras. “Estos nacen en referencia al rol preponderante que ha tenido Paraguay:

1. De debido a su organización territorial, primigeniamente en Asunción, delimitando un ámbito desde Los Andes al Atlántico. Esta circunstancia nos permite vincular la conformación del MERCOSUR, en el Tratado de Asunción como referencia histórica de un territorio que comparte procedimientos organizativos comunes.
2. El segundo punto de interés, se conforma a través de la figura de Hernandarias. Como gobernador de Asunción, introdujo y difundió la ganadería en la pradera, pero junto con ella exploró al Paraná y en su interacción llegó a adelantarse a la concepción de la cuenca, aunque no tenía un comportamiento de administrador, se esboza, porque se pensó en los ríos no sólo como vías de comunicación, sino como praderas que esos ríos riegan, como ámbito de producción de lo que después se va a comercializar a través de los ríos y del Océano Atlántico. Existía una conciencia de la cuenca pero no su conceptualización.

Se incorpora de esta forma, la modalidad de producción que identifica a la región en el concierto mundial, así como es uno de los fundamentos más persistentes de incorporación de la región a comercio mundial

3. Las Misiones Jesuíticas son otro referente histórico, pues la síntesis civilizatoria que permitió realizar fue trascendente, penetra en todas las capas sociales de la población. \_ Guaraníes y Europeos - Así lo explica Romeo Pérez Antón, cuando cita:

*“...Artigas tenía una raíz guaraní, él va a Paraguay, no a exiliarse, no a morir en la selva paraguaya, él quería recomponerse y seguir luchando con los guaraníes, desde los guaraníes, que lo nutrían...” (Pérez A., Romeo. 2007)*

Este proceso cultural sigue gravitando hasta el presente en la medida que los territorios son apropiaciones y construcciones culturales, nunca fronteras políticas.

En este sentido interesa citar la visión planteada por Raúl Jacob en relación a sus consideraciones del “país chico” y el “gran Uruguay”. “La herencia colonial no fue desterrada por declaratorias ni constituciones. Las fronteras físicas de las nacientes repúblicas no coincidieron en lo inmediato con las económicas”(1988:18, 19).

Su reflexión es ilustrativa cuando cita: “...la independencia americana ha fracturado el orden territorial colonial. Algunos países, entre los que nos encontramos, nacieron recortados y encogidos en el mapa y para colmo de males, con límites difusos o cuestionados.”...”el comercio como el agua, busca su camino” (1988:164)

Esta realidad toma relevancia al considerar las situaciones resultantes de los diferentes procesos culturales. Los distintos fragmentos que componen el territorio nacional, están signados por su proceso histórico, el cual otorgó diferentes identidades nacionales. Pensar en actuar en el territorio implica interpretar y valorar estas identidades, pensar en estrategias que respondan a ellas y evaluar su predisposición al cambio. Contribuir a la configuración de una nueva identidad nacional, que potencie asertivamente la existente.

Se reconocen dos matrices culturales de origen: La nacida y sostenida por el proceso de síntesis cultural, -Cuenca baja del Plata - y la originada por los flujos de poblaciones temporales - Bandeirantes -. Estas dos matrices coexisten en el territorio nacional, otorgando diferentes improntas.

El proceso del territorio uruguayo ha sido históricamente impregnado por este "afuera" en el que las fronteras (desde la dimensión interna y externa) resultan inciertas. En un contexto territorial próximo de fuertes desequilibrios, tanto de escala, economías, como de capacidades de producción.

Los vínculos con los países vecinos hacen que estos roles se conviertan en una estrategia de integración. La sostenibilidad del país pasa también por esta impregnación con los vecinos y con el mundo debido al sustento de su economía exportadora, por sus condiciones demográficas, por la debilidad de sus mercados y por las pocas oportunidades que en la actualidad se ofrece a la población.

La modalidad y la concepción de la estrategia de integración ha sido el centro de atención. La secular oposición entre federalismo y centralismo habla de la histórica confrontación entre distintas concepciones en torno a las modalidades de autonomía o integración. Reflejo de esta postura es el dilema relativo al vínculo entre Uruguay y la región o el Uruguay y los países centrales.

Factores actuales como el proceso de globalización, la revolución científico-tecnológica y la transnacionalización económica llevan en ese contexto a que los gobiernos nacionales pierdan capacidad decisoria y se reduzca su posibilidad de acción.

En el nuevo marco de integración (en el cuál se enmarca la región, el Mercosur) las oportunidades de crecimiento y fortalecimiento del territorio nacional se fundamentan en un modelo exodirigido, que particulariza la dependencia a escala nacional de acciones de carácter global.

La integración del país y de la región en el concierto internacional, por necesidad, deberá prever modalidades de inserción externa, desde el punto de vista de su crecimiento económico sostenible a largo plazo y desde un enfoque integral y holístico del desarrollo, en el que la meta que se plantee esté dada por el desarrollo del ser social.

En consecuencia, el desarrollo, entendido como una construcción social, supone un modelo cultural que sea el resultado de una reflexión y acción autónomas por parte de los habitantes de una comunidad. La capacidad de una sociedad para darse las formas adecuadas en la consecución de un modelo cultural propio. Los territorios con fuerte participación de agentes exógenos y receptivos a la inserción de dinámicas de transformación de origen externo, presentan fuertes desafíos para implementar sus acciones, pues tienen las mayores oportunidades y potencialidades, así como fuertes limitaciones para desarrollar sus praxis de acuerdo a proyectos locales.

En este sentido, se entiende que este tipo de situación, permitirá la identificación y el diseño de estrategias de “Desarrollo Territorial” que incorporen las externalidades, con el propósito de mejorar comparativamente la región y a su vez impedir que se asuman comportamientos no deseados a nivel local.

### **Integralidad - Transescalaridad**

La dinámica de la sociedad contemporánea plantea constantemente el requerimiento de redefinir conceptos y resignificarlos. Por este motivo ponemos énfasis en el concepto de **integralidad** como resultado de una mirada holística y sistémica del territorio.

El manejo de distintas escalas de abordaje del desarrollo territorial, implica situar la mirada en un enfoque metodológico diferente al hegemónico que permita avanzar de modo independiente de las concepciones tradicionales que no han podido resolver la dicotomía entre lo local lo global y las escalas intermedias, las cuales en la realidad nacional no tuvieron éxito.

Dos fundamentos de carácter fuertemente contemporáneos permiten sostener esta mirada en el largo plazo, que atiende a la complejidad de los territorios. Uno se define por las dinámicas vinculares entre el “adentro y el afuera” entre el “yo” y el “nosotros”, por la necesaria interdependencia de ambas partes, desdibujando sus límites. La necesidad de configurar territorios desde la interacción, dando importancia a los elementos resultantes emergentes

El otro se define con el principio de transescalaridad que permite integrar sistémicamente estos dos ámbitos al parecer dicotómicos. Ámbitos diferentes, que necesariamente deben articularse.

El Dr. en filosofía Pedro Luis Sotolongo Codina, (2004: 4,5) habla del papel relevante que juegan los Invariantes de Autosimilaridad Trans-escalar. Estos se definen como conformaciones de uno u otro sistema complejo que se caracterizan por ser idénticas –es decir, similares a sí mismas. De ahí el término auto-similaridad. Sea cual fuere la escala en que indagemos esos sistemas pueden encontrarse en sistemas de los más diversos ámbitos del mundo.

Cuando se distinguen tales invariantes en un sistema complejo, se “captura” una suerte de información de índole micro-meso-macro sistémica inherente al mismo; equivalente a una suerte de “medida” del auto-ensamblamiento de las diversas escalas del sistema. En otras palabras, una información acerca de como las diversas escalas – la “micro”, la o las “meso” y la “macro”- del sistema en cuestión se van ensamblando y articulando entre sí por sí mismas, de manera autoorganizada, es decir, espontánea.

Las invariantes plasman el papel de principio organizante sistémico trans-escalar de la autosimilaridad (de-su-identidad-consigo-mismo) del ámbito (sistémico) de que se trate.

De este modo, cuando se logra revelar una u otra invariante de autosimilaridad a través de las diferentes escalas de uno u otro sistema complejo, es como si el sistema aportara información acerca de esa, su medida “compleja” inherente, específica, gracias a la cual, tales escalas emergen, es decir, devienen a la existencia y se articulan unas con otras.

Por lo mismo, cuando en uno o en otro ámbito estudiado se distingue uno u otro invariante de autosimilaridad trans-escalar, ello ayuda a dotar de coherencia y de significado –sistémico- teórico y empírico a la gran cantidad de datos que van constituyendo el registro histórico de ese ámbito. Esto no asemeja lo particular y específico de lo nuevo que se articula y proporciona entonces un mundo diferente al de la ciencia analítica tradicional.

Centrar el enfoque, tanto en las interdependencias de las acciones y sus resultados emergentes de la interactividad de los territorios, como en la búsqueda de una mirada integral, que incorpore el descubrir las lógicas referidas, a través de sus invariantes de autosimilaridad, permitirá conjugar en una matriz en todas las escalas del ámbito complejo, la integración de sus posibles articulaciones sistémicas y obtener las habilidades que permitan delinear las estrategias de acción.

“Cada porción de materia puede concebirse como un jardín lleno de plantas y como un estanque lleno de peces. Pero cada rama de la planta, cada miembro del animal, cada gota de sus humores, es también ese jardín o ese estanque”. Leibnitz, Gottfried. Siglo XVII<sup>25</sup>

En el sentido descrito, la autora realizó en su calidad de coordinadora por la Facultad de Arquitectura en la Mesa de Ciudad y Territorio de la Comisión Social Consultiva de la Universidad de la Republica en la propuesta “Promoción de Políticas Micro-Regionales y Locales para un Turismo Ambientalmente Sustentable”, una propuesta metodológica de base sistémica en la que se valoran cualitativamente y cuantitativamente los elementos comunes a los diferentes subsistemas territoriales <sup>26</sup>. Se realiza en base a descriptores de especificidad,

<sup>25</sup> Crf. Cita del Filósofo Leibnitz, Gottfried. *Monadología*, (1714) España: Pentalfa Ediciones, Oviedo 1981, 159pág. Edición Trilingüe, Traducción de Julián Velarde. Pág.133

<sup>26</sup> Ver capítulo III pag. 49, del presente documento.

singularidad, potencialidades y riesgos del territorio, para abordar la identificación de nuevas áreas de gestión diferencial en el territorio con una mirada común, transescalar.

Las distintas escalas de planificación no son excluyentes sino mutuamente necesarias. Históricamente las actuaciones han correspondido a intereses de escala nacional o departamental en su gran mayoría y raramente subdepartamental.

Los intentos de regionalización, quedaron en el papel, sólo han prosperado y parcialmente las propuestas a nivel local contenidas en éstos. De esta manera la respuesta resultante es a los fragmentos, no al espacio regional.

Actualmente se requieren instancias de escala meso que articulen relaciones, supradepartamentales, intrarregionales y entre regiones superando e integrando, las estrategias dominantes del paradigma del desarrollo local que prioriza los niveles microescalares. Dichas instancias no necesariamente deben darse por proximidad geográfica, sino que pueden articularse en torno a problemáticas comunes y necesariamente pueden articular áreas del país con los vecinos.

#### Las acciones a nivel supranacional

Se identifican tres lógicas de articulación en la región:

1. El eje de la Cuenca del Plata y su Hidrovía
2. El eje interoceánico
3. El eje de la Costa del Brasil.

Los dos primeros ejes identifican dos tensiones entrecruzadas, la primera en sentido norte-sur y el segundo este-oeste. El territorio nacional participa en la actualidad y participó desde siempre de estas dos tensiones diferentes y complementarias.

**La primera** tensión norte-sur, es una tensión que signa el proceso de conformación del territorio nacional; es más endógena y por lo tanto con menores riesgos y mayores posibilidades de incidir en ella como gestores y ser protagonistas. Articula un área territorial que se escapa de las fronteras nacionales, pero no se escapa de las fronteras culturales. En ella el país está más cómodo, pero posee una prospectiva no tan clara. En la medida que el MERCOSUR esté debilitado, o dependientes de las economías centrales, esta tensión se debilita.

De todas formas se trata de una pieza transescalar con invariantes de autosimilaridad para los territorios que la conforman y es a su vez un dispositivo



**Lamina 2** Cuenca del Río de la Plata - Acuífero Guaraní –  
Elaboración Propia.

territorial con potencialidad de introducir cambios en el contexto sudamericano, Abre puertas de comercialización, intercambio económico, de cooperación y solidaridad entre los países que conforman la cuenca. Posibilita un acercamiento a las raíces culturales enriquece el continente y singulariza su identidad.

Se entiende importante resignificar y poner en valor el hinterland de “Sudamérica Profunda”. Con seguridad las subcuencas del Río Paraná, del Río Paraguay y del Río Uruguay conforman este sistema potencial a nivel territorial.

Es importante reconocer a la cuenca en el sistema territorial que conforma y no sólo desde el subsistema hídrico que lo estructura. El Ministerio de Transporte y Obras Públicas, participa como delegado en el Comité Intergubernamental de la Hidrovía Paraná – Paraguay; es prioritario ampliar las competencias del Comité Intergubernamental, de forma tal de coordinar integralmente la cuenca, concurrentemente con las asignadas y no tan alejadas a las del MERCOSUR.

El comité tiene una larga trayectoria, próxima al medio siglo, pero no ha tenido una mirada territorial de la cuenca, no ha logrado políticas de integración, no ha tocado otras dimensiones. Esta ausencia de gestión es sin duda un legado de la historia, que la geopolítica dificulta donde priman las visiones de integración unilaterales, sobre todo en la dirección Este - Oeste

Los temas productivos, de comercialización de energía y agua son fundamentales y endógenos a este espacio común, propio de Sudamérica.

**La segunda** lógica, participa de dinámicas territoriales similares por pertenece también al proceso de conformación del territorio nacional. En éste corte temporal el país no participa de su gestión.

No influye en las decisiones que toman los 12 países miembro Sudamericanos del IIRSA- Integración de la Infraestructura Regional del Sur<sup>27</sup>, sólo es receptor de los lineamientos de actuación que estos planifican para su territorio.

El Uruguay se ve beneficiado en la medida que los procesos logísticos y las comunicaciones de la región están fortalecidos, pero no se ve beneficiado cuando se afectan recursos naturales no renovables.

Para el país estas dinámicas son exógenas, por lo tanto no participa de su gestión, por mas que se transfiera la información y las acciones planificadas en el corto mediano y largo plazo.

**El tercer eje** es importante y aún más real que los dos anteriores. Brasil requiere completar su desarrollo social y económico. Con Brasil, las escalas son diferentes y los beneficios en relación a éstas. Existe una actitud proactiva hacia Uruguay,

---

<sup>27</sup>I.e. IIRSA: Integración de la Infraestructuras Regional del Sur. Acuerdo realizado entre 12 país de la Cumbre de Presidentes en Brasilia el 31 de Agosto del 2000 – financiado por el BID, Caf, Fonplata, Bondes de Brasil, Concesiones y Agentes Privados. Gestiona 12 ejes, de 335 proyectos que representan 37.425 millones de Dólares.

pero el país no está en condiciones de negociar. La escala no lo permite. Está en el campo de las posibles estrategias, en la medida que las directrices que se definan sean compatibles con sus decisiones.

De todas formas se trata de un vínculo más fuerte que con la Argentina, ya que este tiene debilidades en su sistema económico y político, que trascienden fronteras, tanto internas como externas.

Las lógicas que posibilitan la integración regional, tienen dos tensiones, la lógica ribereña y la lógica transversal, En este sentido el Profesor Gerardo Caetano<sup>28</sup> transmite a la autora que estos vaivenes, conforman parte de nuestro proceso, e involucran a Argentina y Brasil. Ya desde el siglo XIX prevalece Brasil sobre Argentina, entre otras cosas, porque prevalecen los corredores transversales, en la mayoría de los temas y sobre todo, en el momento de la construcción del soporte energético<sup>29</sup> para su desarrollo.

El Uruguay necesita este vínculo interno - externo, tener una dinámica de intercambio flexible que se adapte a los requerimientos de escala de los diferentes acuerdos y coordinaciones transfronterizas. Mejorar la situación del país en el MERCOSUR, estimulando la especialización y la complementariedad productiva, teniendo en cuenta las ventajas geopolíticas y el menor desarrollo relativo en diversas áreas y sectores, así como también ciertas ventajas y los perjuicios ya soportados en materia arancelaria intra y extraregional y los impactos negativos sufridos en nuestro aparato productivo hasta el momento.

Las iniciativas de descentralización política y descentralización territorial constituyen avances importantes en el sistema democrático, abriendo nuevos canales de participación de los ciudadanos y de las organizaciones sociales, dinamizando en particular la gestión local. Es altamente conveniente la promoción de un desarrollo equilibrado de todo el territorio nacional, que supere la distribución desigual de recursos y oportunidades con base en una adecuada planificación territorial.

La descentralización política, deberá abarcar al territorio nacional en su unidad e integralidad. Propiciar nuevas formas asociativas de organización social y territorial, posibilitar el acceso a los organismos sociales y políticos locales a sectores tradicionalmente distanciados de los procesos de decisión, constituyendo nuevos actores y enriqueciendo la acción del gobierno.

---

<sup>28</sup>CAETANO, Gerardo, Entrevista de Marcela Lale, Mabel Olivera: Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. DINOT, MVOTMA. Julio de 2007

<sup>29</sup> I.e. En la entrevista realizada al Prof. Gerardo Caetano plantea". Brasil tiene más de 30 represas hidroeléctricas, algunas de ellas de gran calado y tiene un porcentaje muy importante, de su base energética, soportada históricamente en energía hidroeléctrica, básicamente articulada con Paraguay y también con Bolivia. Argentina tiene solamente una, que es Salto Grande. La historia de la Argentina del siglo XX, es la historia de la derrota, la Argentina de los comienzos de siglo más que duplicaba el PB brasileño y era una tercera parte del PB brasileño y esto, entre otras cosas, tiene que ver con el aprovechamiento energético y la sagacidad en el aprovechamiento de la geopolítica. La Argentina fracasó, el surgimiento del tratado del Río de la Plata, entre otras cosas tiene que ver con eso, tiene que ver con una Argentina perdidosa.

Es imprescindible ampliar las competencias de los Gobiernos Departamentales a los efectos de posibilitar su conversión en promotores del desarrollo de sus localidades y sus contextos territoriales.

La descentralización territorial permitirá la generación de una matriz territorial diferente de aquella propia del centralismo, posibilitando una mayor equidad a través del involucramiento de los ciudadanos en la toma de decisiones.

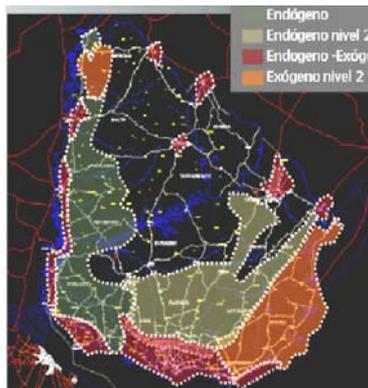
Para avanzar en materia de descentralización territorial se requiere voluntad política, pero también nuevos marcos jurídicos. Resulta imprescindible propiciar un acuerdo político amplio para aprobar el Proyecto de descentralización, de modo tal que el proceso de descentralización territorial se vea respaldado por una verdadera política de Estado.

El proyecto de descentralización elevado por el Poder Ejecutivo y a consideración del Parlamento, - ya sancionado por la Cámara de Representantes - crea un tercer nivel de gobierno con más de 150 gobiernos locales electos directamente por la ciudadanía. El mismo establece la creación preceptiva de Municipios en poblaciones de más de 2000 habitantes y la posibilidad que los haya en poblaciones más pequeñas y en las plantas urbanas de las capitales.

Éste proyecto crea las condiciones para que los gobiernos locales sean protagonistas de su territorio. Los ciudadanos eligen sus autoridades a través del voto secreto y representación proporcional-. Se crean órganos colegiados y se jerarquiza la figura del alcalde.

El proyecto de descentralización propuesto, implica a su vez una propuesta de descentralización territorial. Nuevas figuras de coordinación e integración deben acompañar esta propuesta ya que este proyecto debe estar integrado a una propuesta de organización transescalar del territorio, en el cual las competencias de los gobiernos departamentales, que juegan un papel preponderante por su carácter vinculantes con ámbitos territoriales menores, asuman sus potestades construyendo espacios de gestión flexibles e integrados con otras realidades comunes a su ámbito de gestión. Este se transforma en el desafío a nivel nacional de mayor trascendencia debido a su impacto territorial.

### CAPITULO III



#### Resignificación del Territorio Singularidad

**Importancia de reconocer y significar lo local desde el ámbito espacial, vivencial, como productivo, social e institucional.**

**Resignificación de las especificidades y singularidades en sus diferentes escalas espaciales, principalmente en la valoración de los recursos naturales y culturales. Hacia la eficiencia y productividad.**

**Contrastación de diferentes realidades sub-nacionales.**

## RESIGNIFICAR EL TERRITORIO

Este capítulo plantea un camino a recorrer hacia la resignificación del territorio nacional, interpretando su capital de activos nacionales y supranacionales, distinguiendo sus invariantes de autosimilaridad, reflexionando sobre la generación de una nueva matriz territorial que signifique los procesos de acumulación y aquellos hechos y dispositivos<sup>30</sup> territoriales portadores de cambios.

Esta interpretación valora una visión sistémica multidimensional e integral del territorio, que permita destacar las singularidades y visualizar las lógicas, destacando los fragmentos y los vínculos que estos sostienen con los ámbitos mayores.

### Marcos de Referencia

Se considera necesario en primer lugar, reflexionar sobre la base de cuatro marcos de referencia, que permiten reconocer en las modalidades de acción los riesgos y potencialidades de los actuales procesos de gestión territorial.

#### El Marco Jurídico

El marco jurídico nacional, se basa en el derecho privado del suelo. Su lógica y conformación atiende a la protección de la propiedad privada y no esta concebido como una protección del suelo en tanto bien público.

El marco legal que regula las modalidades de manejo, promoción y protección del suelo y que posibilita un desarrollo equitativo para los uruguayos, no es entendido como una competencia prioritaria del derecho público.

Aún no existe un marco que englobe la regulación a nivel nacional, departamental y local que se integre, según sus diferentes modalidades de accionar y que califique las acciones que el hombre realiza en su capacidad de antropización del suelo.

Se cuenta con un débil marco de regulación, sostenido por un saber - hacer de los operadores territoriales. Las acciones con frecuencia se realizan sobre la base de la confianza en círculos cercanos a los técnicos administrativos y profesionales (locales, nacionales y en algunos casos regionales).

<sup>30</sup>I.e. Mientras Foucault hablaba de episteme, de saber y de formaciones discursivas en las palabras y las cosas y en la arqueología del saber, en la Voluntad de saber habla de "dispositivo" y de "disciplinas".

Lo que ha cambiado es la relación del saber con el poder. Mientras la episteme es un dispositivo específicamente discursivo, que tiene que ver con la disposición de los enunciados dentro de una teoría científica. El dispositivo que después conforma, está determinado por las prácticas sociales y el poder que las atraviesa, a través de formaciones discursivas y no discursivas. Para el pensamiento clásico, lo discursivo sería el soporte de la institución, mientras para Foucault sería todo lo que el individuo aprende y que lo constriñe.

Para terminar pienso que la noción de dispositivo es la formulación más sólida para enfrentar la conceptualización del hipotético deductivo. Dicha noción se ha ampliado con los aportes de Deleuze y Lyotard conformando una originalidad metodológica. Se desconocen aún los alcances de su aplicación en el contexto de las ciencias sociales.(FERNÁNDEZ, Hugo, O. "Acerca de Foucault y las prácticas sociales" [en línea]. Disponible en <http://sincronia.cucsh.udg.mx/fernandez.htm>

En este sentido están mejor posicionadas las normas legales:

- vinculadas al ordenamiento territorial y el desarrollo urbano a nivel departamental, que las nacionales, sin dejar de reconocer el hito importante que constituye la aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible <sup>31</sup> para el ámbito nacional. Actualmente aun esta en proceso su reglamentación e implementación.

- vinculadas a la protección y manejo del medio ambiente a escala nacional.

Si bien en estos últimos años son escasas las normas aprobadas, en la primera década del 2000, se concretaron avances que permiten optimizar la gestión y una mejor sostenibilidad de los recursos renovables del territorio nacional.

Se puede citar el Art. 47° y su complementario el Art. 188° de la nueva Constitución de la República (aprobada en 1996): A través de éstos se introducen una nueva conceptualización, los marcos jurídicos de referencia, pautan actuaciones en el territorio, priorizando aquellos componentes que atiende al bien común, tanto en relación a los recursos naturales, como a los derechos humanos.

El Art. 47° es claro, introduce en la constitución la protección del medio ambiente como de interés general a través de la ley N° 17283 que lo reglamenta. A su vez declara que el agua es un recurso natural esencial para la vida y que su acceso – agua y saneamiento- constituyen derechos humanos fundamentales, dándole prioridad a las razones del derecho social antes que las del derecho económico.

Complementaria mente el Art. 188° de la misma reforma de la constitución, pone limitaciones a la intervención de capitales privados, en los servicios públicos de agua potable y saneamiento, asegurando de esta forma una estrategia para sostener el uso y goce de este servicio a la población. El acceso al agua potable y el acceso al saneamiento, constituyen derechos humanos fundamentales.

Interesa señalar, a su vez que el Art. 50° de la constitución, apuntala este proceso promoviendo el desarrollo regional y el bienestar general, siendo éste uno de los objetivos que da impulso al proyecto de descentralización.

El marco jurídico, muestra posibles rutas en el proceso de autoorganización del territorio y un mejor posicionamiento para la organización del mismo.

No existen aún lineamientos integrales para un desarrollo territorial, no se han elaborado políticas para el territorio nacional que tomen al territorio como pieza de diseño.

La ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (OT y DS), en su Art. 5° define un conjunto de principios rectores que transitan por primera vez, en la atención a la complejidad del territorio.

---

<sup>31</sup> Ley N° 18 308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible: Se aprueba el marco regulador general del ordenamiento territorial y desarrollo sostenible. Junio del 2008.

En ese sentido plantea sus objetivos en la equidad social y la cohesión territorial, la coordinación y cooperación entre las entidades públicas y la sociedad civil, la participación ciudadana en el proceso de implementación de los planes, la distribución equitativa de las cargas y beneficio del proceso urbanizador entre actores públicos y privados. La definición de directrices nacionales y regionales que permitirán caminar en este sentido, así como los espacios de intercambio y coordinación entre los organismos públicos y de estos con lo privados, figuras que prevé la ley y mejoran las posibilidades de construcción de un proyecto común.

Este marco regulatorio, requiere modificar la estructura de pensamiento. Es un paso importante que desde el gobierno, se camine en esta dirección, pero a su vez requiere que la sociedad civil sea la que se apropie conjuntamente de este pensamiento, pues asume indirectamente la responsabilidad, al depositar su confianza en la gestión del territorio nacional.

### **El Marco Cultural**

Se entiende que es necesario reinterpretar el territorio, pensar en él como unidad. Configurarlos desde el “nosotros”, tomando lo propio como no escindido de lo ajeno, rescatando sus diversidades y su singularidad, valorando sus especificidades, que le otorgan su competitividad.

La academia sostiene este discurso pero no tiene posibilidades de aplicarlo, el gobierno lo asume pero no la ha podido instrumentar, la sociedad civil lo desconoce.

En el desarrollo de la Tesis se realizaron consultas, a personas vinculadas con el saber y el quehacer en la organización del territorio y en la definición de políticas de actuación a nivel nacional y departamental sobre la construcción de tres mapas cognitivos<sup>32</sup> de diferentes ámbitos espaciales y con diferentes alcance: el inmediato, el cercano y el distante, a su vez se solicitaba que se realizara un mapa cognitivo del Uruguay y que se le asignara una de las tres categorías.

Los resultados fueron elocuentes: sólo contestó el 40% de las personas consultadas, el 50% de éstas, provienen de la academia. El 50% restantes se corresponden con personas vinculadas a cargos de conducción a nivel ministerial; a asesores a nivel de las oficinas de la Presidencia de la República y profesionales consultores.

El resto de los consultados manifestaron que no estaban en condiciones de realizar lo solicitado. Algunos por el cargo que ocupaban, pues transferían su

---

<sup>32</sup>I.e. El interés de esta solicitud radica tanto en el apoyo al pre - diseño de las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial, - en el carácter de Asesora de DINOT que sostenía la autora- como en la interpretación de las mapas conceptuales que los cargos de alta conducción y decisión del Estado, tienen del ámbito nacional, 2007.

propuesta política, otros porque no podían conceptualizar su propuesta y plasmarla gráficamente.

Analizando los resultados, se confirma la hipótesis de que por más que existan marcos legales de aplicación de las normas para la organización y desarrollo del territorio, no existe en los poderes decisorios la capacidad de idear y conceptualizar el territorio. Con seguridad la modalidad disciplinar que formula la consulta, - espacial – permitió estas respuestas negativas. La conceptualización del territorio no necesariamente tiene que responder a una cartografía realista, puede ser indicativa, abstracta, un discurso literario, las formas que cada uno entiende convenientes para representar sus ideas. De todas formas se puede aceptar que introdujo una desviación de las respuestas obtenidas.

Con firmeza sí podemos concluir que buena parte de los decisores públicos actúan en una realidad compleja y dinámica, que se configura en el movimiento, en su accionar, en la subjetividad y ellos no se sienten parte de esta realidad, se sienten fuera de ella. Otras formas de analizar la realidad le son extrañas. Suelen carecer de un espejo vivencial y su visión es lineal, les es difícil verse a sí mismos e insertos en su contexto social.

### **El Marco Administrativo:**

La situación descrita en los párrafos anteriores ejemplifica la vulnerabilidad de las capacidades técnico-administrativas de la estructura política y de gobierno del país, para encarar las problemáticas territoriales, en los ámbitos de gestión nacional y departamental.

Se asume que para impulsar un desarrollo territorial a nivel nacional, sobre la base de la equidad y un desarrollo sostenible es necesario poner en valor la estructura de funcionamiento del Estado, entendiendo que esta deberá abordar esta temática en las distintas dimensiones que articulan dicha realidad. Existen fuertes carencias en la articulación y coordinación de los distintos actores involucrados en el hacer institucional y grandes ausencias en la participación por parte de los agentes económicos y sociales.

Los recursos humanos del sector público evidencian fuertes vulnerabilidades y estos comprometen la eficiencia del sistema de gobierno del territorio. La estructura administrativa y técnica administrativa, así como los cargos de mando en la administración pública tienen dificultades para asumir un cambio de postura, hacia una actitud proactiva.

Estas debilidades, hacen vulnerable su actuación y se traducen en un uso ineficaz de los recursos públicos y privados. Ésta, se ve incrementada, por el accionar de una administración central que responde a políticas y formas de actuación administrativas fundamentalmente de carácter central y sectorial, en el

ámbito nacional y en los ámbitos departamentales, con escasos niveles de coordinación y planificación.

Así, las distintas unidades administrativas de las instituciones públicas con competencias en los ámbitos departamentales y nacionales, se suman instituciones privadas, que dependen de sus oficinas centrales, principalmente situadas en el Región Metropolitana o en Montevideo.

Esta reflexión se sustenta en las dificultades que la administración pública ha demostrado a lo largo de su historia. La conceptualización que ha realizado el Estado sobre su deber-hacer, ha sido sistemáticamente impulsora de un pensamiento renovador para su época, tanto lo demuestran los marcos legales, como las utopías planteadas por la sociedad, en diferentes momentos de la historia. Se cita la propuesta artiguista, la visión del “gran Uruguay, búsquedas desde la sociedad civil y desde el Estado que no se concretan, pues como nos dice Raúl Jacob “...Es necesario admitir **que el Uruguay actuaba con tardanza**, que el trámite parlamentario de los proyectos de Obras Públicas era sumamente lento....Hacia 1930 se había cumplido aquello de que Quien pega primero pega dos veces...” (1988: 168)

### **El Marco territorial:**

Las lógicas de conformación y gobernanza del territorio marcaron huellas que imprimieron vectores de comportamiento diferentes, éstos asignaron diversas realidades a los distintos fragmentos del territorio nacional.

En este sentido actualmente el territorio se presenta con fuertes desequilibrios territoriales, con áreas excluidas y áreas que sintetizan las dinámicas emergentes en el territorio. Fuertes dualidades y territorios social y espacialmente fragmentados. Existen en el territorio enclaves urbanos y rurales, con aislamiento, no sólo espaciales, sino vivenciales y territoriales. La calidad de vida, la accesibilidad al territorio, la densidad de población, el paisaje cultural, las modalidades productivas, manifiestan, entre otros, aspectos de estas cualidades de un territorio fragmentado.

Al pensar en el ámbito nacional y en su marco territorial sin duda se visualiza un espacio disímil con gradientes particulares, tanto en sus potencialidades productivas, sociales y culturales, como en sus índices de riesgo y vulnerabilidad.

Sus relaciones de dependencia tanto a nivel interno como externo definen tensiones subnacionales y supranacionales. Estas son necesarias y estructuran las dinámicas vinculares<sup>33</sup> establecidas. Las emergencias de esta realidad no son visibles, o son visibles sólo en parte del territorio.

---

<sup>33</sup> Se hace referencia al concepto de Ocampo, R. Op. Cit , pág.8

A través de estas reflexiones, se instala la duda si es válida la matriz que aún pauta el desarrollo del territorio.

Se entiende que la apuesta del país debe seguir pasando por este territorio, no sólo vinculado a la estrategia “Puerto, pradera, frontera,”<sup>34</sup>, sino a la consolidación de sistemas de redes más densos y con nudos más activos acrecentando su capital cultural, económico y social, valorar sus particularidades locales, integrándose y resaltándose en el contexto regional del cono sur, evitando su mimetización y transculturación, a través de la valoración de su identidad y su capital de activos territoriales.

Pensar el territorio, sólo como en la capital nacional y su borde costero, limita sus alternativas de transformación, pensar a su vez el territorio desconcentrado, de una matriz uniforme que no incluya en su matriz las diferencias que su “capital territorial” construyó, no es real y sostenible en el corto, mediano y largo plazo.

Es pertinente en este sentido repensar la matriz territorial, ésta no se reconstruye aisladamente, no se define totalmente, debe estar abierta al cambio sobre la base de su proceso de configuración. Es necesario pasar a un nuevo estadio de la matriz, para esto se deben reconocer los dispositivos portadores del cambio.

Éste es el objetivo implícito en el presente documento, aportar a reconocer los dispositivos que permiten permitan el cambio<sup>35</sup>, sobre la base de la generación de una nueva matriz de desarrollo territorial.

### **Matriz territorial**

Las reflexiones que se presentan, apuntan a visualizar los diferentes comportamientos del territorio escapándose de sus unidades administrativas. Su lectura se realiza con la información disponible en las unidades territoriales menores, posibles de agregar en unidades comparables<sup>36</sup> y que no superen a las áreas definidas en las secciones censales del Instituto Nacional de Estadística – INE-

Esta prioridad, impidió obtener en los diferentes descriptores temáticos utilizados indicadores actualizados. Se considera que éstos manifiestan la tendencia nacional y en ese sentido fueron analizadas.

El estudio recoge principalmente información de los trabajos realizados por la autora en la Facultad de Arquitectura, Universidad de la República Oriental del Uruguay, vinculados con el territorio nacional (Olivera, Mabel. a, 2004 y Olivera, Mabel.

---

341.e. En el sentido otorgado por Reyes Abadie, W; Bruschera, O; Melogno, T; (1966) La Banda Oriental, pradera, frontera, puerto. Montevideo, Ediciones Banda Oriental.

351.e. Construir una matriz intercambiable, adaptativa, con componentes espaciales territoriales, económicos y productivos necesarios para crear el sostén a su desarrollo territorial

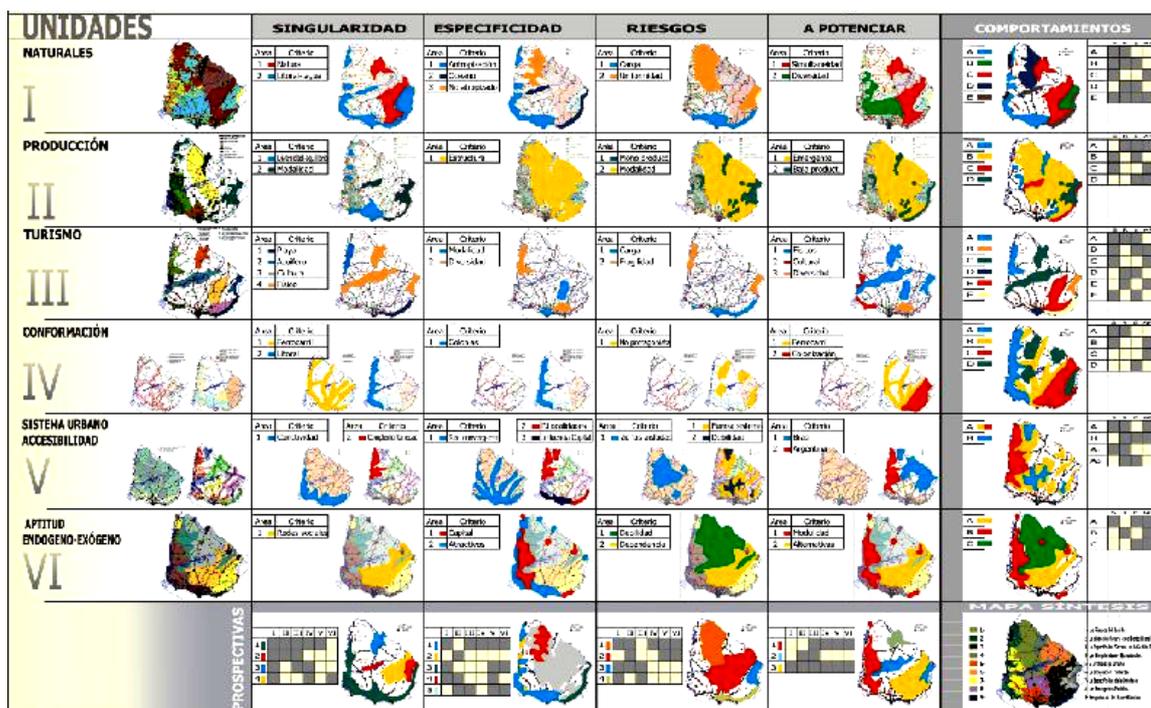
36 N.b. Es de hacer notar, que no existe aun a nivel nacional, unidades geográficas, con referencias espaciales comparables a las dinámicas territoriales y compartidas a nivel público y privado. . La unidad departamental, es la que permite cotejar la información a nivel nacional, pero esta adolece de desvíos importantes pues responde internamente a distintas realidades territoriales.

b, 2006) . Las temáticas entendidas como pertinentes son aquellas que prevalecen en la distinción de comportamientos independientes y que requieren modificar sus lógicas para configurarse en interdependientes.

Se reconocen espacios subnacionales que no han encontrado un posicionamiento a nivel nacional pero son piezas claves de integración para un desarrollo territorial nacional. Se menciona como ejemplo las áreas que conforman parte de las planicies del Río Uruguay, interfase con el Uruguay más profundo; y las áreas de las sierras, ellas también interfase entre el borde atlántico y el centro del territorio.

En la propuesta metodológica realizada por la autora, citada en la pagina N° 36 del presente documento se resalta la metodología aplicada en la identificación de estas unidades “meso” de alcance nacional.

Para operativizar esta mirada diferencial, a modo de instrumento, se construyó una matriz de doble entrada en la cual se cruzan las dimensiones sustantivas de



Lamina 3 - MATRIZ TERRITORIAL Facultad de Arquitectura UDELAR (2004)

partida<sup>37</sup> con las invariantes de autosimilaridad<sup>38</sup>.Estas están graficadas en las Lámina N° 3, adjunta.

<sup>37</sup>I.e. En la propuesta de referencia las dimensiones sustantivas establecidas están vinculadas con la identificación de unidades territoriales de comportamiento homogéneo, estas son: Unidades de paisaje, Unidades de producción, Unidades Turísticas, Unidades del proceso de Conformación del territorio, Unidades de accesibilidad y influencia urbana, Unidades de Gestión.

<sup>38</sup>I.e. Las invariantes de autosimilaridad fueron establecidas en función de descriptores temáticos y se corresponden con indicadores cualitativos y cuantitativos de las dinámicas territoriales que se establecen.

La base aplicada es de carácter sistémico, con valoraciones cualitativas y cuantitativas de los elementos comunes a los diferentes sub-sistemas territoriales, sobre las temáticas de: especificidad, singularidad, potencialidades y riesgos a asumir.

Se construyó esta matriz con el propósito de abordar el estudio del desarrollo territorial de las Pequeñas Localidades. Los criterios utilizados de ponderación están deliberadamente focalizados hacia parámetros sustantivos de desarrollo territorial.

Como resultado de la matriz operativa se obtienen:

- a) Mapa conceptual de unidades a nivel meso según sus invariantes de auto-similaridad a nivel nacional.
- b) Mapa conceptual de comportamiento diferencial en el territorio nacional.
- c) Fragmentos territoriales predominantes según su especificidad y singularidad

### **Mapa conceptual a nivel meso**

El mapa conceptual a nivel meso según sus invariantes de autosimilaridad, identifica a través de la matriz descrita, nueve áreas resultantes, las cuales fueron nominadas de acuerdo a sus capitales territoriales y a las dinámicas vinculares a abordar en el contexto del territorio nacional, en búsqueda del desarrollo del territorio nacional.

#### **1. La Distinción Natural en el Borde litoral.**

La singularidad del soporte natural, Río Uruguay y afluentes, sus suelos profundos y fértiles - las especificidades productivas así como la presencia de diversas localidades con alcances funcionales significativos, reafirman la capacidad de su potencial propio, en un proceso sinérgico con su territorio circundante.

#### **2. La Especificidad Serrana en la Gestión Territorial**

Distinguida históricamente por su colonización dispersa. El soporte físico de las Sierras del Este proporciona oportunidades de desarrollo al visualizarse tanto especificidades y singularidades naturales y paisajísticas como productivas.

#### **3. Los Riesgos del Basalto**

Esta área, expresada en la modalidad de ganadería extensiva, presenta fuertes dificultades de organización, accesibilidad y marginación a los procesos de conformación y estructuración del territorio. Se entiende que es necesario buscar alternativas estratégicas que logren reposicionarla

#### **4. Las Singularidades Estructurantes**

Oportunidades únicas en el territorio nacional, fuertemente caracterizadas por elementos naturales y paisajísticos, requieren potenciar y planificar sus modalidades emergentes, básicamente en los recursos del sistema hídrico y en la forestación, tanto en lo cauteloso como en lo provocativo.

### **5. El Archipiélago Urbano**

Destacado por la fuerte influencia metropolitana, los suelos fértiles de la llanura platense y una rica actividad productiva, participa activamente en los procesos históricos de conformación del territorio. Esta situación le permite constituirse en uno de los principales sistemas urbanos así como detentar el mayor capital de activos, prefigurando una situación de privilegio en cuanto a recursos y gestión.

### **6. La Integración Fronteriza**

El predominio neto de la producción ganadera, la zona de prioridad forestal, la situación de aislamiento con respecto a los procesos de conformación del territorio, la baja accesibilidad y los vínculos esporádicos que se establecen con Río Grande do Sul, plantean tanto su especificidad como los mayores riesgos a asumir. Este comportamiento comprometido requiere la urgencia en la búsqueda de alternativas de integración con el espacio supraregional.

### **7. La Especificidad de la Interfase**

Su capacidad de gestión endógena y la inclusión de áreas de diversidad cultural fundamentalmente al sur, permiten prefigurar alternativas de desarrollo en busca de una especificidad, vinculadas a modalidades de turismo cultural y de producción.

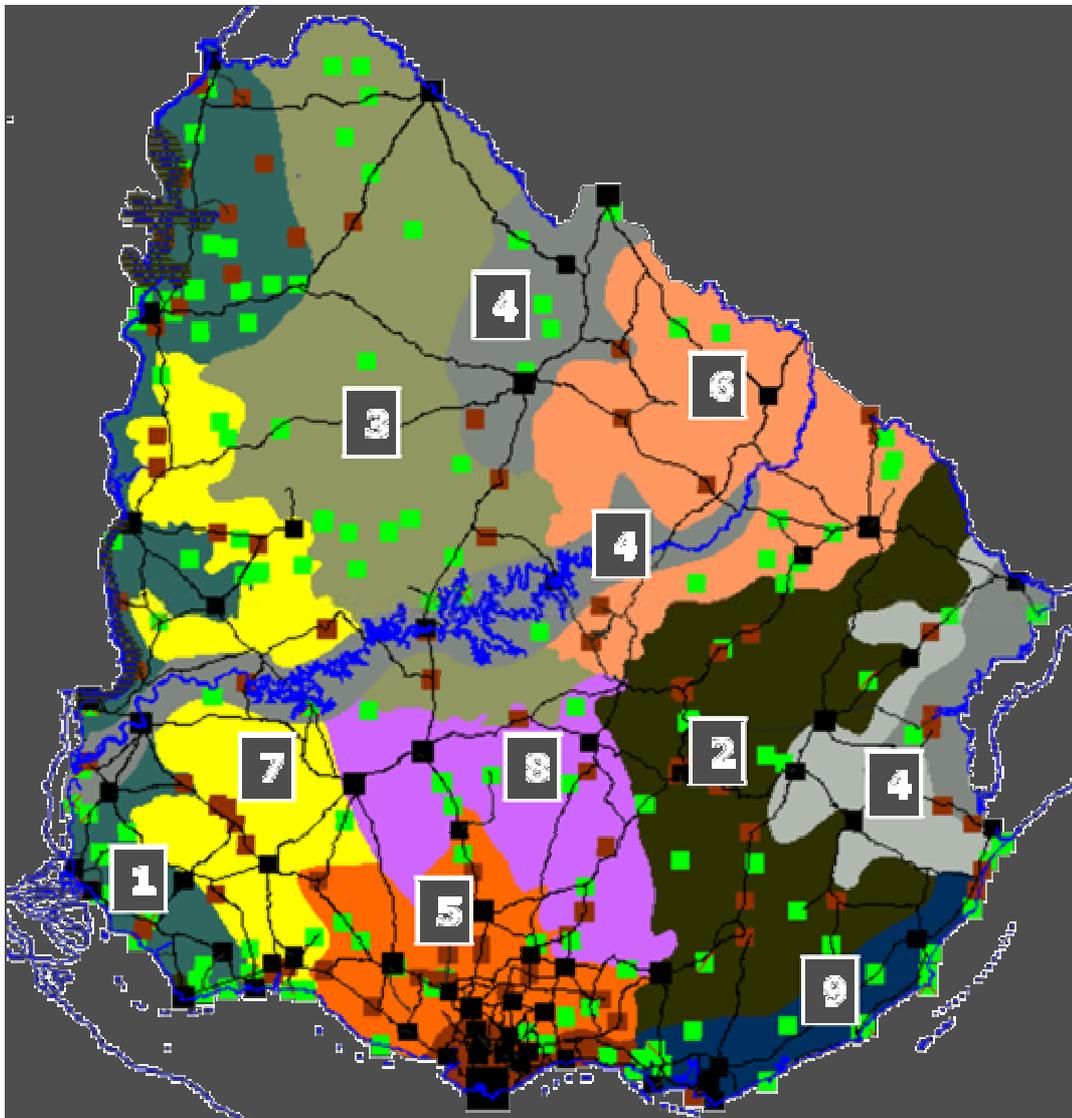
### **8. Los emergentes posibles**

Estos suelos variables con profundidad y fertilidad, con predominio de la ganadería bovina están signados por la conformación del sistema ferroviario.. Sus potencialidades están vinculadas a su situación territorial y al reposicionamiento de los elementos genéticos de su conformación histórica.

### **9. Resignificación del Borde Atlántico**

Contiene potencialidades internas y externas, dadas por la receptividad de su territorio, a su vez posee fuertes desafíos para un desarrollo sostenible, por su capacidad de carga y transformaciones posibles de su paisaje y su ambiente.

Presenta un sistema urbano caracterizado por un conglomerado de pequeñas localidades a lo largo de la faja costera, con fuerte dinámica poblacional de signo positivo y dependencia con respecto a las ciudades mayores. La resignificación de sus singularidades, proporcionarán la especificidad y la intencionalidad en sus posibilidades.



**Lámina 4** Unidades Comportamentales - Nivel Meso - Mapa Conceptual. Facultad de Arquitectura –UDELAR (2004)

**Mapa conceptual: Acciones y Actores.**

Del análisis realizado, se considera importante, detenerse en el mapa conceptual de comportamiento del territorio, resultante de los agentes y sus acciones de carácter endógeno o exógeno, inserto en el marco de los procesos de reestructuración supranacional y nacional, atendiendo a las ventajas y desventajas que éstos procesos otorgan al territorio nacional.

Estos procesos “establecen una estructura territorial jerarquizada que permite visualizar crecimientos divergentes (concentración, desigualdad) dentro del sistema urbano territorial a escala nacional. Estas características pautan las oportunidades de actuación y el carácter de las acciones a desarrollar y los agentes que intervienen en la gestión del territorio” (Olivera, Mabel. 1999)<sup>39</sup>.

El análisis aporta en el reconocimiento del comportamiento territorial en las diferentes escalas - nacional, regional y local - y a las acciones de carácter endógenos y exógenos, que desencadenan las dinámicas territoriales y los agentes que intervienen según las distintas modalidades de actuación.

Los descriptores de este comportamiento territorial son aquellos indicadores que reflejan las aptitudes propias o endógenas del territorio e indicadores que identifican comportamientos de componentes exógenos. Estas variables incluyen aspectos sociales, culturales, ambientales y económicos.

Dentro de estos indicadores, se encuentra:

1. un primer grupo, que se implanta en el territorio en forma selectivamente dispersa, con actividades que mejoran su competitividad territorial, como servicios a la producción, actividades corporativas y de servicios especializados y/o nuevas industrias (blancas / telemática)
2. El segundo grupo que se identifica se vincula a la mejora de la calidad de las infraestructuras de transporte y comunicación como así a la de conectividad y accesibilidad al sistema urbano.
3. Paralelamente, los vinculados con tendencias a la monoproducción, así como la calidad de la mano de obra y/o ausencia de mercados laborales, son indicadores indirectos de la atracción de emprendimientos exógenos al territorio.
4. Por ultimo, la fortaleza de sus identidades culturales, los procesos y niveles de organización local y regional, así como la existencia de redes formales e informales, son indicadores del proceso de acumulación de activos territoriales y de las fortalezas sociales.

A través de estos indicadores, la autora realizó<sup>40</sup> un mapa conceptual de carácter temporal, graficado en la lámina N° XX sobre la gestión del territorio nacional donde se identifican diferentes unidades de gestión en función de su capacidad

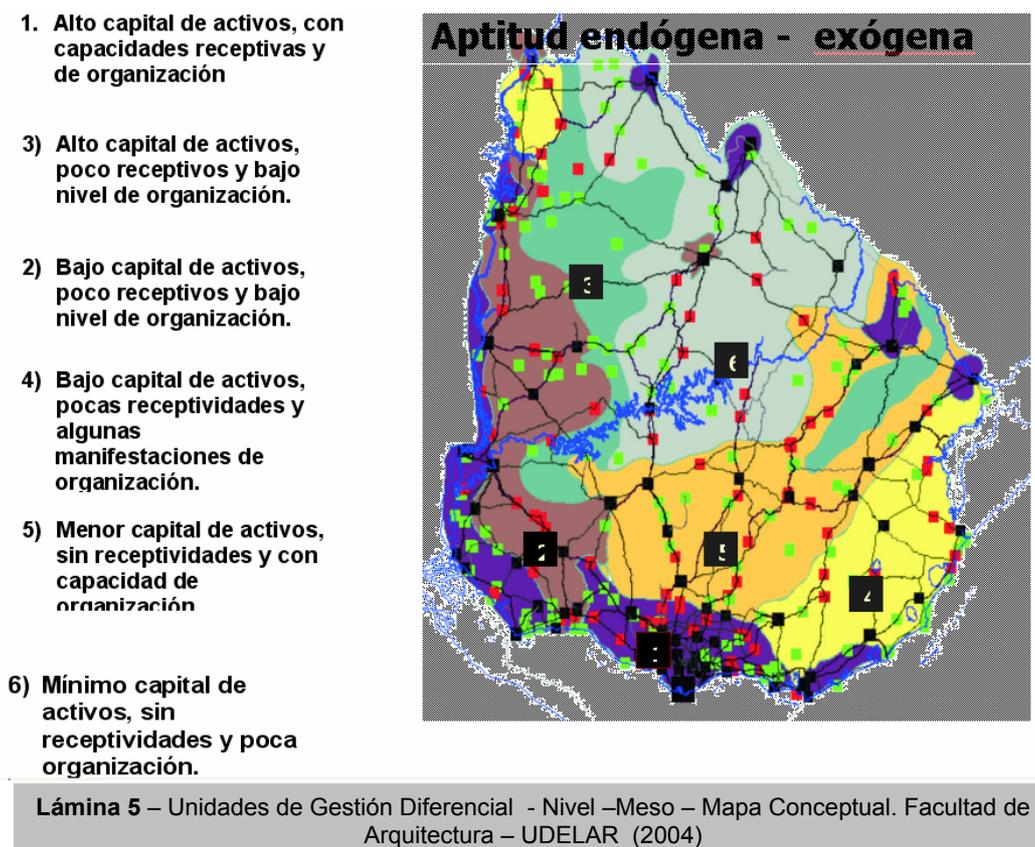
---

39 OLIVERA, Mabel. Metodología e Hipótesis Aplicadas en la Estructuración del Territorio. (1999) Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo - FARQ. Inédito,

<sup>40</sup> En el marco del proyecto de Facultad de Arquitectura en la Mesa de Ciudad y Territorio de la Comisión Social Consultiva de la Universidad de la República: OLIVERA, Mabel.a (Dir..) Facultad De Arquitectura, Universidad de la República, "Propuestas De Políticas Micro. Regionales Y Locales Para Un Turismo Ambientalmente Sustentable", Mayo 2004, Disponible en Internet en: <http://www.rau.edu.uy/universidad/consultiva/informes/produccion7.pdf>

de organización, de sus niveles de receptividad y atracción a emprendimientos exógenos.

En las unidades de gestión diferencial (mapa conceptual - temporal), se identifican las zonas, que se corresponden con las diversas capacidades de organización, así como zonas predominantemente atractivas a emprendimientos con dinámicas exógenas, con distinto grado de regulación por parte del Estado y las de receptividad y apropiación por parte de los actores locales.



En este sentido se identificaron áreas con fuerte predominio de actividades de carácter endógeno, con una impronta particular, producto de distintos capitales de activos territoriales y subjetividades<sup>41</sup> e identidades culturales diversas.

### **Fragmentos Territoriales Prioritarios**

De la valoración de las reflexiones realizadas en relación al capital de activos culturales y naturales que posee el territorio y a las distintas modalidades de gestión, así como a las lógicas sectoriales de gobernanza imperantes, se desprende la necesidad de:

<sup>41</sup>I.e. Félix Guáttari propone la heterogénesis de la subjetividad como alternativa a la subjetividad uniformizante y dirigida, entendiéndola como un instrumento de dominación ideológica

### Puesta en valor de las singularidades

La puesta en valor de las singularidades del territorio nacional que identifican y resaltan las aptitudes endógenas del territorio y ponen en valor sus ventajas comparativas, convirtiéndolas en competitivas, permitiendo incrementar su capital de activos y revalorizar los elementos distintivos del ámbito local.

A nivel nacional se destaca, el borde del litoral, por su paisaje distintivo, la caracterización de su sistema urbano territorial y su proceso de conformación. Así como el capital cultural que posee.

Las áreas naturales de predominancia paisajística, que singularizan al territorio por su relevancia escénica y por estructurar al territorio como pieza territorial única, debido a su conformación singular en el marco nacional y regional, se distingue por su paisaje y por las vivencias que posibilita. En esta categoría se encuentran las planicies del Lago Merin y su sistema territorial hacia Brasil, Los lagos del Centro y el Río Negro, las Quebradas del Norte.

El área de la Serranía, que otorga al territorio nacional componentes paisajísticos y culturas destacados, tanto por el diálogo que mantiene con el borde atlántico, como por las particularidades de accesibilidad desde la frontera y la interfase que define el hinterland al extenderse el basalto sobre su suelo.

Por ultimo nos interesa destacar la ciudad capital y su marco contextual, “los archipiélagos urbanos,” configurados por este. Entendiendo que este proceso urbano que realizó Montevideo, es único, pues le otorga prevalencia urbana al área que contiene y estructura las dinámicas territoriales metropolitanas. Su capital mayor es su acervo cultural, referente nacional.

### Fortalecer las especificidades

**Fortalecer la especificidad del territorio, que permiten posicionarse en el ámbito regional, nacional y supranacional** con la intencionalidad de generar una actitud proactiva y complementaria en su contexto, así como crear productos ó cadenas especializadas de valor generadoras de economías de aglomeración.

El borde costero, tanto el del litoral del Río Uruguay, como su desembocadura en el Río de la Plata, o el propio Río de la Plata y el borde Oceánico, conforman un sistema de alta especialización en el territorio nacional. Su variedad de cualidades, su predominio urbano, sus condiciones geopolíticas privilegiadas, su capital productivo, su destino turístico consolidado y emergente le dan su espesor y consistencia.

Por otro lado los suelos del basalto superficial y la ganadería extensiva, identifican desde otro punto de vista, nuestra especificidad cultural y productiva, desde nuestro comienzo del ser nacional, sin duda a resignificar en el contexto interno y externo del país.

Estas particularidades hablan de la necesidad de identificar e implementar diferentes modalidades de gestión en el territorio nacional. Se reconocen como cualidades, las capacidades de asociación y cooperación entre actores, la existencia de redes de apoyo institucional y de capacitación, así como de apertura y receptividad a nuevas alternativas.

#### Reconocimiento de riesgos y potencialidades

**El reconocimiento de los riesgos y las potencialidades a asumir colectivamente**, con el cometido de reposicionar las áreas que requieren una atención diferencial. Se destacan las áreas que presentan debilidades en el sistema urbano territorial, (Ej.: Los Desafíos del Basalto) así como altas vulnerabilidades en el sistema natural (Ej.:Quebradas del Norte) y de capacidad de carga en su antropización (Ej.: Borde Costero). Las áreas que se destacan por contener componentes a potenciar ofrecen las mayores singularidades al territorio nacional (Ej.:El área serrana, las planicies del Sur y el Río Negro) y aquellas área que tienen capacidad de articular regiones diferentes dadas sus receptividades (Ej.:El área Litoral del Río Uruguay, y el Archipiélago urbano).

#### **Contrastación**

Se comparan las nueve áreas a nivel “meso” presentadas, a través de la interpretación de sus modalidades vivenciales de manera cuantificable. Esta comparación se asienta en información primaria obtenida del Instituto Nacional de Estadística, de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca.

Se maneja un número acotado de indicadores, que permiten descubrir en las nueve áreas definidas según la matriz realizada de invariantes de autosimiliaridad, – ver página N° 48 – la cuantificación de las diferentes calidades de vida y la competitividad que presentan las unidades meso identificadas. (Intencionalmente el estudio toma el territorio y no centra su atención en el sistema urbano exclusivamente).

Los indicadores utilizados, son aquellos que permitieron geo-referenciar las áreas definidas, fuera de los límites administrativos departamentales. La fuerte delimitación política administrativa a nivel departamental, conforma un sistema de información, que transfiere sus datos principalmente a nivel departamental como unidad mínima de desagregación; dificultad ésta que se pudo salvar en parte, para responder a una división del territorio según unidades de gestión, atendiendo a las singularidades y especificidades que estas presentan ya explicitadas.

Los parámetros utilizados para evaluar estas cualidades son:

- Las necesidades básicas insatisfechas, a nivel de secciones censales, a partir del trabajo realizado en el "Atlas demográfico del Uruguay" (Pellegrino y González, 1995) revisión 1996. Se priorizó la modalidad de

presentación del indicador antes que su actualización ya que como se planteo el nivel de desagregación de la información es el criterio de elección. Los datos muestran desigualdades y heterogeneidad que hablan de un territorio fragmentado, tendencia ésta, sostenida, para el ámbito nacional.

- Otro indicador prioritario para estudiar las posibilidades de desarrollo de las áreas, atendiendo a sus vocaciones y sus limitantes de carácter estructural, es el Producto Bruto Interno y per cápita, del año 2004, elaborado por la OPP - Oficina de Planeamiento y Presupuesto, en el Departamento de Desarrollo Municipal, expresado en secciones censales para el territorio nacional.
- Estos dos indicadores a su vez son utilizados como insumo en la construcción de unidades de comportamiento según el Índice de Equidad<sup>42</sup> Este índice fue elaborado a nivel de secciones censales, en función de las posibilidades de satisfacer sus necesidades y a los ingresos distribuidos de acuerdo a la cantidad de población en la sección censales.
- A su vez, a través del Sistema de Información del Censo Agropecuario. SICA del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca, se realiza el estudio comparado de los niveles de competitividad rural de las nueve áreas en estudio. (Olivera, Mabel. b, 2006)<sup>43</sup>.
- Complementariamente, se analizan las localidades, sean éstas de carácter urbano ó rural a través de los datos del Instituto Nacional de Estadística, principalmente de los censos correspondientes a los años: 1963, 1985 y 2004

A través de esta lectura del territorio y teniendo en cuenta la mirada valorativa que se realizo a través de la matriz que explicito su comportamiento<sup>44</sup>, se identifican los perfiles de las nueve áreas, tiendo en cuenta las distancias relativas que existen entre ellas.

## Los desafíos del basalto

### Calidad de vida

Este territorio está fuertemente signado por las características de su suelo, condición que distingue al área y a su vez la excluye de las dinámicas más fuertes del territorio nacional.

---

<sup>42</sup> La definición conceptuales es realizada por OPP - Oficina de Planeamiento Propuesto, presidencia de la Republica, en su trabajo Análisis de la Regionalización para el Desarrollo Local en Uruguay.

<sup>43</sup> Este estudio es realizado por la autora en la investigación. En el se realiza un ajuste a delimitación de las áreas de comportamiento de acuerdo a las 673 Área de Enumeración del Censo General Agropecuario del año 2000.

<sup>44</sup> Ver Pág.48

Vivir en este suelo se transforma en aceptar las limitaciones que históricamente ha sufrido o afrontar el compromiso de su reposicionamiento, buscando alternativas que lo integren a un territorio más vasto.



Si se aprecia la distribución con que se manifiesta el Índice de Equidad, se constata que en el área existen diferentes situaciones. Al norte se encuentran las peores condiciones de inequidad del territorio, dados por el alto número de necesidades básicas insatisfechas.- Ver pág N° 45

Al realizar un estudio con mayor detalle se constató que si bien en toda el área se concentran predios en los rangos superiores a 500 há. en un porcentaje mayor al promedio nacional, es en la zona Norte donde se manifiestan índices de mayor inequidad. Los predios mayores a 500 há se reducen a un 31.4%, concomitantemente con un mayor porcentaje de pequeñas explotaciones

### Competitividad rural

El área contiene una alta proporción de predios entre 500 y 5000 há<sup>45</sup>, los cuales superan el promedio nacional en un 26 %, los predios mayores a 5000 há, representan un 157% superior al promedio nacional -PN- y se corresponden con una superficie de un 28 % mayor a la PN. La tenencia del suelo es fundamentalmente de propietarios, destacándose la propiedad de argentinos - 140 % más que el PN-

El 49 % de los productores vive fuera del predio y explota el 70 % de la superficie del área. Esta condición se presenta con mayor fuerza que en el territorio nacional – supera al PN un 27 % -.

Respondiendo a la dualidad de comportamiento del índice de Equidad encontramos que el número de explotaciones, donde el productor tiene una formación de nivel universitario es mayor en el área y está por encima del PN un 62%. Así como, es mayor el número de explotaciones que reciben asistencia técnica, también el área tiene entre un 13% y un 16% de cobertura inferior en telefonía y de instalación de energía eléctrica respectivamente.

Es notoriamente inferior la existencia de instalaciones y equipamientos en los establecimientos del área, - un 70% menor al PN -, también son inferiores los porcentajes de contratación de maquinarias y las instalaciones de riego y sólo un 12,6 % de las explotaciones contrato servicio de maquinaria

<sup>45</sup>Crf. Los anexo grafico, planillas elaboradas para cada área comportamental con los datos de SICA Sistema de información del MGAP. Se pueden consultar en el documento citado.

El área tiene una presencia masculina mayor al PN, en todas las franjas etáreas. Mientras el trabajo en el área sigue la tendencia a nivel nacional, donde la contratación del personal es prioritariamente masculina.

La principal fuente de ingresos es la producción de vacunos de carne y ovinos, que representan el 97.2 % de la superficie, mientras que los rubros que presentan una mayor ocupación de mano de obra por explotación son: la fruticultura, viticultura, horticultura, cultivos cerealeros e industriales y otros en general, los cuáles ocupan el primer lugar de los ingresos en el 4.8% de las explotaciones totales. Esta situación se da tanto en los trabajos permanentes como en los temporales. El personal contratado, lo es prioritariamente en el rango de 500 a 5000 Há en un 98% por encima del PN, en una superficie que representa el 54,6 % de las explotaciones siendo estos predios lo que cuentan principalmente con maquinaria para su producción.

**En resumen el territorio presenta un fuerte aislamiento mono-productivo y severas condiciones de habitabilidad, sin apoyos logísticos, tecnológico y de innovación en sus modalidades de producción, existiendo fuertes dualidades en la distribución de sus ingresos.**

### **Sistema Urbano - Localidades**

Es la única zona del territorio nacional cuyo sistema urbano se basa casi exclusivamente en localidades menores a 500 habitantes que representan el 78 % de las del área, con fuertes porcentajes de decrecimiento en las más pequeñas y estabilidad en las comprendidas entre 200 y 500 habitantes. La población total que se afincan en las localidades del área es de 53,921 habitantes en el año 2004

Con excepción de la ciudad de Artigas todas las localidades del área tienen alcance sub-local o local.

Estos elementos caracterizan una zona frágil, con fuerte dependencia, que debe atenderse a través del fortalecimiento de su sistema urbano, tendiendo a equilibrar el territorio con respecto al resto del país.

### **La Distinción Natural en el Borde Litoral**

#### **Calidad de vida**

Este territorio, identificado principalmente por la diversidad que le otorga su borde costero sobre el Río Uruguay, presenta características uniformes teniendo en cuenta algunos de los componentes territoriales que posibilitan su gestión.

Al mirar el área como unidad, desde el punto de vista del Índice de Equidad, no se puede tener la misma apreciación. Al igual que en el área del basalto, la región norte presenta diferentes posibilidades de desarrollo, el Producto Bruto per capita manifiesta una situación similar en el área pero las necesidades básicas tienen diferentes grados de satisfacción, siendo al norte donde se presentan las mayores insatisfacciones.

En relación con sus características productivas el área en su conjunto presenta similitud con la tendencia de comportamiento del territorio nacional, la diversidad que presenta las diferentes subáreas transversales al Río Uruguay, representan las diferentes realidades del territorio nacional.

### Competitividad rural

Se puede destacar, que en el momento que se realizó el Censo Agropecuario, los propietarios de las explotaciones son principalmente uruguayos, un 95,5% de los establecimientos y ocupaban la mayor superficie del suelo, un 91,4%; y sólo el 1,8 % de las explotaciones estaban en manos de argentinos representando el 2% de la superficie del área<sup>46</sup>. Este indicador supera el promedio nacional PN en 125%

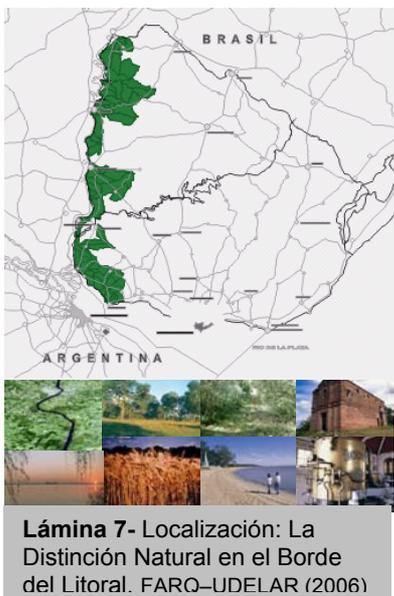


Lámina 7- Localización: La Distinción Natural en el Borde del Litoral. FARQ-UDELAR (2006)

En régimen de propiedad, se explota el 69,2% de la superficie del área. El 37,9 % de los productores vive fuera de la explotación, sobre una superficie del 57,1% del área; el nivel de instrucción sigue la tendencia nacional y el 7,75% de los productores tiene universidad completa mientras que el 35,5%

termina primaria. Predomina los hombres en todos los cortes etéreos, lo que es característica de las áreas rurales.

El 50,6% de los hombres que trabajan, reciben una remuneración por su trabajo, mientras que el 76,4 % de la población femenina que trabaja no percibe ningún tipo de remuneración. Estos indicadores se comportan en forma similar que para el territorio nacional, siendo un poco menor el porcentaje de población femenina que no percibe una remuneración. Los trabajadores permanentes se ubican en el rango de predios mayores a 5000 Há. y los contratados ó zafrales en los predios menores a 500 ha.

Se destaca en el área el porcentaje de establecimientos que poseen equipamiento e instalaciones, los cuales superan un 16% el PN, particularmente el porcentaje de establecimientos que percibe apoyo en asistencia técnica el cual supera al PN en un 38%. En la estructura predial predominan los predios menores a 500 há., los cuales son el 88% de los establecimientos productivos; en este rango se encuentra el 82,9% de los establecimientos que utilizan tractor, en una superficie de 24,7% del área. En este sentido el 54,9% del total de establecimientos contrata servicios de maquinaria, superando a PN en un 75%

<sup>46</sup>l.e. En la primeros años del 2000 se realizo una fuerte incorporación de productores argentinos dedicados a la explotación de soja.

Los principales ingresos del área se corresponden con el rubro de vacunos de carnes y ovinos, en el 54,4 % de los establecimientos, éstos no generan la mayor cantidad de empleos permanentes por explotación; los rubros que generan mayor cantidad de empleos permanentes son la forestación en primer término y el arroz en segundo término. El segundo lugar de mayores ingresos lo tienen las fruticultura, viticultura, horticultura, cultivos cerealeros e industriales, que explotan el 23,3% de los establecimientos en una superficie del 12,2%, ocupando una mayor cantidades trabajadores por superficie.

**En resumen, el territorio presenta una fuerte diversidad productiva y mejores condiciones de habitabilidad que el promedio nacional, con apoyos logísticos, tecnológicos e innovación en algunas de sus modalidades productivas, existiendo diferentes situaciones en su interior. Esta realidad evidencia la diversidad del área y las especificidades que contiene.**

### **Sistema Urbano - Localidades**

Si bien existe un predominio de localidades menores a 500 habitantes, de alcance no superior al local, en esta zona se localizan en idéntica proporción localidades entre 500 y 1000 habitantes y de más de 3000 en las que aparecen alcances mayores y a las que se vinculan fuertemente las primeras. En general se presentan dinámicas de signo positivo en todos los rangos analizados aunque en proporción menor que la estable con excepción de las localidades menores a 200 habitantes.

### **La Especificidad Serrana en la Gestión Territorial**

#### **Calidad de vida**

Este territorio, signado por la singular presencia de las Sierras presenta particularidades comunes, que nos explicitan el predominio del marco natural como componente estratégico de su desarrollo territorial. Atendiendo al área como unidad y desde la imagen que nos construye el Índice de Equidad, apreciamos que las posibilidades de desarrollo se encuentran próximas al cruce de las rutas nacionales, donde las necesidades básicas insatisfechas son menores y el Producto Bruto per cápita es uniforme.

Al igual que en el caso anterior, la región norte manifiesta diferentes capacidades de desarrollo, el Producto Bruto per cápita manifiesta una situación similar en el área, pero las necesidades básicas plantean diferentes coberturas.

El área admite diferentes modalidades vivenciales, donde las particularidades de su geo- morfología, posibilita calificar un territorio con una baja infraestructura y equipamiento. Su diversidad y la singularidad son componentes de resignificación y calificación de sus espacios vitales.

#### **Competitividad rural.**

En el área predominan los establecimientos menores a 500há y estos ocupan el 31% de la superficie y representando al 81,1% de los establecimientos. Los propietarios de las explotaciones son mayoritarios y tienen 67% de la superficie del área; son principalmente uruguayos, en un 97,6% de los establecimientos y ocupan la mayor superficie del suelo un 93,7%-

El 53.3 % de los productores vive fuera de la explotación, sobre una superficie del 60.1% del área; esta situación supera el PN en un 39%. El nivel de instrucción sigue la tendencia nacional y el 8,6 de los productores tiene universidad completa mientras que el 36.5% terminó primaria.



El 67,5% de los hombre que trabajan, no reciben una remuneración por su trabajo y el 86.4% de la población femenina que trabaja no percibe ningún tipo de remuneración, estos indicadores superan un 17% el comportamiento a nivel nacional, siendo una de las pocas áreas donde el porcentaje de hombre es mayor el no remunerado que el remunerado. De la población femenina que no percibe una remuneración se destaca aquella que participa en la explotación como familiar del productor. Lo cual significa que el personal dependiente en los establecimientos es reducido en relación al resto del país.

Los trabajadores permanente se ubican en el rango de predios mayores a 5000 Há y los contratados ó zafrales en los predios menores a 500 ha. En el rango intermedio en esta área aumenta la cantidad de personal contratado un 34% con respecto al PN

Se destaca en el área el porcentaje de establecimientos que poseen equipamiento y las instalaciones, los cuales superan un 171% el PN en caso de silos y 11% en el caso de galpones, mientras que el número de establecimientos que contratan servicio de maquinaria es menor al PN un 50%.

Los principales ingresos del área se corresponde con el rubro de vacunos de carne y ovinos, en el 54.4% de los establecimientos y el de vacunos de leche en el 26,2 % de los mismos. Interesa destacar que las explotaciones no comerciales son el principal ingreso en el 14,1% de los establecimientos. Se destaca el rubro de fruticultura, viticultura, horticultura cultivos cereáleros e industriales, que tiene como principal ingreso al 17,2 % de las explotaciones y en tercer lugar y 28,5 de las mismas.

Este territorio por las características geomorfológicas de su suelo, presenta una particular diversificación de su producción incluyendo en esta, actividades no comerciales. También se puede inferir de estos datos, que predominan pequeños productores de empresas familiares, que califican su espacio productivo y diversifican sus posibilidades de incorporar nuevos ingresos.

### **Sistema Urbano - Localidades**

En este caso el sistema territorial, se caracteriza por una menor presencia de localidades de más de tres mil habitantes (el 3% de las localidades de este rango). Las localidades menores, siguen la tendencia nacional, a su vez presentan una dinámica poblacional de signo negativo o estable siendo de signo positivo las localidades mayores a tres mil habitantes. La totalidad de localidades que el área contine es el 7 % del sistema urbano territorial. Esta situación indica, la permanencia de una movilidad de población de las localidades menores a los centros de mayor población.

Otra de las características de esta zona es la presencia en todos los rangos del alcance sub-zonal. También esta zona es en la única que se constata decrecimiento en los tres rangos de población analizados menores a 1000 habitantes y estabilidad en las comprendidas entre 1000 y 3000 situación que debería tomarse en cuenta a la hora de elaborar lineamientos.

### **Las Singularidades Estructurales**

#### **Calidad de vida**

El área está compuesta por tres sub-áreas que representa a tres unidades de relevancia del territorio, las cuales poseen una fuerte predominancia y calificación de sus recursos naturales y paisajísticos.

Desde el punto de vista de las calidades de vida que ofrece a sus habitantes, se aprecia a través del Índice de Equidad – IE – condiciones no favorables para su desarrollo. Las causas de este comportamiento son diferentes en las tres áreas.

En el área de la “Quebradas” predominan bajos ingresos del PBI – per. Cápita y presenta un alto número de necesidades básicas insatisfechas – NBI -, mientras que en las planicies de la Laguna Merín, se manifiesta un PBI per cápita más bajo, a pesar de que el número de NBI es menor; por último en el sub-área del Río Negro, se presentan mejores condiciones en relación al PBI, per. - cápita., pero las NBI, se manifiestan en un número importante de casos.

#### **Competitividad rural**



Estas características se reflejan en distintas modalidades.

Podemos inferir que en el área de las “Quebradas”, existen predios pequeños, con una densidad de población mayor, con vínculos más estrechos con las modalidades de vida urbana, la existencia de dos capitales departamentales fuertes, con centros de servicios de alcance regional y zonal.

Existe una mayor pobreza y predominan explotaciones de tipo emergente. En el área de las planicies de laguna Merín, es menor la presencia de localidades mayores y hay fuertes aislamientos territoriales en las áreas distantes de la costa. Podemos inferir la presencia de grandes establecimientos, que han incorporado sistemas tecnológicos y asistencia técnica, así como la contratación de servicios de maquinaria

y un porcentaje alto de personal contratado, principalmente vinculados con el tema del arroz.

En la tercera sub-área del Río Negro se presenta un predominio vacuno en carne y ovinos principalmente, con muy poca población establecida en el área, con explotaciones de grandes extensiones y fuertes vínculos con el sistema forestal.

Así el conjunto de las tres áreas presenta una gran variedad. Se la información disponible se puede inferir:

- Los rangos establecidos para los predios de la totalidad del área a nivel nacional – PN -, se corresponden con éste; al igual que el porcentaje de propietarios y la permanencia en la residencia por parte de los propietarios. Existe un mejor nivel de instrucción en los productores, alcanzando el caso de universidad completa un 38 % superior a la media nacional, y un 27% más en los estudiantes de técnicas y secundaria.
- Es superior el número de establecimientos con teléfono y energía eléctrica – cerca de un 12% -. Y superior son ampliamente mayor el porcentaje de establecimientos que perciben asistencia técnica.

Se puede destacar una mayor presencia de hombres en el área, estos se corresponden fundamentalmente con la franja etárea mayor a 65 años,. También es mayor el personal que percibe una remuneración y particularmente aquel que está vinculado como personal dependiente.

El personal permanente fundamentalmente se concentra en los predios menores a 500 há. y el personal contratado en el rango intermedio entre 500 y 5000 personas. También se destaca el equipamiento y las instalaciones para silos, donde el porcentaje de establecimientos supera un 300% al del PN, de la misma

manera sucede con los establecimientos que contratan servicios de maquinaria, los cuáles superan al PN.

### Sistema Urbano - Localidades

Es una de las áreas más equilibradas en cuanto a la distribución de localidades por número de habitantes. Así como también es la segunda área que contiene un número mayor de localidades de más de 3000 habitantes – 15 localidades- que representan el 24,5% de las contenidas en el área. Se detectó la presencia de localidades con alcance sub-zonal desde los rangos de población más bajos. A su vez la dinámica, es diferente según los rangos, las localidades menores a 500 habitantes conservan una tendencia de crecimiento al igual que las mayores a 3000 habitantes, mientras que las del rango intermedio 500 a 3000 habitantes decrecen.

El área tiene afincado en las localidades una población de 241.251, estos representan el 23% de la población, excluyendo las localidades del centro metropolitano. El número de localidades, representa el 14, 4% del total excluyendo el CM.

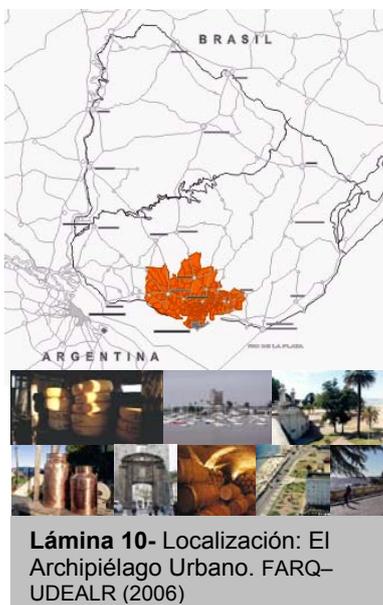
### El archipiélago urbano

#### Calidad de vida

Las características del área, nos demuestran el fuerte centralismo que existen en el territorio y la realidad polinuclear que se presenta en el área definida como archipiélago urbano.

El índice de equidad manifiesta la dualidad del área, concentración de capitales y concentración de población, con un gran porcentaje de necesidades básicas insatisfechas

Esto nos habla como lo veremos en los indicadores que preceden de un rico potencial, sin desarrollarse, así como la distancia que existe entre las comunidades que habitan el área y el lugar hegemónico que ocupa ésta en el territorio nacional..



#### Competitividad rural

La estructura de predios en el área manifiestan claramente las diferencias de ésta con el resto del país. Existe ausencia de establecimientos mayores a 5000há, así como también en el rango intermedio, - entre 500 y 5000há – tienen una presencia menor al 80% que el PN. Estos representan el 25% de los establecimientos en una superficie del 41,6% del área. Mientras que los predios menores a 500 ha son el 97,4% de los establecimientos y ocupan una superficie del 56,3%.

Otra característica diferencial es el lugar de residencia del productor, ya que en el 74,7 % de los establecimientos radica el productor, siendo de estos el 50,2% perteneciente a predios menores a las 500há.

El nivel de instrucción de los productores es inferior en algunos casos, ya que el 45,1% de los mismos termino primaria, mientras que un 5,2% de los mismos termino universidad, estos representan un 38% menos de establecimientos que el PN

Existe una mayor cobertura de telefonía y energía eléctrica, así como una mayor contratación de servicios de maquinaria. Utilizan tractor el 95,6 % de las explotaciones que representa un 21% superior al PN.

Los trabajadores permanentes en el predio son mayores fundamentalmente en el rango intermedio -un 73% superior al PN -, mientras que el número de contratados es superior en el rango de predios menores a 500Há. Se corresponden los permanentes principalmente con el rubro de vacunos de leche por explotación y por há primero los establecimientos no comerciales y en segundo lugar el rubor Fruticultura, viticultura, horticultura, cultivos cerealeros e industriales y otros, ocupando estos el primer lugar en el personal contratado tanto por há como por explotación. El personal remunerado es inferior al promedio nacional en los hombres un 18 % y en las mujeres un 23%.

Los ingresos principales son del rubro Fruticultura, viticultura, horticultura, cultivos cerealeros e industriales, en un 33,6% de los establecimientos, la carne de vacunos y ovinos un 26% y la carne de leche un 16%.

### **Sistema Urbano - Localidades**

La distribución de las localidades es de las más uniformes, en el año 2004 la cantidad de localidades es de 82, de las cuales el 53,25% de ellas se corresponden al primer rango, menores a 500 habitantes, - 44 localidades –, en el segundo rango hay 31 localidades que representan el 37,5%. Más allá de este cierto equilibrio en los centros urbanos, debemos mencionar el alto grado de accesibilidad que posee el área, lo cual mejora sus posibilidades de establecer vínculos e integrarse con el resto del territorio. La mayoría de las localidades poseen un alcance sub zonal. Las localidades entre 500 y 3000habitantes decrecen mientras las restante presentan signos de una dinámica de crecimiento.

### **La integración fronteriza**

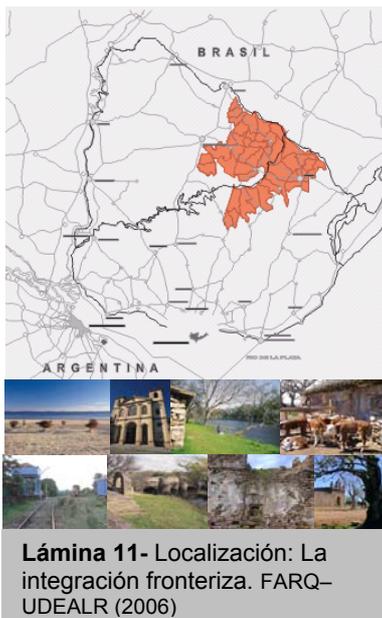
#### **Calidad de Vida**

Este territorio, presenta fuertes debilidades dentro del ámbito nacional. Tanto su baja dinámica, como su predominio productivo lo presentan como un territorio “perdedor”. Esta realidad la manifiestan varios indicadores, el Índice de Equidad lo presenta como una de las áreas con menores posibilidades de desarrollo. Preocupa ver los indicadores de las NBI, que reflejan el número de hogares con

necesidades básicas insatisfechas, tanto en el tipo como en su cantidad. El PBI per. – cápita, lo sitúa en un estadio particular, con grandes desafíos a afrontar.

Su condición fronteriza, su poca accesibilidad y conectividad con la región se corresponden con los indicadores comportamentales excluyentes. Las particulares condiciones de vida de su población, ameritan el profundizar sobre esta situación.

### Competitividad rural



La estructura predial marca diferencias con relación al PN, en el rango intermedio de 500 a 5000há, existe un 40% más de establecimiento que el promedio nacional. A su vez, es relevante que la tenencia de la tierra sea mayoritariamente de propietarios, superando el promedio nacional en un 4%. Éstos son mayoritariamente uruguayo, al igual que PN, pero existen un alto porcentaje de productores brasileños, -220%, superan el PN - y que explotan una superficie superior al promedio nacional del 330%.

Las condiciones de las explotaciones son inferiores al PN, tanto en energía eléctrica como en teléfono, así como en el uso de maquinaria. Son menores también los equipamientos e instalaciones de los establecimientos, como la contratación de servicios de maquinarias.

La mano de obra es similar al PN, siendo la permanente en el rango superior - mayores a 5000há - y el personal contratado en el rango intermedio - 500 a 5000 há -. Predomina como ingreso principal los vacunos de carne y ovinos en un 75,3% de explotaciones y éste predominio se da también en el segundo lugar en el mismo rubro en un 86,7. Se destacan en primer lugar las explotaciones no comerciales en el 12,3% de las mismas.

La mano de obra permanente es mayor por explotación en el arroz y por há en las explotaciones no comerciales. Por contrato se destaca el arroz por explotación y por há la Fruticultura, viticultura, horticultura, cultivos cerealeros e industriales.

En resumen podemos decir que es un área que ha incorporado pocas variables en sus modalidades productivas, apegada a un patrón cultural hoy no convalidado. Y sin perspectivas de prosperar. Con una fuerte incidencia y dependencia de la frontera, como bien económico, productivo y social.

## Sistema Urbano - Localidades

De las nueve áreas definidas, esta es la que presenta el menor número de localidades - 32 loc - . Dentro de estas tienen un claro predominio las localidades menores a 200 habitantes que constituyen el 48% de las del área. Es de destacar la ausencia de localidades entre 2000 y 3000 habitantes, la existencia de 1 sola localidad entre 500 y 1000, así como la fuerte presencia de localidades entre 1000 y 2000 habitantes que constituyen el 22 % de las del área.

El área contiene al 6% de la población nucleada - en localidades, sin contar el CM (Centro Metropolitano) –y el 7.8 % de localidades.

En cuanto a su sistema urbano, este territorio se caracteriza por un débil equilibrio ya que no siempre la escala urbana de referencia es acompañada en la dotación de servicios, las localidades menores a 200 habitantes, presentan un 9% de las mismas con alcance sub-zonal, constatándose que es esta zona la que presenta las menores dinámicas de signo positivo.

## La especificidad de la Interfase

### Calidad de vida



Lámina 12- Localización: Las Especificidades de la Interfase". FARQ-UDELAR (2006)

Este territorio definido como de interfase, entre el borde del litoral y el espacio central del territorio nacional, se presenta como un área de fuerte homogeneidad. A pesar de que a través de su Índice de Equidad identificamos dos áreas y dos comportamientos distintos, una al norte del Río Negro y otro al Sur del Río Negro de mejores condiciones y posibilidades de desarrollo que la del norte; consideramos que este comportamiento obedece en primera instancia a las influencias del borde costero, más que al comportamiento del espacio central; y en este sentido decimos que el área debe ser una, actualmente de lógicas distintas, pero que debe dar respuesta al rol que cumple como interfase en este espacio regional.

Este comportamiento se ve claramente en los indicadores utilizados. Las NBI nos marcan límite en el área del Norte ya que manifiestan menores calidades de habitabilidad y vivencias que el área Sur., De la misma manera el área sur en relación a su PBI presenta un territorio de equilibrios, tanto en la obtención de sus ingresos como en su distribución.

### Competitividad rural

Asimismo, su cualidad de interfase se vislumbra al analizar los indicadores productivos. En algunos componentes se acerca al espacio central como en la estructura predial, donde los rangos de establecimientos entre 500 y 5000 há

aumenta un 48,5% al PN: En otros como es el caso de la estructura de tenencia predomina los propietarios al igual que el PN, pero existe un importante porcentaje de Argentinos como productores, - supera el PN en un 237% -.

El nivel de instrucción es levemente superior al PN siguiendo la misma tendencia que el país. Se suma a la capacitación obtenida por los productores la notoria superioridad que tienen los establecimientos en relación a la dotación de teléfonos – 15% más que PN - y Energía eléctrica – 14% superior a PN – y por últimos en relación a la asistencia técnica, - un 30% superior al PN -. Por otra parte el 60% de los establecimientos utiliza tractor en la explotación en una superficie del 83,4% del área. Es superior el número de explotaciones que contrata servicios de maquinaria, un 80% del PN.

La población remunerada es mayor, en relación al PN y existe un número mayor de empleados dependientes un 20 % en el caso de los hombres, El trabajo permanente se presenta igual que el PN y aumenta en el rango intermedio en un 38,7%. Se presenta el trabajo permanente en primera instancia en el rubro de vacunos de carne y ovinos, así como en el de Fruticultura, viticultura, horticultura, cultivos cerealeros e industriales por há predomina el arroz.

### **Sistema Urbano - Localidades**

Esta área está caracterizada por la presencia en igual proporción entre las localidades de 200 a 500 habitantes y de 500 a 1000 que, en conjunto constituyen el 42 %, presenta una escasa presencia de localidades entre 1000 y 3000 habitantes que solamente constituyen el 8%. Es de destacar que en los rangos intermedios, entre 500 y 2000 habitantes es donde se encuentran las localidades de menor alcance, no superando el local.

La población que habita en las localidades del área es de 70.315 personas (un 5 % del total sin CM), en 32 localidades, que representan el 12,5% del total menos el CM.

### **Los emergentes posibles**

#### **Calidad de vida**

Este territorio, es uno de los que presenta mayores potenciales y calidades para el desarrollo de sus habitantes. Tanto su baja densidad de población, como la cobertura que se realiza de las necesidades básicas insatisfechas y la distribución del PBI per cápita, demuestran sus posibilidades, así como la necesidad de crear oportunidades para la implementación de acciones para su desarrollo.

Se entiende, que su distancia relativa con el centro metropolitano, así como la accesibilidad y conectividad que posee con este y los corredores ruteros que participan del área, permiten sostener un escenario territorial positivo.

## Competitividad rural



Se destaca en este territorio, la homogeneidad de alguno de los indicadores, como es el caso del régimen de tenencia de la tierra, en la cual predominan los propietarios, superando el PN y dentro de estos, existe una mayoría absoluta de uruguayos. – 97,7% de las explotaciones -.

Tienen un nivel de instrucción inferior al PN, salvo los productores que terminaron universidad, los que superan al PN en un 9 %. Son pocas las explotaciones con asistencia técnica, así como también son los más bajos los valores de personal remunerados, tanto de hombre como mujeres.

Los ingresos principales son generados por el rubro de vacunos de carne y de ovino, en primer y segundo lugar las explotaciones no comerciales

tienen prioridad en un 13,7% del área.

El rubro de vacunos de leche, junto con la fruticultura, viticultura, horticultura, cultivos cerealeros e industriales, ocupan el primer lugar con un porcentaje de establecimientos bastante menor al rubro de vacunos de carne y ovinos.

La mano de obra permanente predomina por explotación en el rubro de vacunos de leche y por Há en el rubro de establecimientos no comerciales, mientras que los contratado predominan por ha en la forestación y por establecimiento en primer lugar en el rubro de otros y en segundo lugar en fruticultura, viticultura, horticultura, cultivos cerealeros e industriales

## Sistema Urbano - Localidades

En este caso el sistema urbano está basado en localidades menores a 200 habitantes y mayores a 2000, mientras que los otros rangos no superan el 30 % en total. Es la única situación en la que las localidades entre 2000 y 3000 habitantes, ausentes en otras zonas, tienen una fuerte presencia.

Otro elemento a destacar es que las localidades menores a 1000 habitantes no superan el alcance local. En general predomina un comportamiento estable en la dinámica poblacional, con excepción de las localidades comprendidas entre 200 y 500 habitantes en las que el 50% presenta crecimientos y el resto decrece.

El área posee en el año 2004 una población de 76.773 habitantes, nucleados en 27 localidades, que representan el 6 % de la población de las localidades – exceptuando CM- y de estas representa un 6,6%.

## La resignificación del borde atlántico

### Calidad de vida

Este territorio ofrece distintas calidades y modalidades de vida, a pesar de su fuerte caracterización natural y paisajística, en el se encuentran localizados fragmentos con un poder económico mayor y de hegemónicos en el territorio nacional

Estas dos particularidades no antagónicas se presentan con diferentes matices en todo su territorio, en algunos casos simultáneamente y en otros, los más desfavorables ausentes.

La imagen que prefigura el índice de equidad, demuestra esta diversidad. Conforman a través de su mirada un territorio que requiere múltiples acciones para viabilizar su desarrollo.

Las necesidades básicas insatisfechas nos hablan de esta fragmentación, así mientras el PBI per., cápita, refleja homogeneidad, el PBI total desenmascara esta situación.

En resumen podemos decir que el área requiere de estrategias diferenciales para su puesta en valor, así como de lineamientos que refuercen su identidad y complementariedad.

### Competitividad rural

Este territorio presenta una fuerte presencia de predios menores a 500 há y en su régimen de tenencia prevalecen los propietarios. Dentro de estos se destaca la presencia de argentinos, superando en un 237% el PN, la superficie explotada supera al PN en un 242%

El nivel de instrucción es levemente superior al PN, teniendo en cuenta que el perfil de egresados supera en un 40% el PN. Los establecimientos que cuentan con instalaciones y equipamientos lo hacen en condiciones similares al PN, al igual que la distribución etárea de la población. El personal remunerado es inferior al PN, uno de los menores en relación al PN.



**Lámina 14-** Localización: La resignificación del Borde Atlántico . FARQ-UDEALR (2006)

Los establecimientos del área cuentan con una menor asistencia técnica, con menores instalaciones y equipamientos, así como con menores servicios de contratación de maquinarias y empresas.

El rubro de ingresos principales son los vacunos de carne y ovino y las explotaciones no comerciales.

Las explotaciones que ofrecen el mayor número de empleados tanto permanentes como contratados; son por explotación los vacunos de leche y la fruticultura, viticultura, horticultura, cultivos cerealeros e industriales, estos últimos también son por há, en conjunto con la forestación.

### **Sistema Urbano - Localidades**

Esta zona presenta un sistema urbano caracterizado por el predominio de localidades menores a 500 habitantes que suman el 63 % de las del área, mientras que las mayores de 3000 alcanzan el 15 % y concentran los alcances más significativos en cuanto a dotación de equipamientos y servicios. Es aquí que se dan los mayores porcentajes de crecimiento poblacional en general en todos los rangos y en particular en las localidades de menos de 200 habitantes, así como el menor porcentaje de decrecimiento que está localizado en el mismo rango.

Este sistema queda definido por un conglomerado de pequeñas localidades a lo largo de la faja costera, con fuerte dinámica poblacional de signo positivo y dependencia con respecto a las ciudades mayores.

### **Los dispositivos portadores de cambio**

Se toma la noción de dispositivo de Michel Fuocault, como la red de relaciones que se pueden establecer entre elementos heterogéneos. El dispositivo establece la naturaleza del nexo que puede existir entre los elementos heterogéneos y el elemento portador del cambio, se obtiene a través de una dinámica funcional estratégica.

Es en este sentido que se plantea necesario reconocer aquellos hechos o dispositivos de cambio en la matriz territorial, como en el patrón cultural del territorio. Con la intencionalidad de que estos actúen como portadores de procesos de transformación. En las problemáticas planteadas se reconoce la necesidad de búsqueda de dispositivos que permitan un nueva mirada.

### Distribución de la población y desagregación de la sociedad.

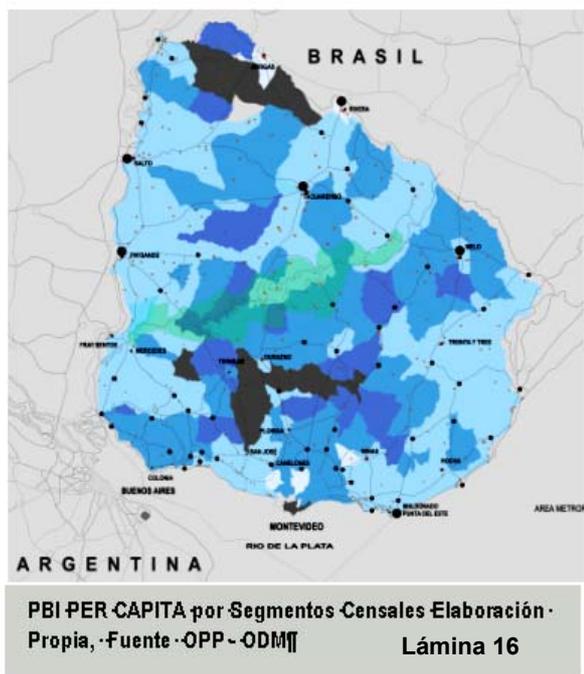
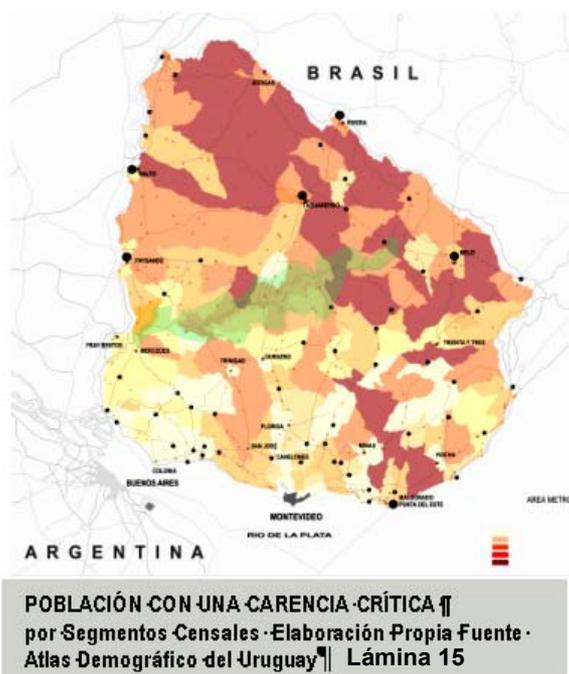
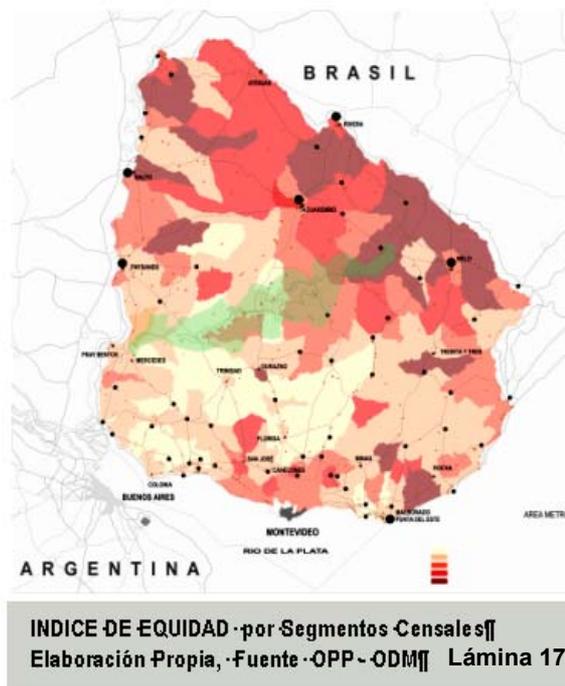
En primer lugar se observa a través de la densidad y dinámica de localización de la población en el territorio nacional, que el borde costero del Río de la Plata conforma el mayor capital humano del territorio nacional y que define la masa crítica que sustenta al territorio nacional en su conjunto.

El proceso de metropolización de la capital así como la red de intercomunicación e interacción que este territorio posee, atribuyen estas características de fuerte presencia y dualidad, para con el resto del territorio nacional, transformándose en la mayor concentración del capital humano a nivel nacional.

El proceso de ocupación y conformación del territorio permitió esta acumulación de sus activos en forma diferencial. Estos se reflejan en un territorio con fuertes desigualdades sociales. Ver láminas 15, 16 y 17

Los índices más altos de vulnerabilidad y de inequidad<sup>47</sup>, están localizados en los territorios que han logrado una menor acumulación de activos de acuerdo a sus procesos de desarrollo cultural y productivo, y en aquellas microrregiones donde existen altos índices de polarización como es la Región Metropolitana de Montevideo y del Departamento de Maldonado en torno a la Ciudad de Punta del Este. (Aglomeración Central)<sup>48</sup>

En la frontera noreste, se acentúan las mayores vulnerabilidades, en relación a la calidad de vida de su población, territorios que han vivido frágiles procesos de conformación con menores niveles de acumulación de



<sup>47</sup>Crf. Estas valoraciones se realizan a través de geo-referenciar el Índice de Equidad utilizado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, para establecer la distribución de los recursos a nivel departamental. Este se realizó en el marco del Proyecto “Pequeñas Localidades - Turismo y Patrimonio” (Olivera, Mabel. b, 2006) –con los valores de PBI (2004); NBI (1996) y cantidad de habitantes, según censo 2004, por secciones censales del INE

sus excedentes.

Estos territorios desde su origen tuvieron frontera difusa, sujetos a períodos de diversos dominios en los que el entretejido social y cultural debió acompañar la movilidad de su frontera, logrando consolidarse tardíamente en el territorio.

No existen huellas de un real proceso de organización del territorio nacional, este no ha estado en la mira de los distintos sistemas de gobernanza, ni desde la sociedad civil, ni desde el Estado.

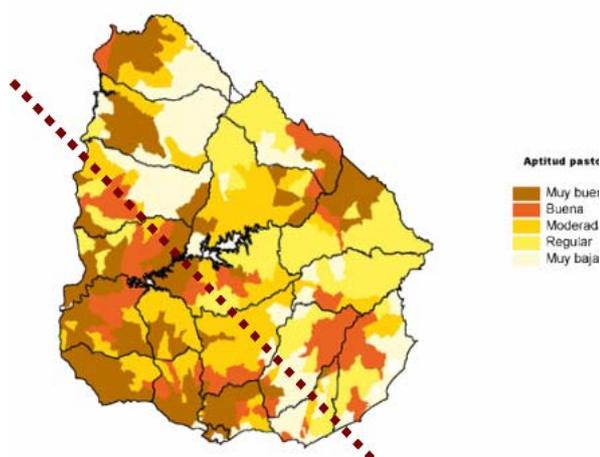
El resultado de esta situación evidencia en un país pensado en forma centrípeta, en el cual la mayor parte, muestra carencias de integración a lineamientos estratégicos y programáticos definidos centralmente; más allá de las acciones planificadas que cumplen con los propósitos de sobrevivencia y asistencia.

Cognitivamente el territorio actualmente se define en la región sur y sur oeste, donde se asientan la mayor masa crítica de población. AL observar su sistema productivo y económico, su sistema natural y cultural, así como el territorial con mayor profundidad, vemos que no es así: el territorio toma forma y contenido cognitivo, al resignificarlo en las dimensiones mencionadas que también lo conforman.

### 1. La valoración sectorial y fragmentaria de la producción

Una nueva forma de mirar el territorio, toma como dimensiones sustantivas de éste, sus recursos naturales y culturales como activos del sistema productivo y económico.

El índice CONEAT<sup>49</sup>, ver lámina 18, es eficiente para su sector, pero cuando se carga de un contenido que no le es propio, su aplicación es sectorial, altamente especializada y refleja en el territorio la aplicación de visiones fragmentadas.



APTITUD PASTORIL –Elaborado por MGAP –DIEA –en base a información de MGAP –DRNR –DSA¶ Lámina 18

<sup>48</sup> I.e En el sentido que se define "Aglomeración Central" (San Carlos, Maldonado y Punta del Este); los arroyos Maldonado y San Carlos, la "Laguna del Diario", la faja de costa y el área verde. "Cuadernos de Ordenamiento territorial" realizado por ITU – FARQ. UDELAR, en convenio con la Intendencia Municipal de Maldonado. ( 2009)

<sup>49</sup> I.e. Índice C.O.N.E.A.T. Es un índice estructurado por el Ministerio de Agricultura y Pesca y la Comisión Nacional de Estudio Agro económico de la Tierra (C.O.N.E.A.T.), que determina la capacidad actual de los suelos del país, evaluados en kilos de carne bovina, ovina y kilos de lana por hectárea de campo natural, cuyo promedio es el índice 100. Los grupos C.O.N.E.A.T. en Uruguay no son estrictamente unidades cartográficas básicas de suelos, sino que constituyen áreas homogéneas, a la escala de trabajo utilizada, definidas por su capacidad productiva en términos de lana, carne bovina y ovina en pie. Esta capacidad se expresa por un índice relativo a la capacidad productiva media del país, a la que corresponde el índice 100.

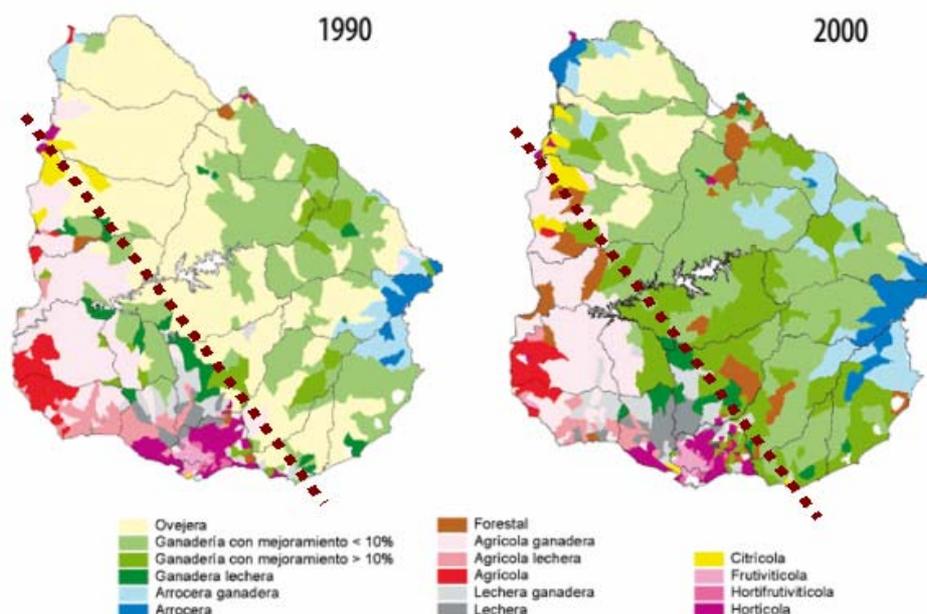
Cabe mencionar en este sentido su aplicación en la determinación de áreas de prioridad forestal, siendo invisible en él espíritu de la “Ley Forestal” N° 15.939 los recursos naturales y culturales como dimensiones productivas de la realidad nacional.

El significado sectorial que este índice asume, reconoce diferentes realidades espaciales y marca una línea divisoria que se define en el territorio a través de la dirección de los suelos de predominio basáltico superficial.

De esta manera se define una frontera, que reconoce principalmente dos fragmentos territoriales. Desde el suroeste al noreste del territorio se interpretan diferentes paisajes culturales y productivos, constituidos por la implementación de políticas sectoriales.

Las actividades productivas inciden tanto en la economía nacional y local, como en la calidad de vida de la población, en su cultura, en el modelo de apropiación del suelo y en las pautas socio-culturales de la comunidad. Esta realidad refuerza la dualidad de estas dos áreas territoriales.

Estos dos fragmentos territoriales, dialogan con el proceso de ocupación del suelo, dándole mayores ventajas – diversidad, equilibrio, productividad- a las tierras de la región suroeste del territorio nacional.



REGIONES AGROPECUARIAS --Elaborado por MGAP--DIEA--información del Censo Agropecuario 1990-2000-- Lámina 19

Concurrentemente, en estas áreas está localizado el mayor número de empresas familiares agro productivas de las diferentes ramas de la actividad agropecuaria,

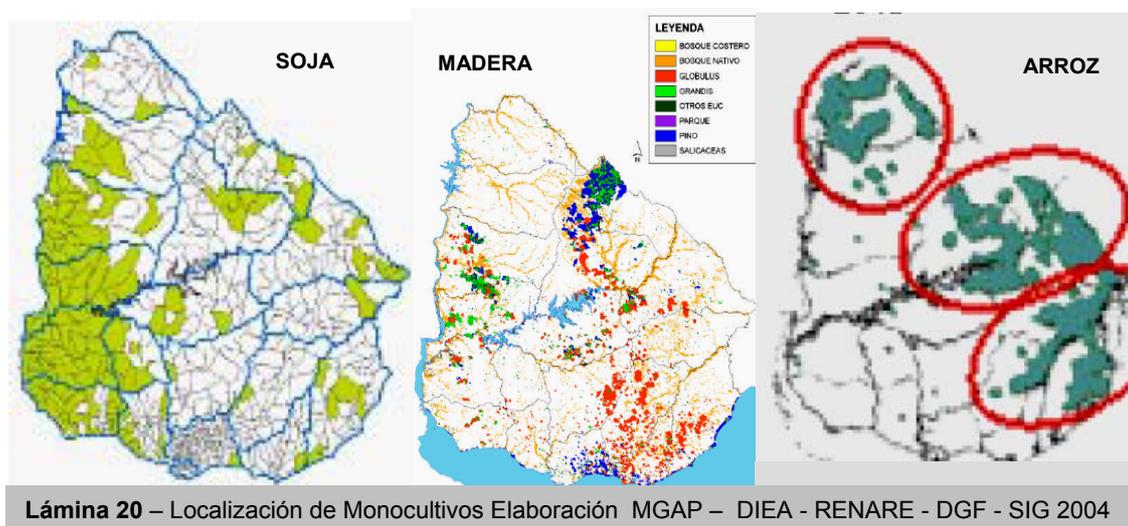
coincidente con la mayor densidad de población.

Esta situación, refleja una modalidad de apropiación particular del territorio, el cual reconoce el capital territorial, -natural y productivo- como patrimonio de cada comunidad.

Este comportamiento, no se repite en el resto del territorio. La ganadería tradicional extensiva - ovina y bovina -, si bien sostiene en una alta proporción la economía nacional y se localiza en suelos con una menor aptitud productiva, -relativamente -, ha demostrado poseer limitantes para sostener un modelo de desarrollo territorial, atendiendo a sus procesos de estructuración y apropiación.

#### Ausencia de cadenas y Cluster - Especificidad y diversidad.

Interesa destacar el rol que cumplen algunos monocultivos en el territorio nacional. En este caso interesa su relación con el territorio, tanto en su extensión como en los vínculos, redes y asociaciones que generan con las comunidades del lugar.



Ciertos rubros productivos que han tenido una gran expansión, en su modalidad de monocultivo en los últimos años son: la madera, la soja y el arroz. Presentan una modalidad territorial exógena a las localidades en donde se insertan, en relación directa con las dinámicas supranacionales de la región sur del continente.

Los suelos definidos como de prioridad forestal se han localizado principalmente en áreas con un menor índice de productividad, aunque la concentración de la producción maderera, como materia prima se localizó en primera instancia y prioritariamente en suelos con aptitudes pastoriles, con mayores índices de productividad.

Si bien este recurso tiene incentivos para su explotación con limitantes de

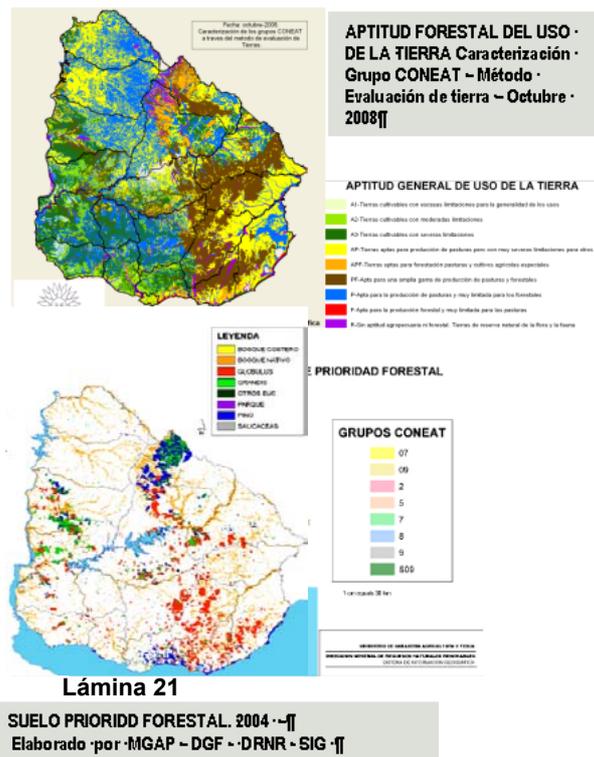
localización, éstos sostienen e introducen una alta vulnerabilidad en el territorio nacional, tanto en la gestión logística –infraestructuras y equipamientos-, como en relación a las localidades en que se asienta y en el sistema urbano territorial.

La localización que en los últimos años ha tenido la producción de la soja en el territorio, al igual que en parte de la madera, al oriente de la diagonal de referencia productiva, manifiesta un desconocimiento del potencial productivo que tiene el área – mayor diversidad en el territorio nacional -. Este monocultivo, de baja apropiación por parte de las comunidades locales, se integra a las dinámicas nacionales - productivas y económicas-, ajeno a una propuesta de desarrollo local y territorial.

El arroz se localiza preferentemente en forma opuesta a la soja, en suelos de baja y media productividad, con fuertes vínculos en la frontera, el espacio vecino de Río Grande de Sur presenta una modalidad de producción similar, pero con una modalidad de explotación diferente, en Brasil los predios son de gran escala, con emprendimientos de inversiones transnacionales, en los que la actividad tiene un impacto fuerte en el paisaje y en el territorio pero bajo o ajeno efecto para las comunidades locales.

Al incorporar a nuestra reflexión el capital natural del territorio, se comprueba que los índices de menor productividad son coincidentes con las áreas de un destacado valor singular por su paisaje, o por su cualidad de recurso natural. Se evidencia en los fragmentos ya mencionados y en un tercer fragmento que se incorpora se corresponde con la faja costera la cuál introduce una nueva direccionalidad.

En este sentido, parece ser oportuno evaluar y resignificar el potencial de las áreas de valor paisajístico como recurso del territorio, integrándolas a las actividades productivas como activos del mismo, no como “fondo” sino como “figura”.



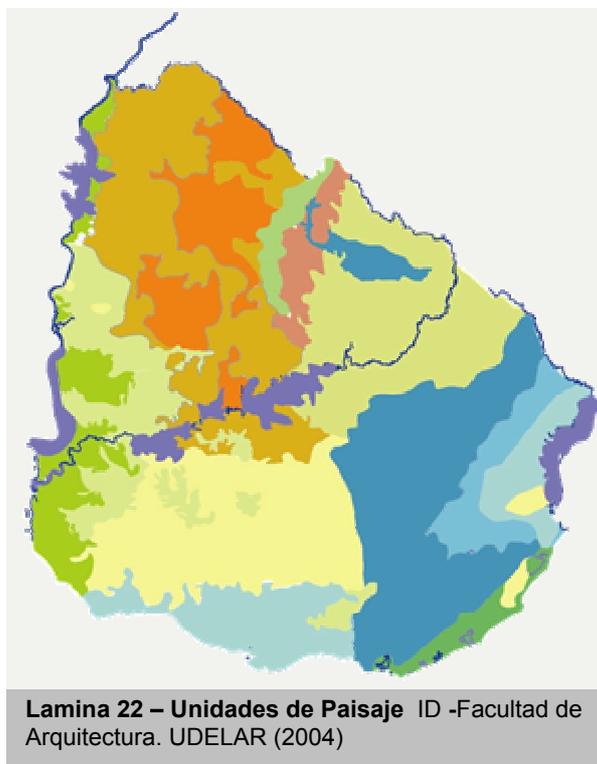
Se aprecia cierta disociación en el ámbito nacional de estos diferentes activos territoriales. Al parecer se desconoce la incidencia que pueden tener la diversidad y complementariedad de las diferentes dimensiones en los procesos de desarrollo

económico y social.

Así, en los suelos de menor aptitud pastoril, la valoración y el significado de los activos naturales – paisaje, cultura, patrimonio, turismo, etc.- con frecuencia no es ponderada como un valor potencial y complementario a las actividades productivas principales de estos territorios.

La visión de ponderar nuestra productividad sectorialmente, en función de la producción tradicional del país, conlleva a hacer invisible otras modalidades productivas emergentes en el contexto internacional.

Las incorporación de estas nuevas alternativas productivas a los modelos tradicionales de explotación, no valoro las vocaciones naturales del suelo y las convirtió en irracionales desde una mirada integradora.



El capital singular que posee el territorio, lo distingue en la región y le otorga un valor específico, con vocaciones nacionales y supranacionales.

#### Territorio fragmentado. Ausencia de cohesión territorial y social

Interesa a su vez reconocer en el territorio las distintas modalidades de gestión realizadas, que permitieron conformar diferentes fragmentos territoriales en función de los procesos vividos, de los vectores de actuación que se establecieron y de los que prospectivamente pueden llegar a implementarse.

Esta mirada reconoce el proceso histórico del territorio, las dinámicas de comportamiento local, nacional y supranacional, las capacidades de organización y de acumulación del territorio y sus vínculos internos y externos.

Se identifican regiones con distintos grados de visibilidad interna y externa, con diferentes grados e intensidades de receptividad y atraktividad<sup>50</sup> en sus vínculos

<sup>50</sup>l.e. Se entiende por territorios receptivos, aquellos que tienen la capacidad de incorporar e integrar emprendimientos (productivos o logísticos) exógenos a su territorio. A su vez los territorios receptivos tienen la cualidad de ser atractivo para la localización de actividades exógenas, dadas por su calidades de competitividad y eficiencia. No dándose la situación contraria, que territorios atractivos sean receptivos, ya que en este caso pueden estar dadas las condiciones por los niveles de eficiencia alcanzados - intercambio, accesibilidad y logística -, pero no ser receptivos a la inclusión de emprendimientos productivos que no sean de carácter endógeno. Estos poseen estructuras organizativas, con fuertes vínculos internos y débiles externamente .

con el territorio nacional y supranacional.

En sentido perpendicular a la diagonal NO – SE, (interpretada según la aptitud del suelo) se distingue en forma de gradiente una menor receptividad y un posicionamiento diferente.

Sobre el borde del litoral del río Uruguay y en su desembocadura sobre el Río de la Plata, como en el archipiélago urbano que conforma la capital y en los pares urbanos fronterizos, se distingue una cierta autonomía en su gestión al liderar parte de los procesos de mayor dinámica del territorio nacional.

Su estrategia de actuación es diferente a la de aquellos territorios que participan en procesos con alcances y dinámicas menores que participan en redes sociales restringidas a ámbitos locales y puntualmente en espacios subnacionales.

También se reconocen espacios subnacionales que no han encontrado un posicionamiento a nivel nacional pero son piezas claves de integración para un desarrollo territorial nacional. Se menciona como ejemplo las áreas que conforman parte de las planicies del Río Uruguay, interfase con el Uruguay más profundo; y las áreas de las sierras, ellas también interfase entre el borde atlántico y el centro del territorio.

## CAPITULO IV



### **Alternativas hacia una gestión integrada del desarrollo territorial**

**Sobre la gestión del territorio.  
Explicitación de un deber ser y  
una manera de actuar y gestionar**

**Proponer desde la geopolítica la necesidad de  
plantear una nueva mirada: transescalar  
que singularice al territorio en su unidad  
y en sus especificidades locales.**

**Se sugieren algunas acciones estratégicas.**

## ALTERNATIVAS HACIA UNA GESTIÓN INTEGRADA DEL TERRITORIO

En las reflexiones realizadas se visualizan incertidumbres, estas dicen que el camino está iniciado. Se entiende que son validas y permiten a su vez acrecentar el conocimiento sobre la complejidad que encierra la problemática.

A modo indicativo se sugieren los siguientes lineamientos que organizan la construcción de un pensamiento en común.

Pensar el territorio como una **mallla continua**,  
Actuar en las **líneas que deviene** en movimiento y en gesto generativo,  
Focalizar en los **puntos como iniciadores** y promotores.

### “Grid Territorial”

La formulación de una propuesta<sup>51</sup> de gestión integral del territorio nacional se realiza con el propósito de acrecentar los lazos de cooperación, solidaridad y de una organización responsable del territorio, con el fin de enfrentar una propuesta colectiva hacia su desarrollo territorial

En este compromiso, se elaboró la propuesta que se presenta como una idea no acabada y que pretende cumplir con el propósito de transmitir una forma de interpretar y actuar en el territorio, en sus partes y en la totalidad que éste conforma

Nos apropiamos del concepto de “Grid”<sup>52</sup> tomado de la tecnología informática distribuida, el cual figuramos a través de un sistema espacial de redes para el ámbito nacional. Lo denominamos “**Grid Territorial**” y a través de él concebimos una idea **de distribución**: de capacidades, de complementariedades, de cooperación y de integración<sup>53</sup>.

Este Grid, es una prefiguración conceptual que nos permite visualizar una modalidad de organización del territorio nacional, concurrente con el ámbito supranacional, el regional y el local.

<sup>51</sup> La propuesta que se presenta fue elaborada por la autora en el trabajo Realizado en La Facultad de Arquitectura, Universidad de la República ( Olivera, Mabel. b, 2006).

<sup>52</sup> I.e. La tecnología Grid surge del nuevo paradigma de computación distribuida propuesto por Lan Foster y Carl Kesselman a mediados de los 90. Se basa fundamentalmente en el acceso remoto a recursos computacionales y su tecnología estándar es el Globus Toolkit. Su objetivo es permitir gestionar y distribuir la potencia de cálculo disponible, de tal forma que los usuarios se beneficien de la potencia de ordenadores infrautilizados que se encuentran dispersos geográficamente. Éstos ceden parte de sus recursos para procesar aplicaciones con funciones de cálculo avanzadas.

<sup>53</sup> I.e. El termino Grid se refiere a una infraestructura que permite la integración y el uso colectivo de ordenadores de alto rendimiento, redes y bases de datos que son propiedad y están administrados por diferentes instituciones. Puesto que la colaboración entre instituciones envuelve un intercambio de datos, o de tiempo de computación, el propósito del Grid es facilitar la integración de recursos computacionales. Universidades, Laboratorios de Investigación, empresas, etc,... se asocian para formar Grids para lo cual utilizan algún tipo de software que implemente este concepto.

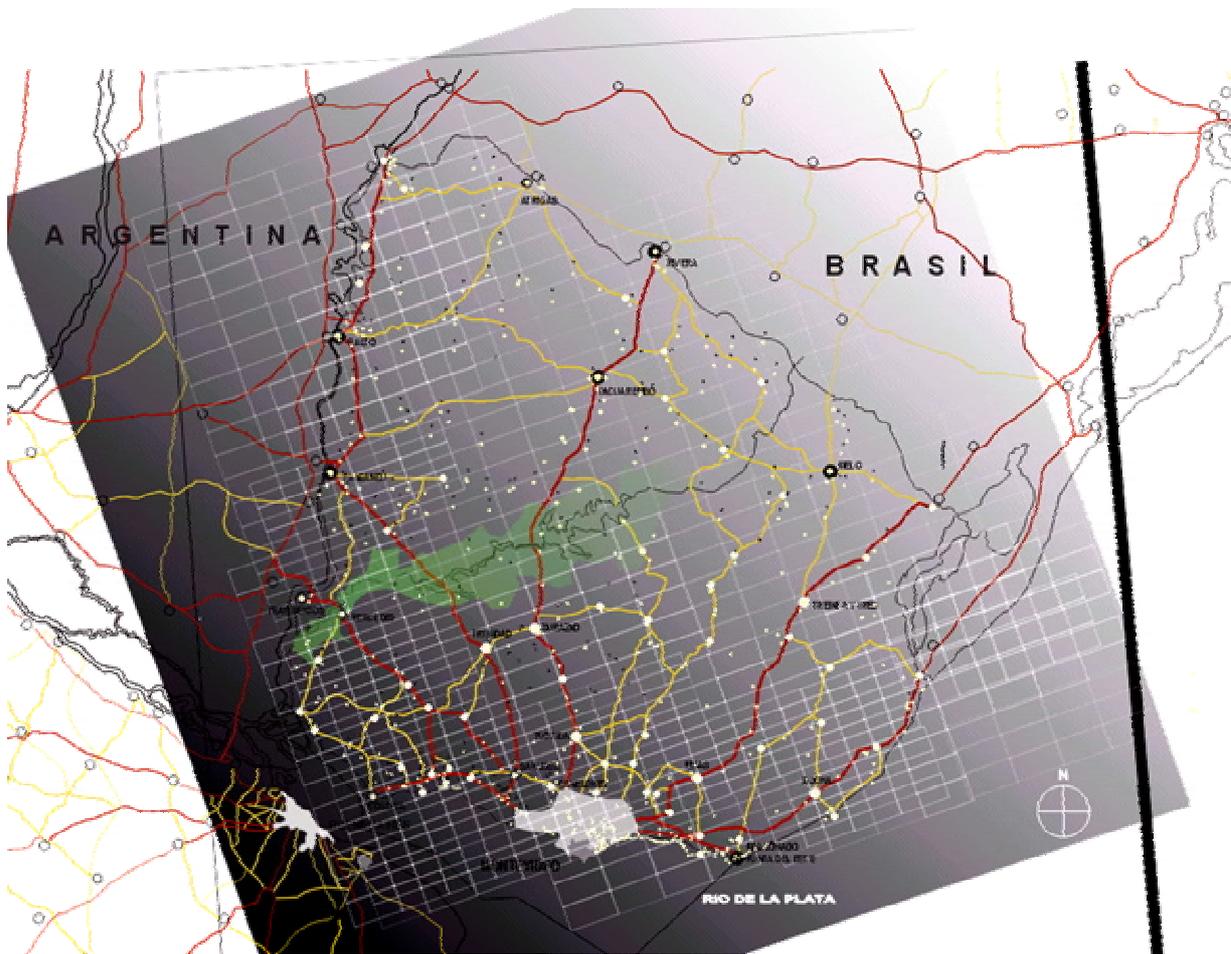


Lámina 23 – Grid Territorial – Facultad de Arquitectura – UDELAR ( 2006)

La configuración del Grid Territorial se realiza en un proceso intelectual colectivo, donde las dinámicas inter-activas, los flujos y el devenir de las acciones, le dan movimiento a la malla, posibilitando la emergencia de los procesos de gestión. El Grid deberá poseer las cualidades para que este proceso sea integral y que posibilite el desarrollo del territorio.

En este sentido se entiende que será integral ya que la malla en sus distintos espesores y modalidades de conformación puede atender a las singularidades de los espacios locales y su distribución en el territorio nacional y mas allá de sus fronteras, permitirá la configuración de lineamientos comunes.

Seguramente la simplicidad de la propuesta no refleja la dificultad de su praxis. En este sentido la prefiguración que se realiza pretende visualizar las pautas o estrategias que la sociedad civil y el gobierno deben acordar para construir una gobernanza común del territorio, apuntalando procesos comunes internamente y

externamente así como coordinando acciones con los actores vecinos a nivel regional y en el contexto internacional.

En la Lámina 23, se visualiza una prefiguración del Grid Territorial, esta permite:

- Identificar la malla, los nodos o puntos que participan de esta red, reconocer sus distintas potencialidades y sus activos territoriales, en función de la densidad de la red.
- Observar el tamaño de las celdas, que nos hablan de los distintos niveles de cohesión social, que posee el territorio, lo cual nos permiten interpretar situaciones de partida diferentes, que ameritan diferentes dimensiones y escalas de actuación.

El “Grid Territorial”, se conforma por “**puntos**” o nodos, que constituyen los núcleos urbanos, los hitos territoriales y/o mega estructuras logísticas del territorio, por **líneas** que a manera de vectores de transformación imponen lógicas de articulación y relacionamiento; y las **mallas** formadas por sistemas territoriales, con distintos grados de complejidad. Estos sistemas poli-nucleares, se encuentran en diversos estados y su vocación es encontrar el equilibrio en el sistema nacional y/o regional.

### Fundamentación

La idea del “**Grid Territorial**” se propone materializarla en el territorio, a través de un proceso colectivo y participativo, para lo cual se requiere su difusión y la sociabilización de una manera de pensar.

Como se puede apreciar, la prefiguración presenta un sistema espacial a nivel nacional representado por una malla cuya dirección principal esta dirigida por vectores paralelos a la “Costa Este”, costa oceánica del territorio, con centro en la región metropolitana y la capital nacional.

Esta direccionalidad, no sólo se fundamenta por la densidad de la red que presenta el sistema costero y el área metropolitana, sino también por la perpendicularidad que esta dirección toma en el litoral Oeste, reforzando la incorporación al sistema de flujos regionales proporcionados por los nodos fronterizos Argentino - Uruguayo y el sistema de enlace y comunicación regional.

A su vez, esta direccionalidad, refuerza el rol estratégico que debe cumplir el Río Negro y los “Lagos del centro”<sup>54</sup>, tanto como integrador transversal del territorio nacional, como espacio singular, ordenador del territorio.

Así, la posición espacial del “Grid” en el territorio, habla de la fuerte linealidad de la costa platense y oceánica, refiriéndose a una cinta muy densa de capacidades hegemónicas en el territorio, como de la temporalidad y espesor que esta malla

---

<sup>54</sup> I.e. Denominación realizada por el Dr. Arq, Pablo Ligrone, en su propuesta Región del Centro del Territorio Nacional “Región Centro de los Lagos”.

puede tomar en el resto del territorio, dependiente de los flujos fronterizos, entre los países limítrofes.

Malla que en este último caso, nunca va a depender solamente de la capacidad de los recursos nacionales, sino que va a estar necesariamente teñida por el alcance de las acciones exógenas y en el mejor de los casos por los acuerdos regionales. Por este motivo el “Grid Territorial” actúa sobre los distintos territorios impregnando, incorporando y apuntalando una integración necesaria para el desarrollo del ámbito nacional a escala supranacional.

Este “Grid” a su vez no se presenta en todo el territorio en forma igual, se puede decir que en algunas áreas es casi inexistente. Se presenta con gradientes de vulnerabilidad, reconoce distintas realidades y su contexto geopolítico, su dinámica transescalar le otorgan diferentes estrategias de gestión.

Se reconoce, en el área norte del territorio, principalmente en el noreste, la mayor vulnerabilidad del Grid, en este priman principalmente las líneas y estas en relación a las dinámicas transversales fronteriza. Estas no logran conformar celdas, sus puntos no articulan dinámicas interactivas.

Son importantes en estos territorios las líneas norte-sur, pues son las huellas intangibles de nuestra pertenencia al territorio sin fronteras del ámbito mayor, conformando una parte relevante de los activos culturales del área y del país.

El área Este, frontera con Brasil, presenta una situación similar, pero de menor vulnerabilidad, la diferencia principal es que las líneas que la sostienen son principalmente en dirección este-oeste y si bien estas son parte del capital de activos culturales y territoriales del país y de la región, ellas continúan sosteniendo la temporalidad en sus vínculos. Existen líneas en sentido norte-sur, pero de una densidad menor, con origen en las capitales departamentales, en función de la jerarquía que estos nodos tienen.

El área oeste frontera con Argentina, presenta una situación diferente, el Grid se presenta con mayor fuerza, en forma de gradiente, en función de los procesos diferenciales que el sistema costero ribereño estableció.

Se reconocen “islas”, de fuertes vínculos internos y débiles vínculos en su contexto territorial, en función de la jerarquía con que participan sus diferentes nodos o puntos.

El área se muestra a pesar de sus vulnerabilidades con fortalezas, principalmente en la dirección norte-sur por la cual trascendió sus fronteras, en la Cuenca baja del Plata. Su incidencia en el territorio común del litoral costero es menor, pero es mayor en la dirección de las líneas este-oeste a nivel local, las cuáles son los lazos que entretejen toda el área y los que tempranamente dan sustento al sistema costero. Las líneas norte-sur, esperan aún que se produzca la síntesis territorial de la cuenca a la cual pertenece.

El hinterland presenta dificultades para implementar su Grid, tiene debilidad tanto en sus líneas oeste-este como norte-sur. Sus celdas tienen altas vulnerabilidades, su cohesión social es menor al resto del territorio, existen varios punto y mallas, aislados en el sistema.

Por ultimo nos interesa plantear, la particularidad del la región sur, como único espacio del territorio nacional, que tiene un capital de activos y una masa critica suficiente para que el Grid facilite los procesos de emergencia en su gestión territorial, sin desconocer el resto del territorio.

Esta cualidad que parece menor tiene alta trascendencia, pues habilita que las áreas con mejores predisposiciones de desarrollo avancen en sus proceso, siempre que estos impregnen las lógica de su accionar a la lógica del ámbito mayor, en éste caso en el territorio nacional.

Se realiza una aproximación mayor en las regiones del territorio nacional, definidas a través de los estudios realizados por la autora, en el Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo, Facultad de Arquitectura<sup>55</sup>.

## Las Regiones

### Región sur – archipiélago urbano y Costa Oceánica



Lámina 24 – Región Sur – Facultad de Arquitectura. UDELAR ( 2006)

Es el lugar adonde la malla se presenta con mayor claridad en el territorio; existe una fuerte infraestructura de accesibilidad y comunicación, así como un fuerte predominio de localidades e hitos territoriales consolidados.

La densidad de las celdas de la malla es la mayor en el territorio, debido al número de nodos, actuales y potenciales así como a los distintos sistemas de infraestructura que contiene y a su alta caracterización, constituyendo las redes formales e informales de mayor peso. Si bien, estas características no se presentan en toda el área, podemos afirmar que el escenario territorial más cercano **es la conformación de metápolis<sup>56</sup> y la estrategia a asumir es su calificación como tal.**

<sup>55</sup> (Olivera, Mabel. a, 2004); (Olivera, Mabel. b, 2006)

<sup>56</sup> I.e. Las MÉTAPOLIS son concebidas como un ensamble de grandes espacios heterogéneos, discontinuos, flexibles, de límites inciertos, que engloban y traspasan a las metrópolis y sus conos de sombra. En estos nuevos territorios se engloban mosaicos de ciudades y de suelos rústicos, articulados por redes de vínculos de diversas naturalezas metápolis:

### Región Oeste – Litoral y Área de interfase con el centro del país

Esta área presenta, una fuerte caracterización por ser la que conforma parte de la frontera con Argentina, además de pertenecer al límite natural del río Uruguay y el Río de la Plata. Su proceso de conformación, la hace protagonista del territorio nacional, rol que no arriesga perder.

Sus características son diferenciales, en el área se presentan subespacios, algunos con una alta densidad de redes, - ciudades pares fronterizas, capitales departamentales, - así como áreas con una menor calificación de la malla. Existen partes de este territorio que presentan redes y partes que necesariamente deben articularse y tender lazos con el resto del territorio nacional.

**La inclusión e infiltración es parte de la estrategia a asumir por su marco geopolítico** en un escenario cercano y temporal de megaproyectos de fuerte envergadura para el país y para la región.



Lámina 25 – Región Oeste – Facultad de Arquitectura. UDELAR ( 2006)

### Región Norte – Basalto

En esta parte del territorio, el “Grid” en la actualidad es prácticamente inexistente, por lo cual es necesario que este territorio se constituya en una pieza a conocer, construir e interpretar, donde la estrategia es insertar un sistema operativo para la identificación de “líneas generadoras” el que denominamos como *sistema lineal* que permita tejer la malla, principalmente en dirección Norte-Sur, respondiendo a los vectores principales del territorio, según las tensiones que impone la macro región.

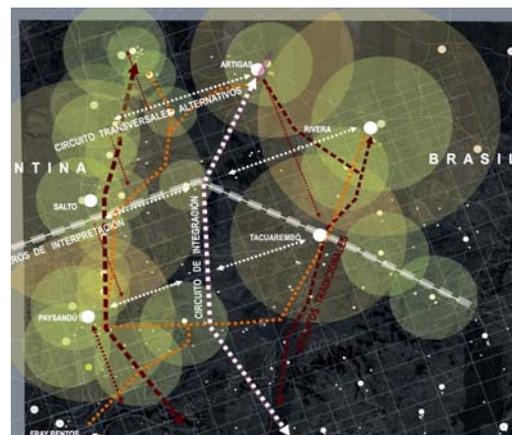


Lámina 26 – Región Norte – Facultad de Arquitectura. UDELAR ( 2006)

Al ser este sistema lineal parte del “**Grid territorial**” su construcción no refuerza sólo las actuaciones en el sistema regional ó local, sino que también permite

GAUSA, Manuel. “la gran escala”, [exposición] “1855-1999. Barcelona Contemporánea” Febrero 2001, 10pág. Disponible en Internet en: [http://www.pavillon-arsenal.com/img/conference/130/cp/PAV\\_130\\_CP.pdf](http://www.pavillon-arsenal.com/img/conference/130/cp/PAV_130_CP.pdf)

coordinar e integrar estas acciones con un territorio más vasto y obtener resultados en un plazo menor, con respaldos en el ámbito nacional, como también con emprendimientos que el sector privado entenderá que están amparados por marcos nacionales de mayor peso.

#### Región Este. Serranía y Frontera.

Al igual que en el territorio del basalto el “Grid” se presenta débil, interesa resaltar que la direccionalidad marcada por el “Grid” está presente debido al rol que cumple la frontera brasileña en el mismo, en este caso esta direccionalidad actúa como un *sistema lineal*, es importante incorporarlo al “Grid” nacional, así como también insertar un sistema lineal perpendicular a la dirección principal que conecte los nodos según sus especificidades diferenciales con nodos del subsistema costero, o con nodos que sean complementarios a la oferta territorial del área.



Lámina 24 – Región Sur – Facultad de Arquitectura. UDELAR ( 2006)

#### **Operatividad del Concepto de Grid**

El Grid posibilita la particularidad de abstraerse del territorio nacional, de las distintas figuras que este conforma y mirarlo desde otra perspectiva, búsqueda que la autora sostiene en el transcurso de la tesis.

Esta prefiguración, permite ver al territorio sin los límites administrativos y políticos, ve al territorio en función de la densidad de sus redes y las dinámicas vinculares que lo sustentan. Así como reconoce la continuidad de la red o malla que se despliega por el territorio en forma diferencial y que permite distinguir tanto su unidad como los fragmentos que la componen.

Se reflejan en esta malla los procesos vividos, las condiciones geopolíticas y sus limitaciones y fortalezas para obtener su cohesión territorial.

El Grid, entendido como herramienta conceptual que permite visualizar una abstracción del territorio nacional, pone en evidencia, a través de sus tres componentes: la malla, la línea y el punto, las prioridades a establecer en la implementación de las acciones de transformación del territorio hacia un espacio sin fronteras, equilibrado y con un desarrollo sostenible.

Permite delinear las políticas nacionales con una mayor eficiencia, pues nos hace visible las acciones posibles de realizar en su totalidad y aquellas que requieren

diseños específicos debido a su contexto territorial de aplicación.

A su vez permite visualizar las modalidades de integración del territorio en la escala nacional y en las escalas meso y de éstas con las locales, reconociendo las debilidades y fortalezas que se han establecido en el territorio.

Identifica las singularidades del territorio, en los distintos niveles espaciales y nos obliga a integrar las propuestas de actuación en forma transescalar. Esta operatividad permitirá disminuir las disparidades entre regiones y micorregiones, así mismo como contextualizar a las localidades en sus marcos territoriales mayores.

Propicia la cooperación y coordinación entre regiones y/o localidades, integrando cadenas de valor – clusters -, en la complementariedad y diversidad de su producción y de su logística. Encauza las acciones y los lineamientos programáticos y estratégico hacia fines comunes dentro de la especificidad y singularidades que lo conforman.

Permite actuar, respondiendo tanto a los espacios que conforman “nuestro lugar” y en aquellos que en movimiento que responden a las lógicas de flujo de vínculos externos.

En síntesis, construye un sistema territorial, que induce a trabajar en búsqueda de su mayor eficiencia y productividad, para la obtención de su cohesión y una inserción nacional y supranacional de mayor competitividad.

### **Sugerencias y prefiguraciones del territorio**

Estas se construyen con el objetivo de pensar con un enfoque común del territorio y en una estrategia para la actuación en él, contemplando propuestas de actuación integral en los diferentes, ámbitos, escalas y políticas del territorio.

#### Situación de Partida

En el contexto político que atraviesa el país, se presume que los cambios en curso en el sistema político y económico serán a largo plazo, en un escenario que no plantea ruptura con el sistema actual, sino que en la tendencia busquen mitigar los desequilibrios que históricamente se han generado.

Sí existe un escenario político que alienta la investigación sobre cómo desarrollar una forma de actuar y gobernar que sin plantear fuertes rupturas que lo excluyan del sistema mundial, le permitan reconocer su capital social cultural y productivo, como recurso genuino para su desarrollo.

Paralelamente es posible pensar que para superar las limitantes que plantea una estructura sectorial y central del poder y de la administración del territorio, a una estructura integral y descentralizada - que actúe coordinadamente pensando

tanto en las microrregiones, como en la unidad del territorio -, amerita de un escenario de ruptura con el patrón histórico cultural del país.

Esta es, la dualidad que sitúa la realización de la propuesta, en la necesidad de caminar por una ruta ya marcada alternativa a la hegemónica, con una mirada diferente, que sin salir del camino trazado, nos permita construir alternativas económicas, sociales y vivenciales diferentes y nuevas rutas de salida.

### Directriz

Se asume como estrategia trabajar en las distintas escalas espaciales que configuran el territorio. Trabajar en éste como un continuo espacial, que escape de barreras administrativas, nacionales y departamentales. Trabajar en líneas de integración que atraviesen espacios subnacionales diferentes, que permitan la complementariedad, solidaridad e integración para posibilitar estrategias y tácticas comunes y complementarias.

Trabajar en los puntos. Enclaves del territorio que reciben los procesos de acumulación territorial y a su vez son gérmenes de nuevas dinámicas territoriales.

Los puntos – localidades, enclaves y hitos territoriales - presentan diferentes fortalezas internas, de cohesión social superiores a los ámbitos territoriales mayores, con respaldos sociales, políticos, económicos más firmes. Se trata de piezas territoriales con capacidad de generar desarrollo local en su territorio y en su entorno.

Estos puntos podrán resignificarse y calificarse a través del proceso de descentralización para convertirse en dispositivos dinamizadores, infiltrando roles, flujos, asociación de actividades y la articulación con sus espacios mayores. Conformando nuevos espacios subnacionales, de dinámicas temporales, tanto a nivel espacial, como de redes territoriales.

Es imprescindible mirar al territorio como el sustento de una estrategia de desarrollo, en la cual es prioritario tener en cuenta sus particularidades históricas, culturales, ambientales y económicas, las que caracterizan a las distintas regiones y departamentos. Ignorarlas y establecer políticas homogéneas para el territorio en general, puede conducir a imponer y reproducir patrones de distribución de costos y beneficios entre otros, que genere discriminaciones y exclusiones así como mutaciones no deseadas. (OLIVERA, Mabel. A, 2005)

La consideración del territorio, es decir, del espacio y su gente, permite analizar a los procesos de generación de productividad y encadenamientos sobre la base del capital social ya constituido.

### Metas

El reconocer los diferentes modos de acumulación que el sistema de activos territoriales posee, permite observar una geografía productiva, vivencial y natural, distante de una geografía política y administrativa. A su vez, las desigualdades de

oportunidades que se generan en las principales redes sociales, culturales, organizativas, ponen de manifiesto la urgencia de pensar en un “Uruguay no sólo socialmente productivo, sino también vivencialmente habitable”

La meta es ambiciosa, al procurar actuaciones con propósitos comunes para el ámbito nacional, que prefiguren estrategias de acción en forma transeccalar y que a su vez contemplen las particularidades del lugar, concurrentemente con el propósito de mitigar la inequidad.

La definición de los acentos a construir en el territorio obliga a explorar en el contexto político administrativo, que se plantea redefinir en el anteproyecto de Ley de Descentralización y la reforma del estado en actual proceso de aprobación e implementación.

En primera instancia se reconoce la necesidad de mitigar las tendencias de desequilibrio que históricamente se generaron y reconocer al capital territorial – social, cultural y productivo - como recurso genuino y directriz clave para el desarrollo de una estructura integral y descentralizada a nivel nacional.

**Se propone asumir como directriz estratégica para su implementación la formulación de una propuesta nacional que acreciente los lazos de cooperación, solidaridad y una organización responsable del territorio, para transitar por una propuesta colectiva de desarrollo territorial.**

**El territorio nacional conforma un espacio disímil con gradientes particulares, tanto en sus potencialidades productivas, sociales y culturales, como en sus índices de vulnerabilidad social, económica y en los desafíos que cada ámbito debe afrontar. Sus relaciones de dependencia tanto a nivel interno como externo definen tensiones intra-regionales y supranacionales.**

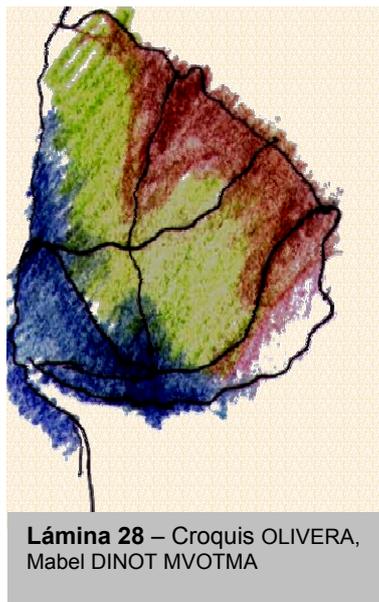
Se reconocen que existen vectores de transformación y de actuación no concurrente, en general paralela y en algunos casos opuestos. Desdibujan aquellas políticas que pueden asumir el papel de integradoras en el territorio cuando necesariamente estas tendrían que ser compartidas y comunes en sus propósitos.

### **Apuntes al proyecto territorial**

Al considerar el territorio nacional como pieza de diseño espacial, interesa resaltar tres modalidades complementarias y necesarias para desarrollar este enfoque.

#### **1. Considerar al territorio como una malla continua**

**Suelos basálticos:** Debe afrontar el desafío de complementar y diversificar la producción tradicional, permitir su accesibilidad e integrarse transversalmente con



el territorio en su totalidad.

La construcción de un nuevo patrón cultural que re-signifique el territorio, la incorporación e integración de la actividad turística, en conjunto con la valoración del paisaje de pradera, como parte constitutiva de nuestra identidad nacional

**El litoral:** Contiguo al borde del litoral, de un rol preponderante en el territorio nacional; se encuentra un área de fuertes capitales culturales y con un fuerte significado para las localidades. Estas conforman la interfase entre el litoral y el centro del país. Se visualiza la importancia del rol “bisagra” que pueden cumplir estas áreas. Su potencial radica en sus recursos propios, en la malla de redes locales y en el capital cultural y socio-económico. Es importante la transferencia de este

modelo de desarrollo a las áreas centrales del territorio. De la misma manera que es importante que los vínculos externos – supranacionales que la faja del borde del litoral, históricamente ha mantenido, se infiltren en el territorio nacional, vinculando los puntos productivos de intercambio y diversificación que este posee con las actividades productivas tradicionales.

El proceso de conformación del territorio nacional, ha signado históricamente, con una marcada debilidad al territorio sur - este, sus dificultades y esfuerzos en la participación de activos económicos locales muestran fuertes redes locales y microrregionales, pero con una débil participación en las redes formales y en sus vínculos urbano-territoriales del resto del territorio.

Ha demostrado tener una actitud auto-defensiva y en el silencio de su sobrevivencia, la espera de su integración territorial y socioeconómica. El proceso de culturización marcó esta modalidad, que sin duda es necesario revertir. Fortalecer la capacidad de organización que ha adquirido y que la distinguen; conformar una cultura asertiva, en la acumulación de activos para su territorio.

## 2. Actuar en las líneas que deviene en movimiento:

La identificación de espacios comunes en el territorio, es una búsqueda hacia su integración. En este sentido se piensa que la linealidad que conforma el borde costero constituye en el ámbito nacional, un componente asertivo de la identidad y apropiación del territorio nacional.

Se entiende conveniente constituir en el territorio otras “líneas” de integración complementarias a esta, emergentes del contexto nacional, que permitirán visualizar otras singularidades y resignificar vivencias, prácticas culturales y dinámicas socio-económicas esenciales.



Lámina 29 – Croquis OLIVERA,  
Mabel. DINOT – MVOTMA

Las Quebradas del Norte y los Lagos del Río Negro conforman un área tensionada linealmente que permite integrar la diversidad de diferentes territorios y la puesta en valor de éstos recursos naturales, así como su asociación con las dinámicas productivas tradicionales, o emergente.

Esta tensión generada por la singularidad de estos territorios, se extiende hasta las fronteras de los países vecinos; incorporando componentes de valor a la pieza territorial a conformar.

Faja vinculada con actividades turísticas y recreativas a nivel interno y externo. Su actualidad y potencialidad esta basada en la concurrencia de los distintos componentes del territorio como son: la cadena forestal, la resignificación y valoración de los recursos naturales y culturales, el fortalecimiento de la estrategia del “Uruguay Natural” como producto turístico nacional y su posible complementariedad productiva

Articular sus actividades con los ejes a delinear por el MERCOSUR, en una complementariedad productiva, económica, logística, concurrente con la disminución de una alta vulnerabilidad social. Vincular: áreas transfronterizas, infraestructura, comunicación, áreas de riesgo social, recursos naturales y productivos: agua, energía, minería

Posibilitar la integración y participación de un recurso como los Lagos del Río Negro, a una estrategia nacional, incorporando de esta forma las áreas centrales con las dinámicas costeras y transfronterizas.

Complementariamente se entiende necesario mejorar y delinear estrategias de integración en algunos corredores locales y microrregionales que posibiliten el fortalecimiento de redes formales e informales en el territorio, sobre todo en aquellas áreas menos accesibles, o que sufren procesos involutivos, con áreas más dinámicas y mejor posicionadas.

De la misma manera que tradicionalmente, se ha pensado en un eje nacional ó transnacional como estrategias de desarrollo “del país”, se puede imaginar la identificación de ejes locales o microrregionales e inclusive regionales, en las lógicas de transversalidad.

Se destacan principalmente la ruta N° 4 su continuidad hasta el Río Negro, dando accesibilidad al área del basalto, concurrente con el eje “Quebradas – Lagos” y la Ruta N° 7 como enlace y conexión de las pequeñas localidades, las Ruta N°11 y N° 14 requieren los mismos propósitos.

### 3. Focalizar en **los puntos** como iniciadores y promotores.



Lámina 30 –Croquis OLIVERA,  
Mabel DINOT–MVOTMA

El proyecto de descentralización, asigna a diferentes ámbitos locales una cuota partes de la gobernabilidad del territorio departamentales. En este sentido incorpora al territorio nuevas dinámicas vivenciales que valorizan y dignifican a los ámbitos locales, regionales y al ámbito nacional, es uno de los aspectos más relevantes del proceso de descentralización propiciado por el gobierno nacional.

Consolidarlo través de su aprobación a nivel legislativo e iniciar su proceso de implementación, asignando a los diferentes ámbitos locales una cuota parte de la gobernabilidad del territorio departamental. Es así que se entiende importante territorializar este proceso, a través de una gestión inteligente y así mitigar los desequilibrios

generados históricamente.

Se entiende que es pertinente incorporar en el proceso de descentralización, como propósito principal la obtención de un desarrollo territorial, en el que las diferentes escalas de actuación participen en un propósito común que escapa de los límites administrativos, locales, departamentales y nacionales.

A igual que existe una acumulación en las dimensiones sociales, productivas, culturales, existe también una acumulación en la dimensión administrativa-política. No es pertinente, desatender este proceso de la territorialización de la toma de decisiones

El Proyecto de descentralización, es una herramienta, que de ser aplicada puede ser fermental como mecanismo de gobernabilidad, atendiendo tanto a la temporalidad de las acciones en el territorio, desde su ámbito espacial como en la competencia de su gestión.

El tercer nivel de gobierno puede instrumentarse de diferentes formas. Como puntos que pueden asociarse entre ellos, dependiendo de su localización, espesor y grano, generando aglomerados continuos y discontinuos, temporales o permanentes.

Esta posibilidad de asociación es a nuestro entender la herramienta que fortalece el proceso de descentralización y a su vez introduce gérmenes innovadores en la gestión del territorio.

El concepto de desarrollo local transita por dos vértices en su gestión, ambos son importantes, pero principalmente, son relevantes los vínculos que se establezcan

entre ellos, su concordancia, es lo que posibilita la fortaleza del instrumento:  
Complementariedad y diversidad

Lograr una estrategia **competitiva** que permita posicionar a la localidad en su contexto territorial, es sin duda una de las búsquedas principales del desarrollo de una comunidad, así como también tiene que ser uno de los propósitos de la descentralización. Si se tiene en cuenta que el número de localidades del territorio nacional que participan en áreas diferenciales de baja receptividad, excluidas de las dinámicas activas es muy alto, se entiende la necesidad de “prender luces” en el territorio nacional. Para que estas localidades sean visibles y estén incluidas en la unidad que conforma el país.

Este posicionamiento, no puede ser una manifestación meramente derivada del pensamiento liberar. Debe transitar por un camino de reequilibrio, en la búsqueda de que las diferentes partes que conforman el territorio y su unidad posea mejores condiciones de posicionamiento territorial.

Se puede lograr que esta herramienta en construcción no se convierta sólo en el vehículo para alcanzar una cohesión territorial, si se articula la necesaria competitividad con la búsqueda de cooperación y solidaridad.

La **complementariedad** es sin duda, el otro vértice que articula la competitividad. Las estrategias de actuación de una localidad, siempre están asociadas a acciones que trascienden su alcance y competencia territorial, diversificar las oportunidades, incluirse en las dinámicas de los territorios mayores, o cercanos – espacio y/o funciones- en las vocaciones y roles que la escala mayor otorga, encontrar las estrategias comunes que posibilitan quebrar tendencias que debilitan y amenazan la localidad, es parte de la complementariedad, la solidaridad y el aunar criterios, estrategias comunes,.

Esta necesaria complementariedad y autoorganización de los territorios, - temporales ò permanentes- es la clave territorial de la descentralización que se podrá instrumentar.

Esto permitirá un futuro posible, que trascienda las barreras políticas y administrativas, se realicen asociaciones territoriales flexibles -permanentes o temporales- de acuerdo a proyectos en común y se podrán establecer criterios de organización y actuación para un posicionamiento activo en el territorio nacional y supranacional.

Se resalta la posibilidad que brinda el poder gestionar el territorio desde distintos escalas y ámbitos de actuación. Los núcleos urbanos, así como los hitos y sistemas territoriales, conforman redes, que definen vínculos en diversos estados de equilibrio, su vocación es encontrar el re-equilibrio, una estructura que permita cierta flexibilidad en la modalidad de asociación, así como el establecer vínculos.

## CAPITULO V



## REFLEXIONES FINALES

Hace y se deshace  
Vive con esmero  
Carga demasiado  
Lleva su saber

Si bien sé que nada sé  
También se que hoy sé más que ayer  
Si bien sé que nada sé (y nada sabré)  
Mañana más que ayer

Si bien sé que nada sé  
También se que hoy sé más que ayer  
Si bien sé que nada sé  
También se que mañana más sabré

**Y ya sé que esto lo sé**  
**Qué haré pues hoy con mi saber**  
**Y ya sé que esto lo sé**  
**Qué haré pues hoy con mi poder<sup>57</sup>**

<sup>57</sup> Publicado en : <http://lavanda-9mujeres.blogspot.com/>

## A MODO DE CONCLUSIONES

Este capítulo plantea algunas conclusiones generales y primarias (que se agregan a las que se han explicitado en cada capítulo), así como algunas reflexiones finales y propuestas en el camino de una gestión integrada del territorio nacional.

El presente documento transita por tres categorías de análisis relevantes en la búsqueda de un desarrollo integral, armónico y equilibrado del territorio nacional y de la mejor gestión de éste territorio, considerando su unidad y sus fragmentos: **Integralidad**.

Estas categorías están ponderadas en diferente proporción, propósito buscado por la autora por entender que momento que transita el país amerita estos diferentes acentos.

Las categorías transitadas centran su razón en la articulación de sus componentes y estas son:

1. **Conocimiento** / Praxis
2. **Marcos** / Actores
3. **Significados** / Objetivos

Sin duda cada una de estas categorías esta vinculada con las demás, no son independientes, sino interdependientes entre sí.

El conocimiento funda los objetivos en la determinación de políticas, define marcos de referencia social, crea estructuras (legales, administrativas territoriales)

Proponer una nueva gobernanza implica avanzar en la construcción de un nuevo pensamiento como fundamento de las propuesta de actuación, - praxis -. De esta forma, los componentes emergentes de un proceso cognitivo común, responderán a los objetivos propuestos.

En este sentido, la primera categoría, conocimiento – praxis -, es la que se desarrolla con mayor profundidad. Poniendo el acento en el conocimiento, ¿por qué?

Porque el conocimiento generado, ofrece una forma de interpretar la realidad nacional apostando a un numero reducido de logros y con pocas transformaciones que mejoren la calidad de vida de su población, que posibilite un desarrollo armónico en el territorio nacional. Que minimice las situaciones de riesgo y vulnerabilidad. Que posibilite que el territorio sea competitivo a nivel supranacional y nacional.

Estás praxis han determinado limitantes, que no permiten superar las situaciones descritas, principalmente en las últimas décadas.

Parece oportuno preguntarse, si no será necesario encontrar un camino diferente a recorrer, que posibilite a la sociedad civil, al gobierno y a la nueva

gobernanza delinear pautas que conduzcan a establecer un posicionamiento interno y externo diferente.

La Tesis dice que sí. Pone énfasis en construir una nueva forma de conceptualizar al territorio, desde el pensamiento del “yo” al pensamiento del “nosotros”.

A su vez toma como foco al territorio, ¿por qué?

Este es interpretado en la integralidad de su geografía administrativa y política, o en las categorizaciones o clasificaciones de su suelo, como soporte. También se perciben con nitidez sus fragmentos ya sean éstos políticos, administrativos, vivenciales, productivos, económicos, etc. Pero con frecuencia no se percibe al territorio en su complejidad y a la vez en su unidad. Minimizar esta complejidad es minimizar a las acciones, procesos y vivencias que este contiene; en síntesis, al espacio vivido.

Es así, que concluye acertadamente en la necesidad de reinterpretar el territorio, de configurarlo desde el “nosotros”. Pensar en el territorio como unidad, tomando lo propio como no escindido de lo ajeno, rescatando sus diversidades, la necesidad de valorar sus especificidades.

Pensar en la gestión del territorio con el propósito de su desarrollo requiere de un cambio en la predisposición mental y, en particular, una aceptación al cambio.

Estas búsquedas, realizadas por medio de un pensamiento reflexivo, vinculan los procesos cognitivos con las prácticas sociales, los actores y sus marcos de referencia que parten de reconocer al sujeto como agente de conocimiento.

Según lo planteado por Anthony Giddens<sup>58</sup>, las estructuras se integran por medio de la acción y a su vez, la acción se conforma estructuralmente. Hay un desplazamiento del actor a la acción y de ésta a las prácticas sociales y los marcos institucionales.

Nuevamente, en esta articulación entre las ideas y la práctica, prevalece el conocimiento generado, lo que constituye un gran desafío. Interesa entonces trabajar en los diferentes niveles construir marcos de referencia y adaptarlos a los diferentes actores y a sus prácticas.

En este sentido, la nueva mirada que se propone sobre el territorio es esencial abarcar diferentes estadios de la sociedad y de su gobernanza. El punto de vista planteado por la Tesis apunta a la construcción de una sociedad informada y participativa; en esencia democrática.

---

<sup>58</sup>1.e La “teoría de la estructuración” formulada por Anthony Giddens, intenta resolver el dilema de la relación entre acción humana y estructura social. Desde el punto de vista de esta teoría, no se trata de afirmar la existencia de un sujeto constituido como fundamento de la historia sino de hacer intervenir a los actores sociales, los cuales no pueden ser pensados al margen del sistema en que están inscritos. Ortiz, Luis Angeles. “Acción, Significado y Estructura en la Teoría de A. Giddens”. *Convergencia*, Año 6 número20, [en línea] verano de 1999[consultado en febrero del 2009], Disponible en Internet en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/105/10502002.pdf>

El proyecto territorial no es aún asumido por los actores, no existen capacidades, dinámicas vinculares entre ellos, no se evidencia una actitud proactiva. A pesar de las pautas y lineamientos políticos del gobierno, no se cuenta aún con una política territorial nacional y subnacional, en la cual se conceptualice que el territorio sea el sujeto que define e implementa la misma

Si la manera de mirar y pensar el territorio se realiza sólo desde el gobierno, o sólo desde la academia y no incluye a los restantes actores ni considera al sistema de gobernanza no estarán dadas las condiciones para implementar la propuesta. En este sentido se plantea la necesidad de construir un pensamiento que articule el conocimiento (y el sistema de generación de mismo) con las prácticas –praxis – de la sociedad.

Para ello es necesario comenzar a generar brechas, infiltrar, impregnar nuevas prácticas y nuevos saberes, resignificar las vivencias, humanizar las políticas, priorizar las urgencias, construir un nuevo conocimiento en todas las dimensiones y en todas las esferas de actuación pública y privada. Implementar y ejecutar acciones en marcos políticos integrales de largo plazo.

Esta actitud, podrá colaborar para que la sociedad toda, visible e invisible, formal e informal, asuma una nueva actitud, asertiva y proactiva tome en cuenta la diversidad y identidad que posee.

Pensar en un gobierno y una gobernanza que contemplen al ámbito nacional en sus múltiples dimensiones y que prefigure políticas territoriales para su gestión.

Este proceso implicará realizar una re-interpretación del marco territorial, legal, administrativo y político, de forma tal de establecer intencionadamente un punto de partida diferente.

La descentralización política deberá abarcar al territorio nacional en su unidad e integralidad. Deberá propiciar nuevas formas asociativas de organización social y territorial, posibilitar el acceso a los organismos sociales y políticos locales a sectores tradicionalmente distanciados de los procesos de decisión, constituyendo nuevos actores y enriqueciendo la acción del gobierno. Pero a su vez tendrá que plantear objetivos claros para su cohesión territorial.

Resignificar el territorio es clave para que este discurso cale en los niveles decisorios, asumiendo objetivos claros que tomen al territorio como sujeto y que posibiliten el desarrollo de sus diferentes dimensiones.

Se propone asumir como directriz estratégica para su implementación, la formulación de una propuesta nacional que acreciente los lazos de cooperación y solidaridad y una organización responsable del territorio, de manera de poder transitar por una propuesta colectivamente asumida de desarrollo territorial.

Desarrollo territorial y gestión integral, conceptos concurrentes que permiten configurar a un territorio a la vez que con cohesión, un territorio que pueda ser

abordado como pieza de diseño y de transformación, eficiente y productiva, que respete las singularidades locales / regionales y se inserte de forma competitiva y complementaria en el contexto regional e internacional.

**BIBLIOGRAFÍA**

1. BIAGIONI, Daniel: “La importancia del capital social y las instituciones locales para el desarrollo del territorio, Apuntes para una Agenda Uruguay”. III Seminario Internacional Desarrollo Económico Territorial y Empleo. (Montevideo, 27 al 29 de noviembre de 2006).
2. BOISIER, Sergio. “¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?”. *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, España [en línea] 2003, [consultado marzo 2009], 37p. Disponible en Internet en: <http://www.grupochorlavi.org/php/doc/documentos/ysi.pdf> ISSN 1133-4762
3. CAETANO, Gerardo. Entrevista de Marcela Lale, Mabel Olivera: Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. . Disponible en DINOT, MVOTMA. Agosto de 2007
4. DAVILA, Jorge. Michel Foucault. “Ética de la palabra y vida académica”. *Utopía y Praxis, Latinoamericana*. [en línea]. dic. 2007, vol.12, N°.39 [consultado 15 Marzo 2009], p.107-132. Disponible en la World Wide Web: [http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1315-52162007000400007&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-52162007000400007&lng=es&nrm=iso).ISSN 1315-5216.
5. ESPINOSA NANJARÍ, J. “Cartografía Mental: Una Alternativa Para la Comprensión del Comportamiento Espacial del Habitante Urbano”. *En revista Electrónica Trilogí. Universidad tecnológica Metropolitana* [en línea], Marzo 1995, [consultado 7 de Julio del 2007] Disponible en Internet en: [www.utem.cl/trilogia/Volumen\\_15\\_n\\_23\\_24/p\\_15\\_2.htm](http://www.utem.cl/trilogia/Volumen_15_n_23_24/p_15_2.htm)
6. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Instituto de Economía, *Informe de Coyuntura, Uruguay 2004 –2005*. Abril del 2005, Productora editorial.
7. GEDDES, Patrick. *Ciudades en Evolución*. Versión Castellana E.L.Revol, , 1915. Biblioteca de planeamiento y Vivienda
8. Gilbert, Eva y Fernández, Ana María. “La Mujer y la Violencia Invisible”. *Buenos Aires, Editorial Sudamericana*, Fundación Bancos Patricios, 1989, 227p. ISBN:10 –9500705699
9. JACOB, Raúl, *Modelo Batllista. ¿Variaciones sobre un viejo tema?*, Editorial: Proyecciones, 1988, 174p. Colección Historia V.
10. LEBRER, Joseph Louis, *Dinámica concreta de Desarrollo*. Herder, 1969.
11. NAJMANOVICH, Dense, “Estética del Pensamiento Complejo. Nuevos Paradigmas y formas de pensar”. [en línea], Disponible en Internet en: [http://www.denisenajmanovich.com.ar/htmls/0302\\_textos.php](http://www.denisenajmanovich.com.ar/htmls/0302_textos.php)
12. MUÑOZ, Juan Ignacio. *Amerindia, Los pueblos prehistóricos del territorio uruguayo*. Montevideo, Editorial:, Centro de Estudios Arqueológicos y Antropológicos Americanos, 1965, Cuaderno Antropológicos N°3, 100p
13. MUSSO, Carlos. *Las ciudades del Uruguay: su Origen , evolución y urbanística en el contexto nacional y macro regional y sus perspectivas de futuro*.

- Uruguay: Editorial, Universidad de la República, Facultad de Arquitectura. 2004, 382p.
14. Oficina, de Planeamiento y Presupuesto, Presidencia de la Republica Oriental del Uruguay, *Análisis de la regionalización para el desarrollo local en Uruguay / OPP*, AECI. Montevideo : AECI, 2005. 148 p. Proy.: Análisis de la regionalización para el desarrollo local en Uruguay
  15. OLIVERA, Mabel.a (Dir.) Facultad de Arquitectura, Universidad de la República, “Propuestas De Políticas Micro Regionales y Locales Para un Turismo Ambientalmente Sustentable”, Mayo 2004, Disponible en Internet en: <http://www.rau.edu.uy/universidad/consultiva/informes/produccion7.pdf>
  16. OLIVERA, Mabel.b (Dir.) Facultad De Arquitectura, Universidad de la República, Ministerio de Turismo, (UDELAR–MINTUR), “Pequeñas Localidades, Turismo y Patrimonio”, Inédito, Disponible en Biblioteca del ITU - Facultad de Arquitectura y Biblioteca del Ministerio de Turismo y Patrimonio - MINTUR. 2006, 335p.
  17. PÉREZ A., Romeo. Entrevista de Marcela Lale, Gervasio Martínez, Mabel Olivera: Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Disponible en DINOT, MVOTMA. Agosto de 2007
  18. PI Hugarte, VIDART, Renzo. *El legado de los Inmigrantes – I*, Montevideo, Editorial: Nuestra tierra N° 29, 1969, 60p.
  19. PINTOS, Juan-Luis. “Construyendo Realidades: Los imaginarios Sociales”. Santiago de Compostela, noviembre de 2000. Publicado en *REALIDAD, Revista del Cono Sur de Psicología Social y Política*, N° 1 2001 7-24, Universidad J.F.Kennedy, Buenos Aires, 2002.
  20. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, *Desarrollo Humano en Uruguay (IDH) Uruguay, 2005. Uruguay Hacia Una Estrategia De Desarrollo Basada en el Conocimiento . PNUD, 2005*
  21. RICOUER, Paul, *Ideología y Utopía*, Gedisa, 1999. ISBN: 84-7432-336-6
  22. ROMANO, Gabi. “Ethopoíesis y vida parresiástica: O sobre como habitarse en las verdades”. [en línea]. Otoño 2004, [consultado Marzo 2009]. Disponible en blog de babab.com: <http://www.babab.com/no26/etho.php>
  23. SOTOLONGO C, Pedro., “Las nuevas ciencias de la complejidad y las finanzas” [en línea], (noviembre de 2004), disponible en Internet en : [http://nodo50.org/cubasigloXXI/economia/sotolongo10\\_311203.pdf](http://nodo50.org/cubasigloXXI/economia/sotolongo10_311203.pdf)

**INDICE DE ILUSTRACIONES**

- Lámina 1 – Pág.027  
 Intercambio con actores por parte del equipo de investigación de: Facultad De Arquitectura, Universidad de la República, "Propuestas De Políticas Micro Regionales y Locales Para un Turismo Ambientalmente Sustentable", Mayo 2004, Disponible en Internet en: <http://www.rau.edu.uy/universidad/consultiva/informes/produccion7.pdf>
- Lámina 2 - Pág. 037  
 Cuenca del Río de la Plata – Acuífero Guaraní. Elaboración Propia.
- Lámina 3 - Pág.048  
 Matriz Territorial – Elaboración y Fuentes: Investigación, Facultad De Arquitectura, Universidad de la República, "Propuestas De Políticas Micro Regionales y Locales (2004)
- Lámina 4 - Pág.051  
 Unidades comportamentales – Nivel Meso – Mapa Conceptual. Elaboración y Fuentes: Investigación, Facultad De Arquitectura, Universidad de la República, "Propuestas De Políticas Micro Regionales y Locales (2004)
- Lámina 5 - Pág.053  
 Unidades de Gestion Diferencial -Nivel Meso – Mapa Conceptual. Elaboración y Fuentes: Investigación, Facultad De Arquitectura, Universidad de la República, "Propuestas De Políticas Micro Regionales y Locales (2004)
- Lámina 6 - Pág.057  
 Localización "Los desafíos del Basalto". Nivel Meso Elaboración y Fuentes: Investigación, Facultad De Arquitectura, Universidad de la República,"Pequeñas Localidades – Turismo y Patrimonio" (2006)
- Lámina 7 - Pág.059  
 Localización "La Distinción Natural en el Borde del Litoral". Nivel Meso Elaboración y Fuentes: Investigación, Facultad De Arquitectura, Universidad de la República,"Pequeñas Localidades – Turismo y Patrimonio" (2006)
- Lámina 8 - Pág.061  
 Localización "La especificidad Serrana en la Gestión Territorial". Nivel Meso Elaboración y Fuentes: Investigación, Facultad De Arquitectura, Universidad de la República,"Pequeñas Localidades – Turismo y Patrimonio" (2006)

- Lámina 9 - Pág.063  
Localización “las singularidades Estructurales”. Nivel Meso  
Elaboración y Fuentes: Investigación, Facultad De Arquitectura,  
Universidad de la República, “Pequeñas Localidades – Turismo  
y Patrimonio” (2006
- Lámina 10 - Pág.064  
Localización “El archipiélago Urbano”. Nivel Meso Elaboración  
y Fuentes: Investigación, Facultad De Arquitectura, Universidad  
de la República, “Pequeñas Localidades – Turismo y  
Patrimonio” (2006
- Lámina 11 - Pág.066  
Localización “La Integración Fornteriza”. Nivel Meso  
Elaboración y Fuentes: Investigación, Facultad De Arquitectura,  
Universidad de la República, “Pequeñas Localidades – Turismo  
y Patrimonio” (2006
- Lámina 12 - Pág.067  
Localización “Las Especificidades de la Interfase”. Nivel Meso  
Elaboración y Fuentes: Investigación, Facultad De Arquitectura,  
Universidad de la República, “Pequeñas Localidades – Turismo  
y Patrimonio” (2006
- Lámina 13 - Pág.068  
Localización “Los emergentes posibles”. Nivel Meso  
Elaboración y Fuentes: Investigación, Facultad De Arquitectura,  
Universidad de la República, “Pequeñas Localidades – Turismo  
y Patrimonio” (2006
- Lámina 14 - Pág.070  
Localización “La resignificación del Borde Atlántico”. Nivel Meso  
Elaboración y Fuentes: Investigación, Facultad De Arquitectura,  
Universidad de la República, “Pequeñas Localidades – Turismo  
y Patrimonio” (2006
- Lámina 15 - Pág.072  
“Población con un carencia Critica” por segmentos Censal.  
Elaboración Propia, Fuente Atlas Demográfico del Uruguay.
- Lámina 16 Pág.072  
“PBI. Per.Cápita”. por Segmentos Censal. Elaboración Propia  
Fuente OPP -ODM
- Lámina 17 Pág.073  
“Índice de Equidad”. por Segmentos Censal. Elaboración Propia  
Fuente Atlas Demográfico del Uruguay
- Lámina 18 - Pág.074  
“Aptitud Pastoril”. por Segmentos Censal. Elaboración por  
MGAP – DIEA en base a información de MGAP –DRNR – DSA.

Lámina 19 -	Pág.075
"Regiones Agropecuarias". por Segmentos Censal. Elaboración de MGAP – DIEA en base a información de MGAP, Censo Agropecuario. 1990 –2000	
Lámina 20 -	Pág.076
"Localización de Monocultivos". por Segmentos Censal. Elaboración y Fuentes MGAP, RENARE, DIEA, DGF entre por otras.	
Lámina 21	Pág.077
"Suelos de Producción Forestal" . por Segmentos Censal. Elaboración y Fuentes MGAP, RENARE, DIEA, DGF, SIG – 2004 -.	
Lámina 22	Pág.077
"Unidades de Paisaje" Elaboración y Fuente Investigación, ID. Facultad De Arquitectura, Universidad de la República, "Pequeñas Localidades – Turismo y Patrimonio" (2006– 2004 -.	
Lámina 23	Pág.081
"Grid Territorial" .. Elaboración Propia, Fuentes Investigación, Facultad De Arquitectura, Universidad de la República, "Pequeñas Localidades – Turismo y Patrimonio" (2006)	
Lámina 24	Pág.084
"Región Sur" .. Elaboración Propia, Fuentes Investigación, Facultad De Arquitectura, Universidad de la República, "Pequeñas Localidades – Turismo y Patrimonio" (2006)	
Lámina 25	Pág.085
"Región Oeste" .. Elaboración Propia, Fuentes Investigación, Facultad De Arquitectura, Universidad de la República, "Pequeñas Localidades – Turismo y Patrimonio" (2006)	
Lámina 26	Pág.085
"Región Norte" .. Elaboración Propia, Fuentes Investigación, Facultad De Arquitectura, Universidad de la República, "Pequeñas Localidades – Turismo y Patrimonio" (2006)	
Lámina 27	Pág.086
"Región Este" .. Elaboración Propia, Fuentes Investigación, Facultad De Arquitectura, Universidad de la República, "Pequeñas Localidades – Turismo y Patrimonio" (2006)	
Lámina 28	Pág.090
"Croquis: Malla Continua". Olivera, Mabel. Reflexiones sobre el territorio Nacional DINOT - MVOTMA (2007)	

Lámina 29	Pág.091
“Croquis: Líneas Movimiento”. Olivera, Mabel. Reflexiones sobre el territorio Nacional DINOT - MVOTMA (2007)	
Lámina 30	Pág.092
“Croquis: Puntos Iniciadores”. Olivera, Mabel. Reflexiones sobre el territorio Nacional DINOT - MVOTMA (2007)	