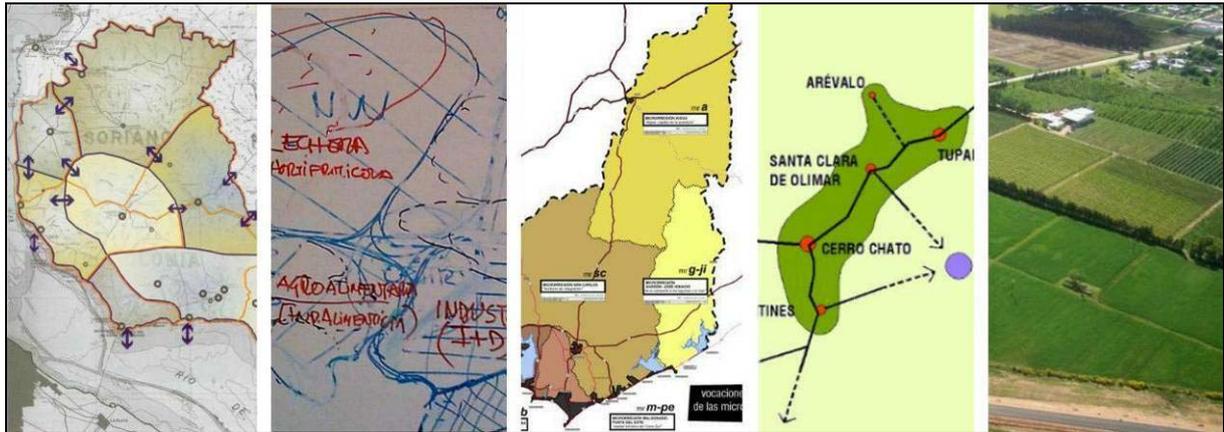


**MAESTRÍA EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL  
Y DESARROLLO URBANO  
FACULTAD DE ARQUITECTURA  
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**



**MICRORREGIONALIZACIÓN EN EL URUGUAY  
HETEROGENEIDAD DE CONTEXTOS Y  
DIFERENCIACIÓN DE POLÍTICAS DE  
PLANEAMIENTO**

**TESIS FINAL**

**AUTOR: CARLOS BALDOIRA  
TUTOR: JUAN PEDRO URRUZOLA**

**Montevideo, abril de 2014**

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>4</b>
<b>1. DESIGUALDAD Y COHESIÓN TERRITORIAL.....</b>	<b>10</b>
<i>Uruguay, un territorio desigual.....</i>	<i>11</i>
<i>La cohesión territorial como política de estado.....</i>	<i>15</i>
<b>2. EPISTEMOLOGÍA DEL DESARROLLO.....</b>	<b>18</b>
<i>El desarrollo centrado en el hombre y en el medio ambiente.....</i>	<i>18</i>
<i>Redescubriendo el territorio.....</i>	<i>22</i>
<b>3. UNA PRIMERA APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE MICRORREGIÓN.....</b>	<b>26</b>
Región .....	27
Escala .....	27
Inclusión de piezas urbanas y rurales .....	29
Geometría variable de la Microrregión .....	31
<b>4. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA MICRORREGIÓN .....</b>	<b>33</b>
<i>Territorio y Territorialidad .....</i>	<i>33</i>
Territorialidad .....	36
<i>Comunidad y actores locales.....</i>	<i>38</i>
Identidad local.....	38
<i>El stock de recursos: medio natural, infraestructuras y capitales intangibles.....</i>	<i>41</i>
Medio natural .....	41
Infraestructuras y equipamientos.....	42
Capitales intangibles .....	44
<i>El proyecto colectivo .....</i>	<i>45</i>
Vocación del territorio .....	46
<b>5. GOBERNANZA Y TERRITORIALIZACIÓN DE POLÍTICAS .....</b>	<b>49</b>
<b>6. EL NUEVO MARCO LEGAL.....</b>	<b>53</b>
<i>Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible .....</i>	<i>53</i>
Los instrumentos de ordenación del territorio.....	54
<i>Ley de 18.567 de Descentralización Política y Participación Ciudadana .....</i>	<i>56</i>
<i>La microrregión a la luz del nuevo marco normativo .....</i>	<i>58</i>
<b>7. LA MICRORREGIÓN EN LA PRAXIS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN URUGUAY</b>	<b>60</b>
<b>ÁREA SUROESTE.....</b>	<b>62</b>
Microrregión ROSARIO - TARARIRAS .....	64
Microrregión de DOLORES .....	65
<b>MICRORREGIONALIZACIÓN DE CANELONES.....</b>	<b>66</b>
MICRORREGIÓN 7 - RUTA 5 SUR .....	69
Microrregión 5: CIUDAD DE LA COSTA .....	71
Actualización del Plan Estratégico Canario y Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial... ..	73
<b>MICRORREGIONALIZACIÓN DE MALDONADO.....</b>	<b>75</b>
Microrregión PIRIÁPOLIS .....	79
Microrregión AIGUÁ.....	80
<b>MICRORREGIÓN DEL URUGUAY PROFUNDO.....</b>	<b>81</b>
Altibajos de un proceso surgido desde la sociedad civil .....	87

<i>VALORACIÓN CRÍTICA DE LAS EXPERIENCIAS</i> .....	88
1. origen de la iniciativa .....	88
2. Proceso planificador en el que se inscriben.....	89
3. Concepto de microrregión definido en los procesos de planificación .....	89
4. Delimitación de las microrregiones.....	91
5. Identidad microrregional .....	91
6. Integración urbano - rural.....	92
7. Proyecto colectivo.....	93
8. Cohesión territorial.....	94
9. Territorialización de políticas y gobernanza .....	95
<b>8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b> .....	<b>98</b>
<i>Fortalezas de la praxis</i> .....	99
<i>Debilidades de la praxis</i> .....	101
<i>CONTRASTACIÓN DE LAS HIPÓTESIS PLANTEADAS</i> .....	103
<b>9. BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>109</b>

# INTRODUCCIÓN

A pesar de la tradicional visión del Uruguay como un país homogéneo –la cual cobra sentido si se lo compara con países de extensiones mucho más grandes que la nuestra en los que los contrastes entre las distintas zonas a su interior pueden ser muy fuertes–, el territorio de nuestro país dista mucho de ser monolítico y homogéneo. Resulta más que evidente la macrocefalia de un país con una excesiva concentración de población, recursos económicos y poder político en la capital nacional. A su vez, las áreas costeras, poco tienen que ver con la región del basalto, del mismo modo que la zona del litoral sobre el río Uruguay contrasta con el área de la frontera con el Brasil, no sólo por sus características geográficas, sino también por su cultura, tradiciones y actividades económico–productivas. Incluso el interior de los departamentos dista mucho de ser homogéneo, siendo posible distinguir diversas zonas geográficas, productivas, sociales y culturales, así como una desigual dotación de infraestructuras, servicios y oportunidades, a tal punto que las asimetrías entre zonas de un mismo departamento pueden ser tanto o más marcadas que las diferencias con regiones de otros departamentos. A modo de ejemplo podría señalarse el caso de los departamentos del noroeste del país, que presentan una fuerte asimetría entre la zona costera del río Uruguay, con una pronunciada concentración de población, de servicios y actividad económica, y la zona del basalto, sobre la cuchilla de Haedo, escasamente poblada, con pobre dotación de servicios y escasa actividad económica.

Estas situaciones, lejos de equilibrarse, tienden a exacerbarse. El actual modelo de desarrollo hegemónico es un gran inductor de desigualdad en el territorio, tendiendo a concentrar los beneficios en cada vez menos áreas geográficas, aumentando la disparidad entre las distintas regiones. Esto da lugar a la diferenciación en el territorio de áreas “ganadoras”, que logran incorporarse a las dinámicas económicas y sociales hegemónicas contemporáneas y captar mayores recursos del nivel central de gobierno, y en áreas “perdedoras”, que permanecen excluidas de los principales procesos económicos y se ven postergados por las prioridades de inversión del gobierno, estableciendo por la vía de los hechos una lógica perversa de transferencia de recursos desde las áreas más pobres a las más ricas. La tendencia inercial del territorio es a ampliar la brecha entre esas áreas ganadoras y las perdedoras, por lo que, si se desea alcanzar un territorio más equilibrado, integrado, socialmente más justo, en el que todos sus habitantes tengan las mismas posibilidades de desarrollarse plenamente estén donde estén, y que el lugar donde viven las personas no sea el determinante fundamental de sus oportunidades ni de su calidad de vida, es necesario implementar acciones concretas tendientes a promover, por un lado, mayor solidaridad entre regiones con distinto grado de desarrollo, y por otro, el aprovechamiento sustentable de los potenciales de desarrollo que presenta cada zona del país.

La microrregión se presenta como una unidad de planeamiento territorial para promover el desarrollo de sistemas territoriales de escala menor a la departamental y mayor a la local e impulsar una mayor cohesión territorial, dando respuesta a una diversidad de situaciones que por lo general no son debidamente tenidas en cuenta ni en los planes departamentales –o muy genéricos, o muy centrados en la visión de la capital departamental–, ni por los planes locales –centrados principalmente en la escala y la problemática urbana–, a partir del reconocimiento de la existencia de unidades territoriales de escala subdepartamental. Se trata de reconocer la existencia de unidades territoriales que, pese a su proximidad y en general a formar parte de

un mismo departamento, avanzan a velocidades y en direcciones muy distintas. A partir de la integración de distintos pueblos, ciudades y parajes rurales en una microrregión es posible aprovechar al máximo la potencialidad del territorio mediante la generación de economías de escala, sinergias y complementariedades entre ellos.

El trabajo con microrregiones permite otorgar un tratamiento diferenciado a las distintas situaciones territoriales, en lugar de imponerles un tratamiento uniforme incapaz de reconocer y responder a sus particularidades, y así abordar tanto a las áreas de mayor dinamismo que, si bien presentan mayores oportunidades de crecimiento económico-productivo suelen presentar una mayor conflictividad por el uso del suelo, tanto urbano como rural, y permite abordar también a las áreas de mayor estancamiento y deterioro económico y social donde se encuentran las pequeñas localidades y parajes rurales del interior del país, en las que los conflictos por el uso del suelo suelen presentar una intensidad menor, demandando en cambio la promoción urgente de estrategias de desarrollo localizadas que permitan superar la pérdida de fuentes de empleo y de población, la falta de oportunidades y el envejecimiento de sus habitantes, así como por la obsolescencia de la infraestructura productiva.

Las microrregiones son territorios urbano–rurales en los que, a partir de la interrelación de intereses económicos, sociales y culturales, diversos actores públicos y privados acuerdan promover una estrategia de desarrollo colectivo para mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Toman como unidad de intervención a los pequeños sistemas territoriales subdepartamentales, con sus centros poblados de variado porte y con el área rural en la que se insertan, trascendiendo la sumatoria de realidades locales mediante la generación de economías de escala, complementariedades y sinergias que potencian aún más el esfuerzo colectivo entorno a un proyecto común de desarrollo local. Para la identificación de estas unidades territoriales se parte del reconocimiento de las unidades económicas, productivas, sociales y culturales funcionalmente integradas, de los sistemas de actores y de relaciones sociales locales con el territorio, del conjunto de las identidades socio culturales, de los perfiles productivos actuales y a futuro y, de la capacidad de articulación de los actores entorno a un proyecto colectivo de desarrollo microrregional. En ese sentido, las microrregiones no son un dato del territorio, sino que conllevan un proceso de construcción. Al igual que los procesos productivos, sociales y culturales que le dan origen, las microrregiones no tienen lugar a partir de la división administrativa del territorio sino sobre ésta, unas veces circunscriptas a los límites departamentales, otras veces trasgrediéndolos. La construcción de una microrregión implica la construcción de un nuevo territorio dentro de otros territorios.

La microrregión es esencialmente una herramienta para la acción, en tanto implica la construcción de capacidades de acción autónomas con objeto de promover un territorio de escala inferior a la departamental y superior a la local, a través de la movilización de su tejido económico y de los recursos de identidad locales, así como a través del desarrollo de su potencial; de este modo, constituye una unidad para el planeamiento territorial, sujeto y objeto de transformación. Pero no todo recorte espacial es por sí mismo una microrregión, sino que esta tiene lugar cuando se articulan en el espacio un conjunto de factores como la existencia de una comunidad proactiva, su correspondiente proceso identitario local, un stock de recursos o capitales -naturales, construidos y sociales-, y un proyecto colectivo capaz de articularlos entorno a una visión deseada de futuro y los caminos para alcanzarla. Estas características le permite tomar distancia de la lógica del subsidio y la espera pasiva de las ayudas que puedan provenir de los poderes públicos, al mismo tiempo que –paradojalmente- facilita una mayor eficacia y penetración de las políticas públicas, así como de las acciones provenientes del sector privado y de las organizaciones sociales, cuya esfera de acción suele

limitarse a las capitales departamentales y a los centros urbanos más grandes. En ese sentido, la microrregión constituye un escenario excepcional para la articulación de políticas públicas y privadas y para la participación ciudadana en el territorio; es por excelencia un ámbito privilegiado para la gobernanza del territorio.

Fue a fines de la década de los 90 que la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (Dinot) comenzó a reflexionar sobre la microrregión como escala de ordenamiento territorial, incorporando el concepto a la propuesta para las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo en el año 1996, sin que esto diera lugar por sí a la concreción práctica de ninguna Microrregión.<sup>1</sup> Es recién a partir del año 2005 que tienen lugar las primeras experiencias de microrregionalización.

Por una parte, la Dinot elabora una propuesta de Directrices Regionales de Ordenamiento Territorial para el Área Sur Oeste del Uruguay, que responde a una estrategia de ordenamiento del territorio nacional en base a mesorregiones que a su vez se subdividen en microrregiones a partir de la identificación de subsistemas económico-productivos, intra y transdepartamentales. En este caso, se trata de una propuesta no concretada en la práctica, impulsada desde un organismo nacional, en función de una unidad territorial suprdepartamental (mesorregión), salteando la escala departamental –cuyo planeamiento corresponde a las intendencias departamentales- y obviando a su interior los límites departamentales. En este caso, la microrregión actúa como una subdivisión de la región, no de los departamentos.

Por otra parte, la Intendencia de Canelones, comienza el proceso de elaboración del Plan Estratégico Canario, que divide el departamento en siete microrregiones a partir del reconocimiento de las particularidades y similitudes productivas, sociales y culturales y de las características del sistema urbano –territorial del departamento y los ejes viales que lo determinan. Es el departamento con mayor cantidad de centros poblados del país, agrupados entorno a cuatro ejes viales nacionales o “corredores” (rutas 5, 6, 8 y la costa) cada uno con sus propias características y escasamente interconectados entre sí, y que contaba entonces con 29 juntas locales, la implementación de microrregiones, más que dividir el territorio, lo reagrupa, articulando en unidades territoriales coherentes a un archipiélago de pequeñas localidades dispersas y con muy escasa incidencia en los procesos departamentales. La microrregionalización de Canelones es pues, una iniciativa llevada adelante por el gobierno departamental con el objetivo de superar la histórica fragmentación del departamento y de promover el desarrollo sustentable en todas las regiones de un departamento con fuertes contrastes sociales, demográficos, productivos y culturales, reconociendo la diversidad dentro de la unidad

Al mismo tiempo, en el departamento Maldonado, por iniciativa del gobierno departamental, y con participación del sector académico, se lleva adelante un proceso de planificación departamental que divide al departamento en 8 microrregiones, buscando mejorar la equidad entre las distintas zonas de un departamento con fuertes contrastes en el espacio, entre la costa y el interior “tierra adentro”, y en el tiempo, entre la temporada estival y el resto del año. Para la elaboración de las Directrices primero se definió la Imagen Objetivo 2025 a partir de la identificación de las fortalezas y debilidades, especificidades y singularidades del entorno natural y construido, así como de las actividades humanas que allí se desarrollan, tanto para

---

<sup>1</sup> A nivel regional existía ya un valioso antecedente en el sur de Argentina, más concretamente en la Provincia de Neuquén, donde, a partir de procesos de planeamiento estratégico para el desarrollo de esta postergada región, se desarrollan estrategias de microplaneamiento y de microrregionalización del territorio de la provincia.

cada Microrregión como para el Departamento. En la definición de las microrregiones se tomó en cuenta la existencia de una buena concordancia entre las áreas de influencia de ciudades y pueblos y las delimitaciones político - administrativas.

Finalmente, un cuarto caso, esta vez surgido por iniciativa de la comunidad local, tiene lugar en la llamada Microrregión del Uruguay Profundo, que abarca porciones de territorio correspondientes a cuatro departamentos: Treinta y Tres, Cerro Largo, Florida y Durazno, logrando involucrar en la etapa inicial del proceso a los gobiernos departamentales, a la Dinot y a la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República, con el objetivo de superar el estancamiento que enfrentaban un conjunto de pequeñas localidades ubicadas en el interior profundo de esos departamentos, en los puntos más apartados de sus respectivas capitales departamentales. En este caso, a diferencia de los anteriores, la microrregión constituye un caso aislado dentro de los distintos departamentos involucrados, que no adoptan una estrategia general de división del territorio en microrregiones.

Sumados todos los casos, totalizan 26 microrregiones que cubren completamente a cinco departamentos y parcialmente a otros cuatro.

Ante esta diversidad de abordajes de las microrregiones en el planeamiento estratégico y el ordenamiento territorial, este proyecto de Tesis se propone indagar en los distintos aspectos teóricos y prácticos entorno a los cuales se han desarrollado esas estrategias, en el entendido de que los resultados de ese análisis pueden aportar insumos útiles en aras de promover mayor eficiencia y eficacia en la aplicación de las políticas públicas asociadas a los planes de desarrollo local y de planeamiento territorial, evitando los riesgos de incurrir en una generalización tan basta de dichas políticas que termine por desconocer la heterogeneidad de situaciones a abordar, así como de diseñar un universo de acciones tan particularizadas, diseñadas caso a caso, que tornen inviable su aplicación como política pública. Como se establecía en el proyecto de Tesis, “la investigación propuesta busca realizar un aporte en esa dirección, a partir del estudio de casos concretos que nos permitan inferir características similares dentro de un universo de diversidad, agruparlas y, finalmente, categorizarlas o tipologizarlas, para entonces poder comprender cómo esa variedad de tipos de microrregiones puede traducirse en políticas de planeamiento diferenciadas.”.

Algunas de las preguntas clave que busca responder esta Tesis son:

- ¿Cuáles son las características territoriales, sociales, económico - productivas e institucionales esenciales para constituir una microrregión?
- ¿Cómo inciden las relaciones históricamente construidas entre el soporte físico del territorio, los modos de producción, la organización del territorio y la organización social en las estrategias de desarrollo a nivel de la microrregión?
- ¿Qué relaciones se establecen entre el universo de las microrregiones y los territorios “inactivos”?
- ¿Es posible anticipar el nacimiento de nuevas microrregiones en base a los puntos anteriores?
- ¿Cuáles son los principales tipos de microrregiones tomando en cuenta modos de desarrollo, sistemas de actores, estructura y organización territorial?
- ¿Qué políticas de desarrollo sería deseable diferenciar en función de la heterogeneidad del mapa microrregional en el Uruguay?
- ¿Es posible una nueva institucionalidad para las microrregiones?

En función de ello, el sistema de hipótesis planteado y que se pretende interpelar durante esta investigación es el siguiente:

- ✓ Una microrregión es un ámbito espacial de desarrollo endógeno, una unidad territorial en la cual tiene lugar una serie de interacciones entre el medio físico y el social en su sentido más amplio a través de un proyecto colectivo de desarrollo. Por tanto, la microrregión responde a las características propias de cada territorio, y por ende, de las sociedades que lo habitan y de los proyectos de desarrollo que las movilizan.
  
- ✓ El universo de las microrregiones en Uruguay presenta características diferenciadas en cuanto a modos de desarrollo, ordenamiento y planeamiento estratégico que puede sintetizarse en la clasificación propuesta en las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo.
  1. Microrregiones dinámicas de predominio rural, con crecimiento económico liderado por la agroindustria y centros urbanos menores con roles de servicio.
  2. Microrregiones dinámicas con ciudades medias y economía diversificada.
  3. Microrregiones dinámicas lideradas por la expansión del turismo regional.
  4. Espacios dinámicos constituidos como “enclaves”, con economías despegadas de su entorno territorial inmediato.
  5. Espacios de crisis, por decadencia de antiguos modos de desarrollo agrícola o industrial.
  6. Espacios metropolitanos, diferenciados en su base económica y social y a la vez integrados en redes jerárquicas.
  
- ✓ Pero existe también una importante diferenciación en cuanto a la participación o liderazgo de la sociedad local, los gobiernos departamentales y el gobierno nacional y en cuanto a la división administrativa del territorio sobre el cual se construyen, de gran relevancia para la gestión de las microrregiones. Así podríamos establecer:
  - A.1. Liderazgo de actores locales.
  - A.2. Liderazgo de gobiernos departamentales.
  - A.3. Liderazgo del gobierno nacional.
  - B.1. Microrregiones intradepartamentales.
  - B.2. Microrregiones interdepartamentales.
  - B.3. Microrregiones transfronterizas.
  
- ✓ La heterogeneidad del mapa de las microrregiones en el Uruguay requiere una diferenciación a nivel de las políticas de desarrollo territorial que abarque a diversos organismos e instituciones públicas con competencia en la materia, y que contemple las tipologías o categorías de microrregiones propuestas, creando instancias de coordinación de las políticas y servicios entre los distintos organismos del Estado que evite la sectorialización y la superposición de funciones y prestaciones, mejorando su eficacia y eficiencia en función de los objetivos de desarrollo propuestos a nivel nacional, mesorregional, departamental y microrregional.

A partir de estas preguntas y de este sistema de hipótesis, el esquema de investigación propuesto en el proyecto de Tesis abarcaba los siguientes aspectos:

- a. Epistemología del desarrollo y del planeamiento territorial
- b. La microrregión como sistema territorial
- c. Políticas de desarrollo territorial y territorialización de políticas de desarrollo
- d. Selección de los casos a analizar
- e. Estudio de casos
- f. Conclusiones
- g. Recomendaciones

El plan de investigación descrito da lugar a la estructura del presente informe, que en su capítulo 1 plantea algunas de las condiciones de partida frente a las que deberían actuar las microrregiones, y que tiene que ver con las desigualdades económicas, sociales y culturales entre las distintas porciones del territorio nacional, con las llamadas áreas ganadoras y áreas perdedoras, que no son ni más ni menos, que la manifestación de una desigual inserción de los distintos rincones del país en los circuitos económico-productivos más dinámicos, y por ende, a un desigual acceso a sus beneficios, de modo que la calidad de vida y las posibilidades de desarrollo de los habitantes de este país queda fuertemente condicionada por su lugar de residencia. Estas desigualdades refieren a la falta de cohesión territorial, un fenómeno que, de no mediar acciones explícitas en sentido contrario, tiende a agravarse.

En el segundo capítulo se alude a aspectos relativos a la epistemología del desarrollo, comenzando por una rápida recorrida por las principales corrientes de pensamiento en torno al tema, que cobraron mayor notoriedad a partir del último cuarto del siglo XX y que sacan al desarrollo de la esfera exclusiva de la economía para centrarlo en otros aspectos trascendentes para la vida de las personas, la mayoría de ellas de carácter inmaterial. Por otra parte, en el mismo capítulo, se alude a otro cambio importante que se registra en las investigaciones entorno al desarrollo, y que tiene que ver con el redescubrimiento de la importancia del territorio para los procesos de desarrollo, que tiene que ver con las características físicas del territorio (tanto el medio natural como el construido), como con las capacidades de acción desarrolladas por sus habitantes, entre otras, que juntos pueden explicar el por qué dentro de un territorio supuestamente homogéneo, algunas áreas muestran procesos exitosos mientras que otras se estancan.

En el capítulo tercero se realiza un primer abordaje del concepto de Microrregión a partir de algunas de sus características más vinculadas a la dimensión espacial, como la escala, el concepto de región, la inclusión de piezas urbanas y rurales, y la geometría variable, en tanto que en el capítulo cuarto se hace referencia a los principales elementos constitutivos de una microrregión, vinculados a los conceptos de territorio y de territorialidad, a la comunidad local, a los recursos tangibles e intangibles, naturales y construidos del medio, y a la elaboración de un proyecto colectivo de desarrollo de la microrregión.

En el capítulo quinto se aborda la Microrregión a través de la construcción de un nuevo contrato social entre los actores locales y los distintos niveles de gobierno, reconociéndola como un ámbito para la gobernanza y para la territorialización de políticas públicas, a partir de la negociación, la participación y la articulación de acciones privadas y públicas en función de una visión consensuada de futuro para la Microrregión.

En el sexto capítulo se realiza el estudio de casos, a partir de una descripción somera de las cuatro experiencias señaladas, una valoración crítica de estas y un comentario analítico general.

Dado que durante la realización de la presente investigación tuvieron lugar importantes modificaciones en el marco legal que rige al ordenamiento territorial en nuestro país, principalmente de la mano de la aprobación de la Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, y la Ley 18.567 de Descentralización Política y Participación Ciudadana, en el capítulo séptimo se realiza un breve abordaje de estas dos leyes a la luz de la Microrregión.

Finalmente, en el capítulo 8 se presentan las principales conclusiones y recomendaciones surgidas como consecuencia de la presente investigación.

# 1. DESIGUALDAD Y COHESIÓN TERRITORIAL

El actual modelo de desarrollo hegemónico es un gran inductor de desigualdad en el territorio, tendiendo a concentrar los beneficios cada vez en menos áreas geográficas, aumentando la disparidad entre las distintas regiones. Esto da lugar a la diferenciación en el territorio de áreas “ganadoras”, que logran incorporarse a las dinámicas económicas y sociales hegemónicas contemporáneas y captar mayores recursos del nivel central de gobierno, y en áreas “perdedoras”, que permanecen excluidas de los principales procesos económicos y se ven postergados en las prioridades de inversión del gobierno, estableciendo por la vía de los hechos una lógica perversa de transferencia de recursos desde las áreas más pobres a las más ricas. Como reacción a este fenómeno, en las últimas décadas ha cobrado fuerza el concepto de Cohesión Territorial, que busca promover mayor solidaridad entre regiones con distinto grado de desarrollo, un territorio más equilibrado, en el que todos sus habitantes tengan las mismas posibilidades de desarrollarse plenamente estén donde estén, y que el lugar donde viven las personas no sea el determinante fundamental de sus oportunidades ni de su calidad de vida.

Es un hecho comprobado que la inercia del sistema o “el libre juego del mercado” no sólo no reducen esas desigualdades sino que, por el contrario, suelen aumentar la brecha social y económica entre las regiones ganadoras y las perdedoras. Esto da lugar a un círculo vicioso que genera una cada vez mayor concentración espacial de actividades, población y riqueza, en detrimento del resto del territorio, afectando no solamente el ingreso económico, sino el acceso al bienestar social, la formación de capital humano, el acceso a activos productivos y al pleno ejercicio de los derechos ciudadanos. (Machinea; Hopenhayn 2005; Madoery, O. 2008) Paradojalmente, esa diferenciación económica, social y ambiental del territorio, suele alcanzar sus mayores valores al interior de las propias áreas –incluso de las “ganadoras”- que reproducen a su interior la misma lógica de concentración de recursos y oportunidades, por lo que a medida que se presta atención a las escalas menores, mayores son los contrastes, como los verificados al interior de las distintas divisiones administrativas del territorio entre subregiones o entre distintas microrregiones, o como los que tienen lugar a escala urbana entre las áreas ricas y dinámicas de las grandes ciudades y el cinturón de pobreza que las rodea, como sucede muy especialmente en el Área Metropolitana de Montevideo.

Una sociedad inequitativa tiende a generar instituciones económicas y sociales que defienden los privilegios de los sectores dominantes y ponen trabas al progreso de los grupos sociales menos favorecidos, perpetuando y aumentando la brecha entre ambos grupos, tanto a nivel social como territorial. Es preciso superar esa división territorial del trabajo e igualar las oportunidades de desarrollo para todos los habitantes del territorio mediante políticas concretas que rompan ese círculo vicioso. No puede haber desarrollo sin equidad social y equilibrio territorial y ambiental.

Promover la Cohesión Territorial no supone homogeneizar el territorio; por el contrario, implica reconocer la existencia de una variedad de espacios locales o microrregionales, con una amplia diversidad de contextos geográficos, productivos y socio-culturales que los grupos humanos han construido a lo largo de generaciones. *“La cohesión territorial consiste en garantizar un armonioso desarrollo de todos esos lugares y lograr que sus habitantes puedan aprovechar al máximo sus características inherentes. Por ello, es un medio para transformar*

*la diversidad en un activo que contribuya al desarrollo sostenible...*". (Libro verde de de la cohesión territorial. Comisión de las Comunidades Europeas 2008) La puesta en valor de las particularidades e identidades locales y su alto potencial para construir ventajas comparativas específicas, no sobre una lógica de suma cero en la que unos territorios ganan y otros pierden, sino sobre una lógica compensatoria en la que todos ganan. Abordar la cuestión de la Cohesión Territorial supone intervenir sobre las tendencias de convergencias y divergencias entre los diferentes territorios en relación a su grado de desarrollo social y económico, redistribuyendo recursos, oportunidades y poder. (Rodríguez, A. 2010b; Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2010) Como se verá más adelante, la microrregión constituye una escala ideal para la puesta en marcha de políticas de cohesión territorial.

## **Uruguay, un territorio desigual**

La tradicional visión del interior del país como una realidad homogénea ha sido desmentida por la realidad en función de la variedad de situaciones que se presentan, a medida que los nuevos procesos de localización de actividades productivas como la forestación, los cultivos de soja o de arroz y el consiguiente desplazamiento de los predios ganaderos, etc. impactan de manera muy diferenciada en el territorio e inducen cambios en la especialización productiva de regiones y áreas subdepartamentales.

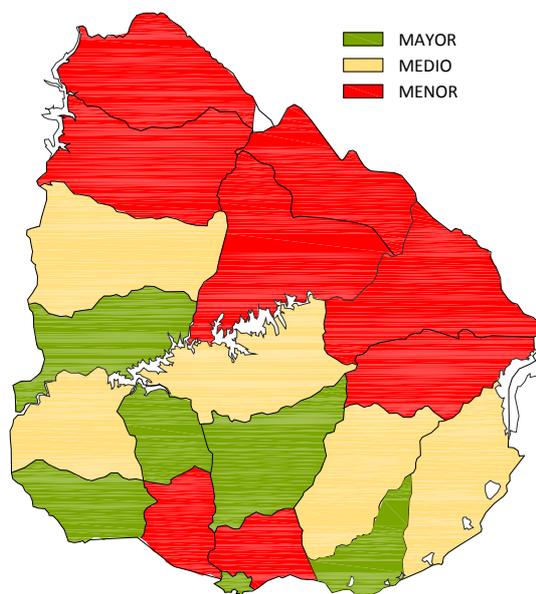
Por otra parte, si bien Uruguay ha sido considerado tradicionalmente un país con altos niveles de equidad y de integración social, en comparación con los países de la región, históricamente ha sido un país territorialmente muy desigual, con una excesiva concentración de la población, las actividades económicas, las grandes infraestructuras, el poder político y las instituciones públicas y privadas en la ciudad de Montevideo.

Así, por ejemplo, mientras que la superficie del departamento de Montevideo representa el 0,3 % del país, allí reside el 41 % de la población y se genera el 55 % del producto bruto nacional, con una renta per cápita casi un 40 % superior al promedio nacional. Excluidos Canelones, Colonia y Maldonado, los 15 departamentos restantes ocupan el 91 % de la superficie nacional, pero albergan al 36 % de la población, generan el 29 % del PBI y una renta per cápita equivalente al 77 % del promedio nacional, casi la mitad de la de Montevideo. Estas diferencias se agudizan aún más en las pequeñas y medianas localidades del interior profundo.

Ernesto González Posse (2002:7) señala las importantes diferencias que se registran entre departamentos en términos de generación de riqueza por habitante -de más del 100 % entre el mayor y el menor- donde por ejemplo, el departamento de Rivera presenta un ingreso medio por hogar equivalente al 59 % del promedio nacional, menos de la mitad que el que muestra Montevideo, que equivale a un 124 % del promedio del país. Si consideramos el producto bruto interno per cápita a nivel departamental, los valores más bajos en relación al promedio nacional se encuentra en el departamento de Rivera, 53 %, y el máximo en Montevideo, 129 %, es decir, que la diferencia entre la capital nacional y el departamento con menores valores relativos de producto bruto per cápita es de más del doble. Algo similar ocurre cuando se considera el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI), donde los valores del departamento más comprometido, Cerro Largo, que supera en 83 % al promedio nacional, duplica al de Montevideo, que equivale al 60 % del promedio nacional. (Rodríguez Miranda, 2010:5)

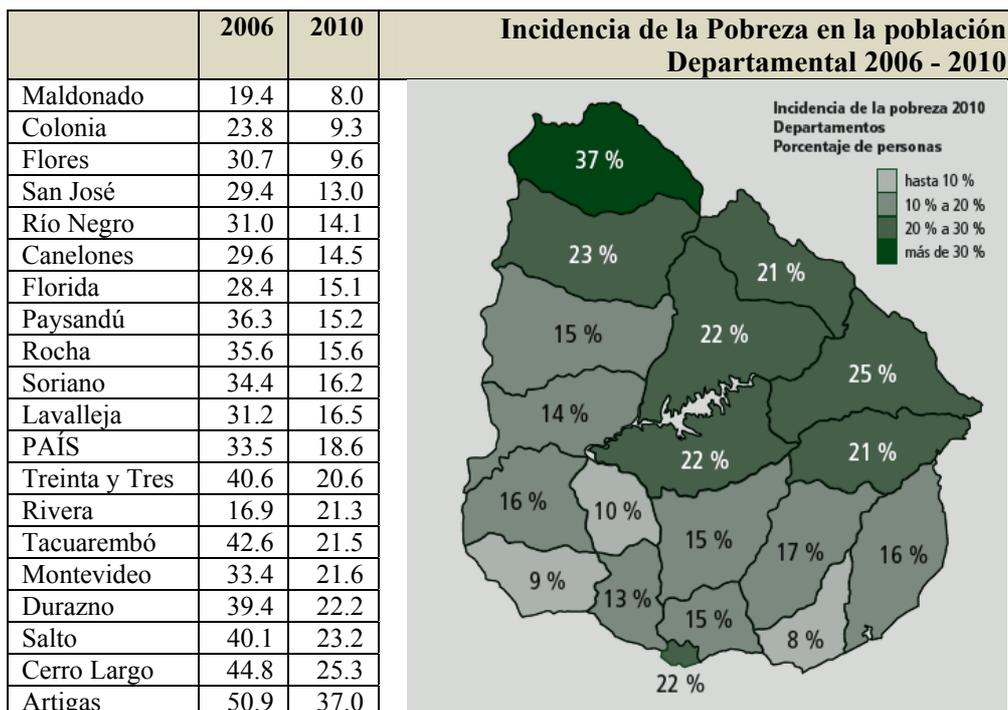
Si bien a nivel departamental las mayores diferencias se registran siempre con relación a Montevideo, entre los departamentos del interior también se verifican importantes diferencias. Así por ejemplo, si se considera el valor agregado bruto por departamento, puede observarse que mientras que el de Flores representa el 0,7 % del total nacional, el de Rivera casi lo triplica (1,8 %) y el de Maldonado es siete veces mayor (5,1 %) -el mayor del interior exceptuando Canelones-, en tanto que el valor agregado bruto per cápita muestra su valor más bajo en el departamento de Rivera con 3.030 US\$, que equivale a cerca del 60 % del de Flores (5.075 US\$) y algo menos de la mitad del de Maldonado, el mayor del interior (6.462 US\$). (Rodríguez Miranda, A. 2010:89) Algo similar sucede si se considera el Índice de Desarrollo Humano (PNUD) que toma en cuenta indicadores de salud (esperanza de vida al nacer), educación (tasa de alfabetización de adultos y tasa bruta de matriculación combinada de la educación primaria a la terciaria) y nivel de vida (PBI ajustado por paridad de poder adquisitivo). Con el IDH surgen con claridad las inequidades entre los departamentos del país, donde los ubicados en la zona noreste, sobre la frontera con Brasil, muestran los niveles más bajos. El interior tampoco es homogéneo.

Cohesión Territorial entre departamentos:  
**ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO 2005**

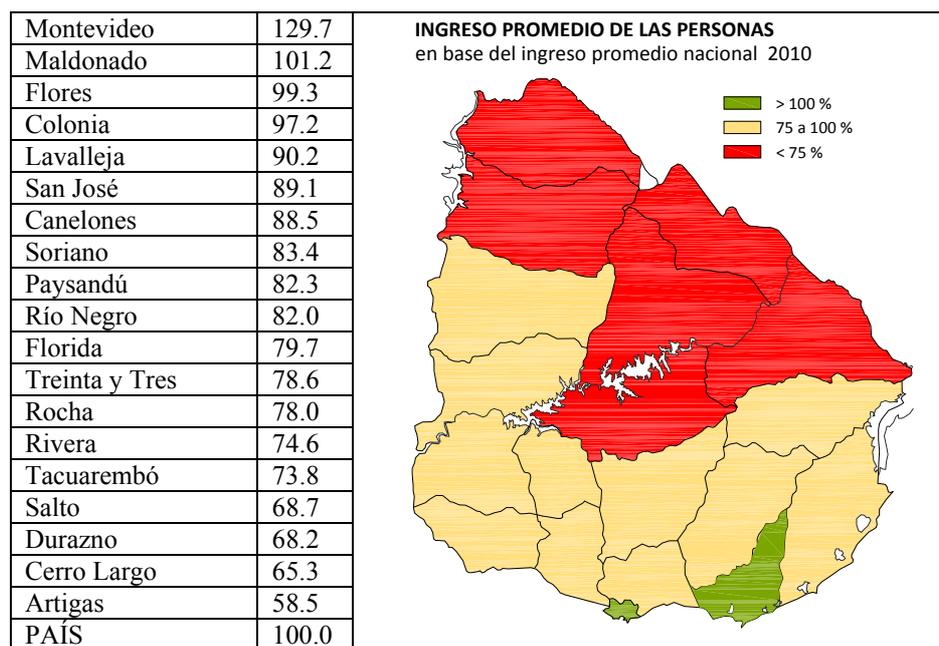


*Fuente: GDLU (2009) "Descentralización y desarrollo local en el Uruguay"; en base a PNUD (2008). En: Rodríguez Miranda, A. 2010:21*

Tanto la riqueza, como la pobreza y la vulnerabilidad social están fuertemente territorializadas y presentan tendencias de larga data que encaminan a consolidar y aún a ampliar esa brecha entre los departamentos más desarrollados y los más rezagados. A lo largo del último cuarto de siglo, los departamentos ubicados al sur del país sobre el arco costero han mostrado los mejores valores en cuanto a crecimiento económico, ingresos, calidad de empleos y satisfacción de las necesidades básicas de sus habitantes, en contraste con los departamentos menos favorecidos, localizados a lo largo de la frontera con Brasil. El período de bonanza económica que vive el país desde hace unos años, si bien ha significado una mejoría generalizada en la mayoría de las variables consideradas en todos los departamentos -batiendo récords de crecimiento económico, tasa de ocupación y de abatimiento del desempleo-, no ha logrado disminuir esas diferencias territoriales, por lo que al comienzo de la segunda década del siglo XXI, se mantiene la desigualdad entre los distintos departamentos y al interior de éstos y de las grandes ciudades, especialmente en Montevideo.



Cuadro en base a Rodríguez Miranda, A. 2011  
Mapa: MIDES-OPP 2011:41



Fuente: Rodríguez Miranda, A. 2011:10

Entre 2006 y 2010, mientras que a nivel nacional la pobreza bajó del 33,5 % al 18,6 %, en el departamento de Colonia pasó de 23,8 % a 9,3 % y en Lavalleja pasó del 31,2 % al 16,5 %, en Artigas bajó de 50,9 % a 37,0 %. Es decir que la pobreza se redujo también en forma desigual, con tasas de reducción que oscilan entre un 65 % para el departamento de Flores y un 24 % para Artigas. “*Todos los departamentos que mostraron menores tasas de reducción en la incidencia de la pobreza en relación a la tasa promedio para todo el país, presentaban, al inicio del período, un porcentaje de personas pobres superior a la media nacional, aumentando de esta forma la brecha entre departamentos: la relación entre el departamento con mayor incidencia de la pobreza y aquel con menor porcentaje de personas pobres ha pasado de aproximadamente dos veces y media a cuatro veces y media en el período de*

*referencia.*” (Mides – Opp 2011:40; Rodríguez Miranda 2011:11) Las regiones que presentan mayores índices de pobreza son las que presentan menores tasas de reducción, es decir, aquellas regiones que más necesitaban reducir su pobreza son las que menos lograron hacerlo.

De este modo, mientras que en Artigas la incidencia de la pobreza duplica al promedio nacional, en el departamento de Colonia representa la mitad del promedio nacional, es decir, la incidencia de la pobreza en la población del departamento de Artigas es cuatro veces mayor que la del departamento de Colonia o cuatro veces y media mayor que la de Maldonado, que presenta el menor porcentaje de pobres a nivel nacional. Algo similar ocurre cuando consideramos las diferencias en el ingreso promedio de las personas. Todas estas cifras no hacen más que demostrar que hacia el interior de las fronteras nacionales conviven históricamente diferentes niveles de desarrollo territorialmente localizados, que encuentran en los departamentos de la zona norte, noreste y centro los más desfavorecidos, y en el arco costero a los más beneficiados.

Del mismo modo, al interior de los departamentos se verifican importantes desigualdades entre las capitales departamentales y las pequeñas localidades del interior profundo. A modo de ejemplo, es notorio el contraste en los departamentos del litoral entre la faja costera del río Uruguay –donde se ubican las capitales departamentales, las principales actividades económicas, los servicios y las mayores concentraciones de habitantes- y la zona de la Cuchilla de Haedo o del basalto superficial con importantes carencias; o el contraste entre la zona costera y el interior más apartado de los departamentos del arco platense – atlántico. Debido a la falta de información desagregada para las escalas subdepartamentales, resulta muy dificultoso ahondar más en las diferencias entre las distintas localidades y zonas al interior de un mismo departamento. No obstante, en el informe del Economista Adrián Rodríguez sobre cohesión territorial en el Uruguay se aportan algunas pistas al respecto.

Si se toma en cuenta el nivel de ingreso en relación al promedio nacional y el porcentaje de personas pobres al analizar, por ejemplo, el departamento de Paysandú, se constatan marcadas diferencias entre la capital departamental, la ciudad de Guichón y el resto de las localidades del departamento. Mientras que el ingreso promedio de las personas en la ciudad de Paysandú equivale al 82 % del promedio nacional y en Guichón el 74 %, en el resto de las localidades del departamento el promedio de los ingresos de las personas equivale apenas un 56 % del promedio nacional. Del mismo modo, el porcentaje de personas pobres en la población es de 18 % en Paysandú, 21 % en Guichón y 33 % en el resto de las localidades del departamento; el nivel de pobreza en estas últimas casi alcanza a duplicar al de la capital departamental. (Rodríguez Miranda, A. 2011) Para el departamento de Cerro Largo, la diferencia de ingresos entre la ciudad de Melo, la de Río Branco y el resto de las localidades del departamento son también notorias, con valores con respecto al promedio nacional de 73 %, 61 % y 53 % respectivamente, en tanto que el índice de pobreza es de 25 % para Melo, 30 % para Río Branco y 38 % para el resto de las localidades. En ambos casos esas diferencias pueden ser aún mayores en la medida en que se segregue más el “resto de las localidades” y comiencen a vislumbrarse las localidades más deprimidas, que allí aparecen promediadas con otras más prósperas. (Rodríguez Miranda, A. 2011)

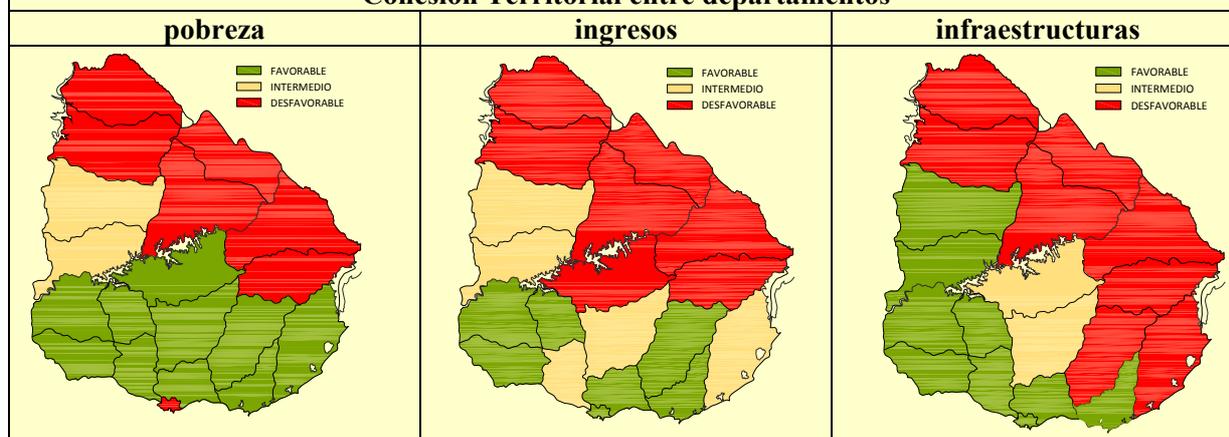
## COHESIÓN TERRITORIAL EN URUGUAY

En Uruguay las investigaciones sobre Cohesión Territorial son aún escasas y muy recientes. En 2010 se realiza “Relevamiento de iniciativas y estudios con implicancias de política de desarrollo territorial en Uruguay (en los últimos diez años)” (Rodríguez Miranda, A. 2010b), cuyo abordaje se centra en el análisis de cinco dimensiones clave: Población; Infraestructura; Actividad económica; Salud y educación; Empleo, ingresos y pobreza. Dada la falta de información disponible para escalas menores, el estudio se centró en la escala departamental.

Los departamentos que muestran mejores indicadores para estas variables son Colonia, Flores, Maldonado y Soriano. Con un desempeño general similar pero con rezagos en algunas dimensiones (en salud, educación o en pobreza) los siguen Montevideo, Canelones y San José. En una situación intermedia le siguen Lavalleja, Florida, Rocha, Durazno y Río Negro, y algo más desfavorables los departamentos de Paysandú y Tacuarembó. Finalmente, los que presentan una situación más comprometida son los departamentos de Cerro Largo, Rivera, Salto, Artigas y Treinta y tres (Rodríguez Miranda, A. 2010b:78)

En el “Diagnóstico de cohesión territorial para Uruguay” Adrián Rodríguez, a partir de la aplicación de un índice de cohesión territorial que toma en cuenta el ingreso de las personas, la vulnerabilidad socio-económica y la educación, corrobora que los puntos del país con peores niveles de cohesión territorial corresponden a los departamentos del norte del país, las pequeñas localidades y algunas zonas del Área Metropolitana de Montevideo. Al interior de los departamentos se verifican importantes heterogeneidades en cuanto al índice de cohesión territorial, especialmente en los departamentos más favorecidos, por lo que es posible encontrar territorios subdepartamentales o microrregiones con bajos niveles de cohesión territorial en departamentos con buenos niveles globales de cohesión. En Canelones, por ejemplo, Ciudad de la Costa muestra valores entre los mejores del país, mientras que la porción noreste de la corona metropolitana se ubica entre los peores. (Rodríguez Miranda, A. 2011:50-51)

### Cohesión Territorial entre departamentos



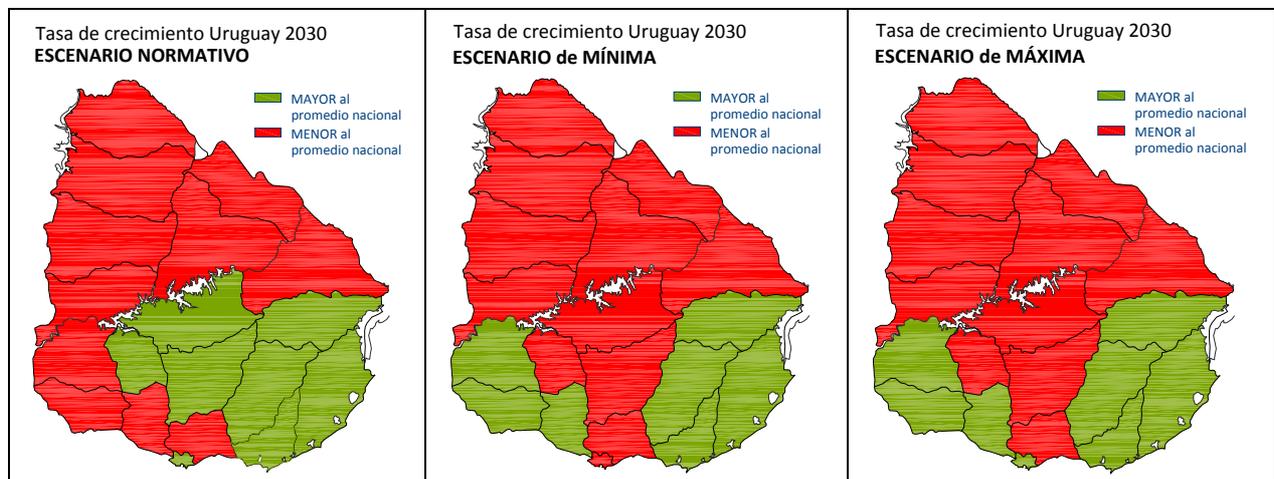
Fuente: Rodríguez Miranda, A. 2010b:79

## La cohesión territorial como política de estado

El hecho de que en un contexto de fuerte crecimiento económico, reducción de la pobreza y el desempleo, aumento de ingresos y del consumo a nivel nacional, no sólo no se hayan logrado superar las disparidades territoriales ni introducir cambios en su configuración histórica, significa que las políticas aplicadas hasta el momento han sido buenas para reducir la pobreza pero no para reducir las disparidades entre las distintas zonas geográficas del país, ni para mejorar los niveles de cohesión territorial. Para superar esas disparidades y mejorar la cohesión territorial se requieren políticas específicas centradas en el territorio.

Los escenarios planteados en los talleres de prospectiva llevados adelante por el programa Uruguay Tercer Siglo de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia de la República entre 2008 y 2009, prevén un crecimiento desigual del país, que si bien supondría cambios para alguna región, en términos generales implica continuar con la tendencia histórica de algunas áreas a participar de manera más marginal de los beneficios del dinamismo económico. (U-III S 2009) La estructura territorial de generación de riqueza es bastante rígida, y en los tres escenarios prospectivos planteados (normativo, de mínima y de máxima) el crecimiento sería mayor en las regiones al sur del Río Negro que en las ubicadas al norte. En los tres escenarios las regiones del Litoral y del Noreste aparecen como perdedoras y la Región Este (Maldonado, Rocha y Treinta y Tres) como ganadora. Es decir, en cualquiera de esas hipótesis, el crecimiento económico será más lento en las zonas del país que más urgentemente lo necesitan, y más acelerado en las regiones que hoy muestra mejores indicadores económicos y sociales, por lo que resulta evidente que la brecha entre las zonas más carenciadas y las más prósperas se agravará.

### Escenarios Prospectivos: Tasa de crecimiento para Uruguay año 2030



En base a U-III S 2009

En la medida en que el Estado es el principal responsable de la solidaridad territorial, (Madoery, O. 2005) debe asumir su rol como sujeto compensador de asimetrías, sean estas económicas, sociales o territoriales. La Cohesión Territorial debería incorporarse como un objetivo permanente y transversal no sólo de las políticas territoriales, sino del conjunto de las políticas sectoriales del Estado a nivel nacional, departamental y local. Ya en la propuesta de Directrices de Ordenamiento Territorial de 1996 se insistía en que “*el principio de solidaridad territorial, constitutivo de la identidad nacional, se concreta mediante políticas territoriales capaces de reducir la disparidad de oportunidades para el desarrollo humano entre los subespacios, regiones y localidades*” (Dinot 1996b:12) Equilibrio a partir de la diversidad; difusión de los beneficios desde las áreas dinámicas y creación de nuevos dinamismos descentralizados. (Dinot 1996a)

Promover la cohesión territorial implica reconocer que los beneficios del desarrollo no se distribuyen armónicamente en el territorio, y que existen importantes porciones del territorio nacional que permanecen al margen de los mismos. Pero también implica reconocer que el mapa del dinamismo económico y social no coincide con la división administrativa del territorio, que los departamentos no equivalen a sistemas territoriales integrados, sino que son internamente heterogéneos y albergan zonas que no sólo difieren entre sí, sino que a menudo tienen escasa relación entre sí. Al interior de los departamentos existen unidades territoriales

menores en las que los efectos de ese dinamismo impactan de manera muy distinta al promedio departamental; unidades territoriales que, a pesar de tener un gran potencial de desarrollo, siguen quedando al margen del mismo, y sólo lograrán romper esa tendencia histórica actuando con estrategias distintas a las aplicadas hasta entonces. Son áreas relegadas dentro de un interior también relegado, que reproduce a su interno las mismas injusticias territoriales que tienen lugar a nivel nacional. El primer paso para revertir el estancamiento de esas “áreas perdedoras” es reconocer que existen como unidades territoriales menores que la departamental y mayores que la local, y que existe la voluntad de salir adelante -ya sea por iniciativa de sus habitantes, del gobierno departamental o del gobierno nacional- es decir, que son capaces de constituirse en microrregiones.

Es en la microrregión donde tienen lugar los procesos económicos, sociales y culturales que involucran a los actores sociales, económicos e institucionales de esas zonas deprimidas, en las que los beneficios del crecimiento económico general del país llega en cuenta gotas, y en las que las acciones implementadas desde el Estado Central y los Gobiernos Departamentales logran menores resultados al aplicarse en forma descoordinada, con recursos insuficientes y, muchas veces, con desconocimiento de las necesidades de sus habitantes. Es allí donde se encuentran los potenciales para transformarlas en áreas “ganadoras”, para iniciar nuevas trayectorias a partir de la promoción de procesos de creación y fortalecimiento de capital humano, social y organizacional y de la infraestructura de los territorios a partir de proyectos de desarrollo microrregionales.

Sin dejar de reconocer el carácter multiescalar del problema, la microrregión constituye una herramienta ideal para la promoción de la cohesión territorial desde las pequeñas localidades urbanas y parajes rurales deprimidos del interior profundo, para romper con la paradoja por la cual el crecimiento económico se convierte en generador de desigualdades en el territorio, y para construir un territorio más equitativo e integrado, dando cumplimiento a los principios rectores planteados por la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

## 2. EPISTEMOLOGÍA DEL DESARROLLO

Durante la mayor parte del siglo XX, la idea de desarrollo estuvo asociada a la de crecimiento económico; así lo dictaba el ideal de progreso de la modernidad, y los resultados logrados a partir de la aplicación del paradigma keynesiano -que permitía que una buena parte de los beneficios del crecimiento económico se distribuyeran a toda a sociedad- avalaban esa premisa, en lo que se conoció como la era dorada del capitalismo. Con la crisis del paradigma keynesiano, el estrecho vínculo que hasta entonces se había establecido entre crecimiento económico y desarrollo terminó por romperse, dando lugar a profundas crisis económicas, sociales y políticas que, en el caso de América Latina –y Uruguay no fue la excepción- alcanzaron nivel dramáticos.

El antiguo contrato social fue reemplazado por uno nuevo de signo contrario: los beneficios del crecimiento económico dejaron de derramarse hacia los trabajadores para concentrarse en los sectores más dinámicos de la economía, al tiempo que se desmantelaba el sistema de protección social del Estado. Esto determinó que aún en contextos de crecimiento económico, aumentaran el desempleo, la pobreza y la desigualdad social, ensanchando la brecha entre los sectores más ricos y los más pobres de la sociedad, a nivel social, y entre las regiones más dinámicas y las más pobres, a nivel territorial.

Como reacción a estas situaciones, a lo largo de las últimas décadas fueron cobrando fuerza distintas corrientes de pensamiento que buscan re-componer los equilibrios sociales, ambientales y territoriales perdidos. Algunas centran su atención en la satisfacción de las necesidades básicas del ser humano, otras en la preservación del medio ambiente, y otras en la promoción de las capacidades territoriales; en tanto herramienta para el desarrollo territorial, la Microrregión abreva en todas ellas.

### **El desarrollo centrado en el hombre y en el medio ambiente**

El economista hindú Amartya Sen, que centró sus investigaciones en las causas del hambre, la desigualdad y el subdesarrollo, promueve una concepción del desarrollo en términos de principios éticos, separando los medios de los fines. A partir del concepto de necesidades humanas básicas concibe al desarrollo como la expansión de las capacidades y funcionamientos de las personas; el desarrollo se logra si la gente puede, por ejemplo, tener una vida larga, evitar la morbilidad evitable, estar adecuadamente nutrida, ser capaz de leer y escribir, etc. (Crocker, 2007) La concepción del desarrollo se desplaza del “tener” al “ser”.

*El enfoque se basa en una visión de la vida en tanto combinación de varios 'quehaceres y seres', en los que la calidad de vida debe evaluarse en términos de la capacidad para lograr funcionamientos valiosos. Algunos funcionamientos son muy elementales como estar nutrido adecuadamente, tener buena salud, etc., y a todos podemos darles evaluaciones altas, por razones obvias.*

*Otros pueden ser más complejos, pero seguir siendo ampliamente apreciados como para alcanzar la autodignidad o integrarse socialmente.*

*(...) Al tratar con la pobreza extrema en las economías de desarrollo, podemos avanzar mucho con un número relativamente pequeño de funcionamientos*

*centralmente importantes y de las capacidades básicas correspondientes (por ejemplo, la habilidad para estar bien nutrido y tener buena vivienda, la posibilidad de escapar de la morbilidad evitable y de la mortalidad prematura, y así sucesivamente). En otros contextos, que incluyen problemas más generales del desarrollo económico, la lista puede ser mucho más larga y diversa. (...) (Sen, A: “Capacidad y bienestar”)*

Sen subraya la importancia de considerar elementos subjetivos, como el estilo de vida socialmente admitido en una sociedad, y que puede incluir aspectos como las costumbres, actividades o dietas y los sentimientos de privación que tienen lugar en quienes no logran alcanzarlos.

Los estudios del economista chileno Manfred Max-Neef, centran el desarrollo en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, la generación de niveles crecientes de autodependencia y la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología y de lo personal con lo social, pasando de la esfera de los objetos a la de las personas. (Max-Neef 1986:237) (Max-Neef, Elizalde, Hopenhayn 1998:30)

Para Max Neef las necesidades humanas son finitas e identificables y se agrupan en dos categorías: las existenciales y las axiológicas, que determinan las necesidades de ser, tener, hacer y estar, y las de subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad. Estas necesidades fundamentales conforman un sistema en el que no es posible establecer un orden jerárquico; ninguna necesidad es más importante que otra, por lo que el abordaje de las mismas debe hacerse en forma integral. Lo que puede variar es la forma de dar satisfacción a esas necesidades o, para ser coherentes con su planteo, de ‘vivir’ y realizarlas.

Para evitar confundir necesidad con forma de satisfacerla introduce el concepto de satisfactor: alimentación y abrigo no son necesidades, sino satisfactores de la necesidad fundamental de subsistencia, del mismo modo que la educación, el estudio o la investigación son satisfactores de la necesidad de entendimiento. Una misma necesidad puede requerir de más de un satisfactor, así como un satisfactor puede contribuir a la satisfacción simultánea de más de una necesidad. Por eso Max-Neef propone no hablar de pobreza, sino de pobrezas, en el entendido de que cualquier necesidad humana fundamental que no es adecuadamente satisfecha revela una pobreza humana. (Max-Neef, Elizalde, Hopenhayn 1998:43) Las relaciones entre necesidad y satisfactor no son fijas, sino que pueden variar según el tiempo, el lugar y las circunstancias. El satisfactor es una construcción cultural; cada sociedad adopta distintas formas para la satisfacción de las mismas necesidades fundamentales. En un Desarrollo a Escala Humana las necesidades pueden comenzar a realizarse desde el comienzo y durante todo el proceso de desarrollo, por lo que la realización de las necesidades no es la meta sino el motor del desarrollo mismo. (Max-Neef, 2005) (Max-Neef, Elizalde, Hopenhayn 1998:92)

*Concebir las necesidades tan sólo como carencias implica restringirlas a lo puramente fisiológico o subjetivo, (...) En la medida en que las necesidades comprometen, motivan y movilizan a las personas, son también potencialidades y, más aún, pueden llegar a ser recursos. Las necesidades de participar es potencial de participación, tal como la necesidad de afecto es potencial de recibir afecto pero también de darlo. (...) Comprender las necesidades como carencia y potencia previene contra toda reducción del ser humano a la categoría de existencia cerrada. Así, resulta impropio hablar de necesidades que se “satisfacen” o se “colman”. En cuanto revelan un proceso dialéctico, constituyen un movimiento incesante. De allí*

*que quizás sea más apropiado hablar de vivir y realizar las necesidades, y de vivirlas y realizarlas de manera continua y renovada. (Max-Neef, Elizalde, Hoppenhayn 1998:50)*

*Uno de los aspectos que define una cultura es su elección de los satisfactores. ... Lo que está culturalmente determinado no son las necesidades humanas fundamentales, sino los satisfactores de esas necesidades. El cambio cultural es –entre otras cosas– consecuencia de abandonar satisfactores tradicionales para reemplazarlos por otros nuevos y diferentes. (Max-Neef, Elizalde, Hoppenhayn 1998:42)*

Los planteos de Max-Neef se apartan de los criterios exclusivamente crematísticos del desarrollo, reconociendo la existencia de un importante volumen de trabajo no mercantilizado -muchas veces realizado puertas adentro del hogar- que cumple un papel importantísimo en la realización de las necesidades de una comunidad, como el trabajo doméstico o el trabajo de cuidados que realizan mayoritariamente las mujeres y rara vez es reconocido como tal. *“En otras palabras, estas teorías económicas [dominantes] son incapaces de incluir a los sectores más pobres del mundo o a la mayoría de las mujeres. Esto significa que la mitad de la población mundial ... resultan ser, en términos económicos, estadísticamente ‘invisibles’.”* (Max-Neef 1986:40) Existe un universo de recursos no convencionales que, a diferencia de los convencionales que se agotan al ser utilizados, se pierden si no son utilizados, como la solidaridad o el conocimiento. A diferencia de los recursos convencionales, que son escasos, los recursos no convencionales abundan. Finalmente, llama la atención sobre los recursos ambientales que utiliza el ser humano, a los que se refiere como “servicios ambientales” prestados por la naturaleza -como la disponibilidad de agua, energía, o la absorción de contaminantes-, los cuales rara vez son debidamente sopesados al hablar del desarrollo de una comunidad. Al incluirse estos factores dentro de la “contabilidad” del desarrollo, seguramente dejaría de considerarse como eficientes a muchos tipos de producción basados en un alto consumo de recursos tecnológicos y ambientales, y en cambio otros más extensivos en recursos humanos –remunerados o no- resultarían mucho más eficientes. (Max-Neef, Elizalde, Hoppenhayn 1998:96)

Estos planteos resultan convergentes con otras líneas de pensamiento que cobran fuerza en la década de los 80 cuando comienza a integrarse la cuestión ambiental en la promoción de desarrollo, dando lugar a la noción de “desarrollo sustentable”, que surge a partir de 1987 con la publicación del informe Brundtland “Nuestro futuro común”, y que cobra mayor impulso a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992 (Cumbre de Río), en la que se define al desarrollo sustentable como “aquel que satisface las necesidades de las generaciones presentes en forma igualitaria, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”. (Cepal 2000:280) Paradojalmente, si bien a nivel discursivo logra llamar la atención sobre algunos problemas ambientales mundiales –principalmente el cambio climático o calentamiento global-, como supuesta recompensa a quienes contribuyen al logro del objetivo global, le asignó valor de mercado a ciertos indicadores ambientales que, así convertidos en bienes transables pueden ser comercializado a favor de quienes más contaminan, promoviendo una muy capitalista división internacional de los costos ambientales. Aún así, el mercado ambiental ha tenido muy escaso desarrollo demostrando que hasta la fecha los costos ambientales siguen siendo ignorados en las ecuaciones del crecimiento económico, tanto ambiental como monetariamente. Más allá de la Cumbre de Río, el concepto de desarrollo sustentable rompe con la idea tradicional de las políticas de crecimiento económico que suponía la disponibilidad ilimitada de recursos naturales, y que

ignoraba los daños o “costos ambientales” que implicaban los modelos de crecimiento económico. (Moncayo Jiménez 2002)

Más recientemente, y como consecuencia de las profundas crisis económicas que tienen lugar en América Latina surgen nuevas propuestas de desarrollo alternativas tendientes a atender las necesidades de los sectores más desfavorecidos, las cuales son promovidas desde la economía social, a partir de la redefinición de la calidad de las relaciones y los valores entre los distintos actores que intervienen en ella. Albuquerque, Costamagna y Ferraro (2008:18) definen a la economía social como un subsistema de apropiación del excedente y las ventajas competitivas locales a favor de los sectores populares, constituyendo una herramienta para enfrentar situaciones de desatención de las necesidades básicas de importantes sectores de la población. Esta trabaja con particulares o grupos de personas locales con intereses comunes, y adopta un mecanismo de autogestión en el que participan sus empleados, los trabajadores voluntarios y los usuarios, constituyendo una importante oportunidad laboral para aquellas personas que se hallan fuera del mercado de trabajo, así como de acceso a bienes y servicios que mejoren su calidad de vida. (López Pérez 2007:163)

El documento de Lima +10 proclama que *la economía social y solidaria está basada en valores humanos y principios de solidaridad, (...) incluye al conjunto de actividades y organizaciones de carácter comunitario, asociativo, cooperativo, mutualista y demás formas colectivas para responder a las necesidades de empleo y de bienestar de los pueblos, así como a movimientos ciudadanos orientados a democratizar y transformar la economía.* (citado en Coraggio 2008) Más que la desmercantilización de la economía, lo que busca es transformar el modo de organizar socialmente el trabajo para la producción, la distribución, las formas de propiedad, de circulación y de consumo, la construcción conjunta de la oferta y la demanda, en la medida en que los miembros y usuarios participan en la definición de los servicios en función de sus necesidades, siendo ese el motor que orienta las actividades de la economía social. La economía social tiene un fuerte impronta local y puede adquirir una importancia estratégica relevante en la promoción de procesos de desarrollo en pequeñas localidades deprimidas, abriendo nuevas alternativas para atender necesidades locales que aún no han podido ser satisfechas por el Estado o por el mercado.

Otros autores, como José Luis Coraggio (1993), introducen el concepto de economía popular, centrándola en la reproducción transgeneracional de la vida biológica y cultural de sus miembros, en lugar de en la acumulación de capital. Este planteo se basa en las economías domésticas, que recurren como principal recurso a la utilización de su fondo de trabajo, entendido éste como el conjunto de las diversas capacidades de trabajo de los miembros de la unidad doméstica, incluidos niños, jóvenes, adultos y ancianos, hombres y mujeres. Este planteo promueve la potenciación de recursos tradicionalmente desaprovechados o considerados “no-recursos” por el mercado, pero que pueden ser un instrumento útil para satisfacer las necesidades de la población, como las capacidades de trabajo privado y social acumuladas por los trabajadores a lo largo de sus trayectorias de vida laboral y de organización de la producción. (Coraggio 2001:4) La economía popular si bien tiene un papel más redistribuidor que creador de riqueza, no se restringe a los sectores de menores ingresos, sino que abarca a todos los trabajadores, incluyendo sectores medios de alta vulnerabilidad y otros cuya reproducción depende principalmente de su fondo de trabajo.

En otra línea de trabajo, en la década de los noventa se elabora el Índice de Desarrollo Humano (IDH) -influenciado por el pensamiento de Amartya Sen- en el marco del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a partir del reconocimiento de que el desarrollo consiste en la expansión de las capacidades y libertades humanas. Este índice

contempla varios componentes del desarrollo que difícilmente pueden leerse directamente a través de indicadores económicos, como el acceso al conocimiento, una adecuada nutrición, el acceso a servicios de salud, pero que permiten a la gente disfrutar vidas largas, saludables y creativas. (PNUD 2005) Este enfoque no constituye un cuerpo teórico articulado sobre cómo avanzar en el proceso de desarrollo, sino que se concentra en sus fines; el IDH constituye un examen sistemático acerca de cómo viven los seres humanos en cada sociedad, atendiendo a las privaciones de distinta índole que estos padecen. (PNUD 2005) Así, por ejemplo, en la elaboración del IDH, la salud de la población se representa mediante la esperanza de vida al nacer, la educación a través de las tasas de matriculación y de alfabetismo de la población mayor de quince años, en tanto que el acceso a recursos se representa mediante el producto bruto interno por habitante en paridad de poder adquisitivo. (PNUD 2005:40)

Ya en el umbral del siglo XXI, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, culminando una década de cumbres temáticas celebradas a lo largo de la década de los 90, acuerda los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que establecieron los objetivos y metas mundiales para lograr un mayor desarrollo para toda la raza humana para el año 2015. Este planteo constituye una reacción frente a los efectos de la globalización sobre las regiones más pobres del planeta, así como al agravamiento de la brecha entre los países más ricos y los más pobres, y se propone “*liberar a nuestros semejantes, hombres, mujeres y niños, de las condiciones abyectas y deshumanizadoras de la pobreza extrema, a la que en la actualidad están sometidos más de 1.000 millones de seres humanos. Estamos empeñados en hacer realidad para todos ellos el derecho al desarrollo y a poner a toda la especie humana al abrigo de la necesidad.*” (ONU 2000) Los ocho Objetivos de Desarrollo acordados por las Naciones Unidas son: 1) erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2) lograr la educación primaria universal; 3) promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer; 4) reducir la mortalidad en la niñez; 5) mejorar la salud materna; 6) combatir el VIH/sida, la malaria y otras enfermedades; 7) garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; 8) fomentar una asociación mundial para el desarrollo. Los Objetivos del Milenio traslucen la independencia del desarrollo respecto del crecimiento económico; fijan metas cuantificables, pero no necesariamente traducibles en términos económicos o de infraestructuras, al tiempo que reconocen la existencia de necesidades de carácter intangible que deben ser atendidas, como la libertad o la paz.

## **Redescubriendo el territorio**

*Habría que preguntar a cualquier interlocutor si el desarrollo –en su país- es un fenómeno presente de manera homogénea a lo largo y ancho del territorio. ¿No? Entonces convengamos en que hablamos de un fenómeno local, es decir, localizado e incrustado en las características económicas, técnicas, sociales y culturales de ese lugar en particular. ... (Boisier 2005:51)*

A partir de la década de los 70 diversos estudios sobre el desarrollo, desde una visión más economicista que las expuestas en el subcapítulo anterior, comienzan a centrar su atención en las escalas subnacionales, redescubriendo lo local. A medida que el avance del proceso de globalización comienza a hacer sentir sus efectos negativos sobre los antiguos enclaves industriales de los países desarrollados -aumentando el desempleo y el cierre de industrias-, surge la necesidad de encontrar nuevas estrategias económicas que permitan superar las crisis y revitalizar las economías de estos centros. Las medidas macroeconómicas demuestran no ser suficientes para recomponer el equilibrio perdido o revertir el declive de antiguos centros

productivos, es necesario complementarlas medidas de promoción específicas en el ámbito local o regional. (Hierro Recio 1999)

Desde la economía, los evolucionistas o neo-schumpeterianos (Rosenberg, Nelson, Winter, Dosi, Freeman, Soete) sostienen que el cambio tecnológico y la innovación constituyen la causa principal del crecimiento económico y, en la medida en que la innovación es un proceso interactivo, la proximidad geográfica puede favorecerlo, haciendo que las innovaciones sean más dinámicas en algunos ámbitos regionales o locales donde ya existen condiciones favorables para la innovación, pero no a la inversa, ya que la proximidad *per se* no da lugar a procesos de innovación. (Rodríguez Miranda 2006)

A finales de la década de los 70 Becattini comienza a estudiar el crecimiento económico de las concentraciones de pequeñas y medianas industrias de la zona de la Terza Italia, sobre la base del concepto marshalliano de distrito industrial, señalando la existencia allí de formas de colaboración entre los actores locales que tienden a conformar sistemas de actores económicos, sociales y políticos que estimulan el desarrollo local. En una línea similar, en la década de los 80 Aydalot y el Groupe Recherche Européen sur les Milieux (Gremi) al estudiar por qué algunos territorios muestran una mayor dinámica de innovación que otros, señalan la importancia del medio local para la interacción entre empresas, que favorece la incorporación de innovaciones a lo largo de todo el proceso de producción, dando lugar a la teoría de los medios innovadores o “*milieux*”. Autores como Scott y Vázquez Barquero, al estudiar la organización de la producción y la forma en que se interrelacionan los agentes económicos en la cadena de producción (producción flexible) en los sistemas de pequeñas y medianas empresas, señalan la existencia de sistemas territoriales en los que existen mecanismos locales de regulación.

Méndez (2000, citado en Rodríguez Miranda 2006:15) define a un medio innovador como:

*un conjunto de relaciones que intervienen en un área geográfica que agrupa en un todo coherente:*

- 1. Un substrato territorial de ámbito local, con rasgos de homogeneidad interna y que se comporta como un espacio de vida y trabajo la mayoría de sus residentes.*
- 2. Un conjunto de actores (empresas, instituciones públicas y privadas, sindicatos, asociaciones de empresarios, centros de investigación, instituciones educativas, etc.) con capacidad de decisión identificados con ese espacio.*
- 3. Un conjunto de recursos materiales (infraestructuras físicas, técnicas, industriales, urbanas, etc.) e inmateriales (herencia cultural, know how, etc.) que son específicos del territorio en cuestión.*
- 4. Una lógica de interacción que muestra la capacidad de los actores de llegar a acuerdos (economías de convención).*
- 5. Una capacidad de los actores, lógica de aprendizaje, que les permite modificar su comportamiento en el tiempo y adaptarse en forma flexible a los cambios en el entorno.*
- 6. Un mercado de trabajo con trabajadores y profesionales altamente cualificados y con un particular saber hacer.*

Esta visión se complementa con las teorías de Michael Porter, quien en los años 80 introduce el concepto de ventaja competitiva, que primero aplica a las empresas y luego extiende a las economías nacionales, promoviendo la definición de estrategias a partir de las ventajas y desventajas del entorno local en relación a sus competidores. Plantea a la competitividad como un fenómeno dinámico a construir y no como un dato estático del territorio, en

contraposición a las ventajas comparativas a la que hacían referencia los clásicos del liberalismo económico.

A partir del reconocimiento del carácter crecientemente localizado que ha adquirido el crecimiento económico, comienza a hacerse evidente la importancia creciente del territorio en los procesos socioeconómicos que lo promueven, revalorizándose el papel del territorio como actor y no sólo como soporte o mero contenedor de los procesos de desarrollo. (Rozas; Sánchez 2004) El territorio no puede ya reducirse a un simple espacio abstracto, como lo afirma Francisco Albuquerque cuando reclama que al territorio *“hay que considerarlo como un actor fundamental de desarrollo, integrado no sólo por el medio físico sino por los actores sociales y organizaciones, las instituciones locales, la cultura y el patrimonio histórico local, entre otros aspectos básicos. todos ellos son importantes en la nueva visión del desarrollo, que incorpora además del capital económico y financiero las diferentes dimensiones del capital humano, el capital social e institucional y el capital natural.”* (Albuquerque 2002:7)

Así pues, este difuso conjunto de teorías tiene la virtud de sacar al desarrollo de la esfera de la casuística para incluirlo en la esfera de la acción. Las condiciones que puede promover el desarrollo de un territorio no son un dato de partida del mismo, sino que son el resultado del esfuerzo combinado del conjunto de los actores económicos, sociales e institucionales; es en lo local donde nace la acción colectiva y la unicidad de lo social y donde tienen lugar las especificidades locales y regionales que, al interactuar entre sí, dan lugar a trayectorias específicas de adaptación de las sociedades a los cambios productivos y sociales impuestos por la globalización. (Klein 2005) Todas las comunidades territoriales tienen un conjunto de recursos económicos, humanos, institucionales y culturales que constituyen su potencial de desarrollo, que dependerá tanto de las condiciones de entorno como de la propia iniciativa local la posibilidad de activar o explotar ese potencial. (Vázquez Barquero 1999:95)

Vázquez Barquero señala que las estrategias de desarrollo local se deben apoyar en tres pilares básicos: a) *hardware* o infraestructuras básicas: transporte, comunicaciones y telecomunicaciones, suelo urbanizado o industrial, equipamiento colectivo; b) *software*: calificación de recursos humanos, know how tecnológico, difusión de tecnología, capacidad emprendedora local, información sobre innovaciones y mercado, impulso a la innovación tecnológica, apoyo a la PYME, cultura de desarrollo de la población; c) *orgware*: liderazgos locales, asociacionismo, redes empresariales y sociales, capacidad institucional, descentralización política, fortalecimiento institucional de los gobiernos locales, gobernanza local.

Sin negar la importancia del medio físico –natural o construido- las teorías del desarrollo local viran la atención hacia los factores intangibles del territorio como el capital social, la formación de recursos humanos, la innovación, la incorporación de nuevos conocimientos a productos y a procesos, el fortalecimiento de la capacidad organizativa del territorio, la formación de empresas y la construcción de redes empresariales. Estos factores intangibles no vienen a sustituir a la inversión en infraestructuras o a la explotación de los recursos naturales del lugar, sino que por el contrario se complementan y potencian mutuamente.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Sería un error suponer perimida la importancia de las obras de infraestructura, especialmente en aquellos puntos del territorio cuyas estrategias implican un mayor vínculo con la economía globalizada. La accesibilidad espacial y las comunicaciones resultan vitales y requieren de permanentes inversiones para adaptarlas a un mercado mundial cada vez más exigente; el creciente consumo de energía obliga también a una permanente ampliación y renovación de la infraestructura de generación y distribución de energía eléctrica, así como a la permanente búsqueda de fuentes alternativas, etc.

Los proyectos de desarrollo local asumen formas diferentes según las características particulares de cada territorio a partir de sus recursos naturales, su especialización productiva o su posición jerárquica en relación al gobierno nacional, conjuntamente con sus recursos humanos, sus instituciones locales o el espíritu emprendedor de sus habitantes. Desde lo local surgen así procesos de desarrollo basados en la renovación de las actividades tradicionales de la zona y en la revitalización de las pequeñas empresas, pero surgen también procesos basados en la reorientación de los mercados tradicionales y, por ende de la producción local, o en el aprovechamiento de nuevas fuentes de materia prima y energía, la introducción de nuevas tecnologías, nuevos procedimientos, nuevas formas de organización de la producción, etc. Las estrategias de desarrollo local deben diseñarse a medida y con participación de los actores locales.

Queda claro que por sí sólo el crecimiento económico no es sinónimo de desarrollo y mucho menos, extendido a todos los rincones del país. Para que los efectos beneficiosos del crecimiento económico lleguen a todos los habitantes del territorio, estén donde estén, es necesario incorporar componentes de cohesión social y territorial en las políticas de desarrollo. El crecimiento económico excesivamente concentrado geográfica, sectorial y socialmente, puede resultar tanto o más perjudicial que la pobreza misma. Del mismo modo, una sociedad integrada y con bajos niveles de inequidad constituye un mejor escenario para el crecimiento económico que una en la que bastas porciones del territorio quedan marginadas. Para hablar de desarrollo, es preciso promover la convergencia de los objetivos de crecimiento económico y de acumulación de capital de las tradicionales visiones “desarrollistas” con la promoción permanente de las áreas menos dinámicas, la distribución de la riqueza, la disminución de las disparidades sociales y territoriales, y el cuidado de medioambiente.

Tomando en cuenta estas teorías del desarrollo centradas en el territorio, la microrregión se presenta como una herramienta idónea para promover el desarrollo en las regiones más desfavorecidas del país, a partir de la potenciación y aprovechamiento de los recursos y capacidades del lugar y de la movilización de las fuerzas locales, achicando la brecha económica y social con los centros más dinámicos, y contribuyendo a la construcción de un territorio más justo, equitativo y cohesionado.

### 3. UNA PRIMERA APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE MICRORREGIÓN

La microrregión se presenta como una herramienta innovadora y versátil para abordar el desarrollo de las áreas deprimidas del interior y para la mejora de la cohesión territorial en todo el país. Como una primera aproximación al concepto, puede admitirse que una microrregión “es el marco espacial que comprende determinados asentamientos humanos (urbanos, suburbanos o rurales), con una interrelación de intereses económicos, sociales, una tradición y fundamentalmente perspectivas de armonizar un esfuerzo conjunto para mejorar la calidad de vida de los habitantes.” (Martínez Guarino, R. 1991:44) Toma como unidad de intervención a los pequeños sistemas territoriales dispersos por el interior profundo (el interior del interior), integrando pequeñas y medianas localidades junto con el área rural en la que se insertan, trascendiendo la sumatoria de realidades locales mediante la generación de economías de escala, complementariedades y sinergias que potencien aún más el esfuerzo colectivo entorno a un proyecto común de desarrollo local.

En un trabajo más reciente elaborado por la Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República, se definía a la microrregión como “un sistema territorial de pequeña escala que implica una construcción socio-cultural identificable y una realidad físico-territorial claramente definida por sus interacciones funcionales específicas. Dicho de otra manera: se trata de una relación ser humano/entorno que es reconocible o identificable en términos históricos, sociales, productivos y culturales.” (Urruzola, J. P. et al. 2007). Más que ninguna otra unidad territorial, la microrregión no es un dato a priori del territorio, sino que se trata de una construcción social que sólo tiene lugar cuando sus actores adquieren la voluntad de serlo. Las microrregiones son territorios organizados, portadores de un proyecto de transformación (Dinot 1996b:69), “un ámbito territorial no sólo definido por sus características físicas y funcionales, sino por sobre todo por componentes intangibles, dinámicos y cambiantes que definen una ‘personalidad’ propia” (Schelotto, S. 2006:44)

Para la identificación de estas piezas territoriales se parte del reconocimiento de las unidades económicas, productivas, sociales y culturales funcionalmente integradas, de los sistemas de actores y de relaciones sociales locales con el territorio, del conjunto de las identidades socio culturales y, por sobre todo, de la capacidad de articulación de los actores entorno a un proyecto colectivo de desarrollo microrregional. La microrregión esencialmente es una herramienta para la acción, en tanto implica la construcción de una capacidad de acción autónoma con objeto de promover un territorio de escala inferior a la departamental y superior a la local, a través de la movilización de su tejido económico y de los recursos de identidad locales, así como a través del desarrollo de su potencial.

*“Las microrregiones son, potencialmente, territorios urbano-rurales en los que diversos actores públicos y privados acuerdan promover un cierto tipo de desarrollo. Las estrategias microrregionales se conciben por tanto como ámbitos de articulación:*

- *entre tipos de actores (político-institucionales, económicos, sociales);*
- *entre lo local (microrregión) y lo global (región, país, Mercosur);*

- *entre sectores y cadenas productivas (agricultura, agroindustria, turismo, servicios, industria manufacturera);*
- *entre lo urbano y lo rural;*
- *entre ciudades cercanas complementarias (conjuntos o redes microrregionales);*
- *entre departamentos vecinos, cuando son microrregiones compartidas.”*  
(Dinot 1997:22)

Las interacciones entre actores y entornos y, muy especialmente, la conformación de verdaderos sistemas socio-económico-territoriales constituyen la clave de las microrregiones. Lo que define espacialmente a una microrregión no es la proximidad física –que existe- sino la intensidad de las interacciones funcionales de los distintos actores locales en relación a los objetivos de desarrollo planteados. No todo grupo de localidades próximas entre sí constituyen una microrregión.

Finalmente, la microrregión trasciende la división administrativa del territorio, correspondiendo a una escala territorial intermedia entre las áreas locales, la departamental y la mesorregional, pudiendo abarcar parte de uno o más departamentos, en función de la intensidad del vínculo de sus actores con el territorio en función de un proyecto colectivo.

Así, pues, desde el punto de vista espacial hay cuatro aspectos fundamentales que definen a la Microrregión: a) su condición de región (sistema socio-territorial), b) su escala, c) su inclusión de piezas urbanas y rurales y d) su geometría variable.

### **Región**

El término región es por sí un término polisémico, porque los criterios a partir de los cuales se define una región pueden ser muy variados en función, por ejemplo, de la disciplina desde la que se aborde el territorio o de los objetivos que se busque alcanzar con la regionalización. Así por ejemplo, es posible hablar de regiones naturales, definidas por el clima, el suelo o la hidrografía, regiones histórico – políticas, definidas por la trayectoria histórica de las sociedades que la habitan o habitaron, regiones productivas, en función del tipo de producción dominante en una porción de espacio, regiones administrativas, con dimensiones fijas que marcan la jurisdicción, regiones de acción política, etc. Del mismo modos, algunos abordajes plantean a la región como una porción espacial relativamente homogénea a su interior, en tanto que para otros la región supone la agregación y articulación de unidades territoriales menores o, como define Hiernaux (citado en Veiga, C. 200:6) *“una articulación coherente y sistémica entre diversos grupos y cosmovisiones espacio-temporales que favorece la diversidad en la construcción de un territorio”*.

Es también un concepto multiescalar, porque puede tratarse de una región subnacional o supranacional, incluso, cual si se tratase de una *matrioshka*, una región supranacional puede contener otras regiones subnacionales menores, o una subnacional contener otras, como sucede con la propuesta de Directrices Regionales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial elaboradas por la Dinot entre 1996 y 2006, en las que las regiones subnacionales o intermedias abarcaban a los departamentos y a las microrregiones.

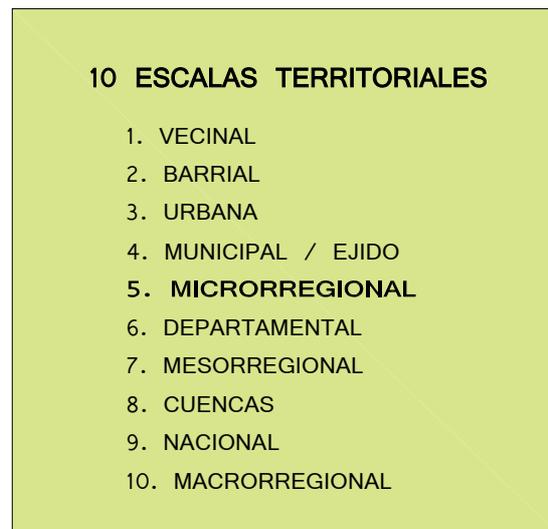
### **Escala**

Es bueno precisar que toda escala territorial suele referirse al espacio o sistema de referencia en el que se inserta, no se trata pues de un valor absoluto. Así, por ejemplo, una mesorregión argentina o brasileña puede superar en varias veces a toda la superficie nacional uruguaya, del

mismo modo que una microrregión en una zona del país puede ser tres o cuatro veces más extensa que otra, sin por eso dejar de ser “micro”.

Por lo tanto la definición de la escala no parte exclusivamente de consideraciones de magnitudes físicas, como la distancia o la superficie, sino que toma en cuenta aspectos administrativos, políticos, económicos, sociales y culturales. Toda escala territorial es ante todo una construcción política y/o técnica. No es exclusivamente el espacio el que define la escala, sino la mirada sobre el mismo. La escala microrregional, en consecuencia, se define en función de una construcción política-técnica a partir de una visión de futuro que articula a los actores y sistemas locales con su territorio.

Así, por ejemplo, para en nuestro país es posible manejar un abanico de 10 escalas territoriales, que van desde lo vecinal hasta lo macrorregional, es decir, desde lo intra-urbano hasta lo supranacional. No son compartimentos estancos y aislados, sino que se trata de distintas capas tendidas sobre el mismo espacio y atravesadas por procesos sociales (de índole económico-social, político-institucional, cultural-simbólico) diferenciados que adquieren distinto sentido en función de las diferentes escalas espaciales. (Madoery, O. 2008). Así, por ejemplo, un determinado actor económico, social o político, puede tener un peso preponderante a nivel departamental, pero ocupar un rol absolutamente subordinado a nivel nacional o regional. Determinadas unidades productivas, culturales o sociales, pueden tener una importancia trascendental en la escala urbana y ser prácticamente invisibles para la escala nacional.

- 
- 10 ESCALAS TERRITORIALES**
1. VECINAL
  2. BARRIAL
  3. URBANA
  4. MUNICIPAL / EJIDO
  5. **MICRORREGIONAL**
  6. DEPARTAMENTAL
  7. MESORREGIONAL
  8. CUENCAS
  9. NACIONAL
  10. MACRORREGIONAL

Cada escala presenta una especificidad dominante, es decir, para cada una de ellas existe una problemática que la caracteriza y que se expresa en esa escala con una intensidad marcadamente mayor que en otras. Esa especificidad es reflejo de la dimensión territorial que asumen distintas situaciones sociales, culturales, productivas e institucionales, y de los distintos sistemas de relaciones que tienen lugar en cada escala, y a cada una corresponde aplicar figuras de planeamiento y de gestión diferentes. Así por ejemplo, en la escala vecinal o en la barrial predominan las relaciones inmediatas con el hogar y la familia, y resultan ámbitos destacados para abordar problemas sociales y para promover la participación ciudadana. En la escala nacional o departamental, por su parte, predominan otro tipo de relaciones con el territorio; allí tienen lugar determinados grupos de actividades que resultan inasibles desde escalas menores, como aquellas vinculadas al sistema económico-productivo, al sistema político-administrativo, a la conectividad y a la movilidad de bienes y personas en

el territorio y en relación a otros territorios, etc. De más está aclarar, que las acciones que se tomen en cada una de estas escalas afecta a un número muy distinto de actores, sistemas e individuos. Una correcta determinación de las escalas territoriales permite definir niveles de comportamientos que pertenecen a lógicas distintas, pero que, debidamente articulados, pueden complementarse, potenciando los territorios.

### **Inclusión de piezas urbanas y rurales**

La inclusión en la microrregión de pequeñas localidades urbanas junto con el área rural en la que se integran constituye uno de los elementos característicos más relevantes de la microrregión. En particular, marca una diferencia importante con una buena parte de las estrategias de desarrollo local, que suelen considerar únicamente al medio urbano, cada localidad por separado y desconectadas de su entorno rural. La integración de distintos pueblos, ciudades y parajes rurales en una misma microrregión permite aprovechar al máximo la potencialidad del territorio, lograr una masa crítica mayor –economía de escala- e incrementar los beneficios para sus habitantes mediante la acción conjunta y el aprovechamiento de sinergias y complementariedades.

La versión final del Estudio General para el Diseño de las Directrices de Ordenamiento Territorial de 1996 reconoce la importancia de esa articulación de piezas urbanas y rurales en la microrregión. (Dinot 1996) La inclusión al interior de la microrregión de ciudades, pueblos y villas con distinto grado de urbanidad, junto con parajes rurales y establecimientos productivos agropecuarios, supone el reconocimiento de que tanto unos como otros constituyen unidades económicas, sociales, ambientales, culturales e institucionales inseparables. (Martínez Guarino, R. 2008:70) No hay áreas urbanas y áreas rurales separadas entre sí, sino territorios amplios y diversos. En este sentido, la microrregión ofrece una mirada integradora del territorio.

Francisco Alburquerque (2003) reconoce la importancia de esta interacción entre el medio urbano y el rural, y promueve la necesidad de superar la tradicional mirada de lo rural supeditada a lo urbano, en pos de un abordaje integral de la funcionalidad entre lo rural y lo urbano. El medio rural no puede abordarse en forma aislada del medio urbano. Ambos forman un conjunto de funciones económicas y sociales interrelacionadas. El medio rural requiere insumos, maquinaria, servicios varios y, en ocasiones, mano de obra a suministrar por el medio urbano, el cual constituye a su vez, el principal mercado para la venta de sus productos. Del mismo modo, el medio urbano –en especial las pequeñas localidades del interior- tiene una fuerte dependencia del medio rural, en función de su histórico rol de proveedores de servicios al campo.

Existe un estrecho vínculo entre medio físico – natural (rural) y grado de desarrollo urbano. Enrique González Posse (2002:14) recurre al concepto de ecosistema local, conformado por la base físico – biológica (natural y construida) y por la sociedad local que lo habita, para señalar que *“la evolución de la sociedad local se explica por su interacción con su propio medio físico-biológico, que define las posibilidades económicas de cada localidad para tecnologías, mercados y cultura dados. En síntesis, considerando sólo la escala local se puede presentar la relación entre los dos subsistemas principales del ecosistema local (el medio físico-biológico y la sociedad humana asentada en él).”*.

A pasos agigantados la frontera entre lo urbano y lo rural se transforma, se redefine y obliga a prestar mayor atención a la (re)construcción de los lazos entre las actividades tradicionalmente vinculadas al medio rural y las tradicionalmente urbanas, que están dando

lugar a una nueva ruralidad. Dentro de esa imbricación de lo urbano y lo rural a partir de las transformaciones sociales, económicas y culturales registradas a lo largo de las últimas décadas, destaca la redefinición del par residencia – trabajo, que da lugar a cambios en las estrategias de supervivencia de los hogares. Cada vez con mayor frecuencia se observan trabajadores urbanos provenientes de hogares rurales y trabajadores rurales residentes en hogares urbanos, así como de hogares de actividad mixta, en los que parte de sus integrantes trabajan en el campo y parte en la ciudad. La exclusividad de los hogares agro-dependientes en el medio rural está siendo puesta en cuestión, al mismo tiempo que este tipo de hogares se extienden al medio urbano. (Riella; Mascheroni, 2008, Cardeillac, J. 2010) Es cada vez más lo que une a las áreas rurales y las urbanas que lo que las diferencia, y en consecuencia el desarrollo de los territorios debe partir de esta nueva interdependencia entre ambas áreas y promover la articulación de las políticas sectoriales orientadas a ellas, de modo de lograr la cohesión social y económica y la sostenibilidad ambiental de estos territorios.

Esta nueva ruralidad ha dado lugar a importantes transformaciones en la red de centros poblados, especialmente a nivel de las localidades más pequeñas. Alberto Riella, quien desde hace varios años que estudia este fenómeno plantea:

*“... los pequeños poblados y las áreas rurales forman efectivamente un territorio construido por una densa red social de intercambios que conforman la base de la vida social comunitaria de las zonas rurales.*

*Las localidades pequeñas y muy pequeñas al contrario de lo que se podía suponer, han crecido en su número, alcanzando en el año 2004 a 474. Si bien su crecimiento poblacional ha sido muy dispar (unas crecen, otras decrecen y muchas se mantienen estables) muestran un entramado capilar de localidades que son parte nodal de la integración territorial del país y con estrecha ligazón económica y social con las actividades agropecuarias.*

*Por esta razón hoy parece pertinente que las acciones de las políticas públicas sobre los territorios rurales tengan como eje importante a estas localidades, dada la alta interconexión de ambos espacios.”* (Riella, A. 2008:3-4)

Estas pequeñas localidades, en general quedan al margen de las políticas públicas, que no siempre tienen la suficiente capacidad de penetración en el territorio como para llegar hasta ellas, y cuando lo hacen es en forma aislada y a partir de políticas marcadamente sectoriales descoordinadas entre sí (agua potable, electrificación, etc.). Su inclusión en unidades territoriales mayores en función de un proyecto de desarrollo territorial como una Microrregión, permitiría construir una nueva institucionalidad para esos territorios rurales, una mejor coordinación de políticas públicas, una mejor concertación público – privada, y abriría nuevos canales para la participación de la sociedad civil.

*“La ruralidad contemporánea se caracteriza por una reducción importante del proceso migratorio, una marcada articulación entre localidades pequeñas y las áreas rurales dispersas, un perfil de la población más envejecido, una lenta reducción de las brechas en las condiciones de bienestar y de pobreza respecto a las zonas urbanas y una alteración en la distribución territorial de la pobreza.”*

(Riella, A. 2008:29)

La inclusión del medio rural junto con el medio urbano en las estrategias de desarrollo microrregional, contribuirá a superar la brecha social entre ambas sociedades, y a la

ampliación de los derechos ciudadanos en uno de los sectores sociales más postergados en ese sentido como lo es la población rural.

### **Geometría variable de la Microrregión**

Todas estas particularidades de la microrregión determinan otro de sus rasgos característicos que tiene que ver con el carácter flexible de sus límites. A diferencia de lo que ocurre con otros tipo de unidades territoriales la delimitación de las microrregiones no queda definida por la división administrativa del territorio. Esa posibilidad de trasgredir los límites administrativos, tanto hacia adentro, reconociendo unidades territoriales intradepartamentales, como hacia fuera, integrando porciones de territorio pertenecientes a distintos departamentos, constituye una de las razones de ser y a la vez una de las mayores potencialidades de la microrregión. En la microrregión es el contenido el que define al continente en cuanto a límites, dimensiones e institucionalidad, es decir, a partir de los distintos componentes del sistema socio-territorial identificado/definido -físico-materiales, identitarios, económico-productivos, institucionales, sociales o culturales-, en función de la existencia actual o potencial de un cierto proyecto de desarrollo compartido por los actores locales (Dinot 1996). En cierta medida, puede decirse que la delimitación de la microrregión queda determinada por la intensidad de los vínculos de los actores con el territorio entorno al proyecto colectivo definido.

En tanto que lo que constituye a la microrregión es la articulación de las sociedades locales entorno a un proyecto de desarrollo, su extensión físico-territorial queda definida por las interacciones funcionales entre esas sociedades locales, el proyecto común y el territorio, un ámbito territorial no sólo definido por sus características físicas y funcionales, sino por sobre todo por componentes intangibles, dinámicos y subjetivos. La definición del entorno local –en nuestro caso microrregional- hace referencia, en palabras de Vázquez Barquero “ *a un territorio sin fronteras precisas pero que forma una unidad, que es el lugar en que los actores se organizan ...*”. (En: Boisier, S. 2001:7) Se trata, pues, de procesos que trascienden a un espacio determinado y a un sector específico, para abarcar conjuntos de actividades y agentes localizados más allá de los límites rígidos.

En la microrregión ese vínculo espacial no es homogéneo ni para todos los actores ni para todos los sectores de actividad, ni presenta límites claros. Si tomamos en cuenta cuatro componentes claves del desarrollo como son el social, el productivo, el ordenamiento territorial y el institucional, claramente podremos reconocer que para cada uno de ellos, una misma microrregión puede presentar un gradiente de incidencia o de vínculo con el territorio distinto al del resto de los otros tres componentes. Por lo tanto, la microrregión es una estructura flexible, cuyos límites no deben ser fijados en términos jurisdiccionales, sino en función de un abanico de aspectos: eslabonamientos de procesos productivos, lazos culturales entre los habitantes del territorio, inserción en el entorno territorial, etc. Es necesario enfatizar el carácter flexible de la delimitación de la microrregión, que responde y al mismo tiempo está sujeta a una dinámica de actividades económicas, cambios regulatorios, decisiones de actores públicos y privados, endógenos y exógenos que pueden impactar de diversas maneras en su extensión y límites. A su vez, esa flexibilidad es tal que implica que, en determinadas circunstancias o situaciones de borde, las piezas o componentes de una microrregión puedan superponerse con las de otra microrregión vecina. (Ceec 2006)

De este modo, la inexistencia de límites político – administrativos sumada a la intensidad variable de las relaciones con el territorio por parte de sus actores en función de sus intereses concretos y ramas de actividad, la microrregión asume una geometría variable, a la que podrá

o no superponerse un límite espacial arbitrario. Esto implica que la delimitación de la microrregión no es estática sino dinámica, una acción arbitraria (pero no antojadiza), a partir del reconocimiento de los vínculos de una sociedad local con el medio físico - espacial que habita y en función de un proyecto de desarrollo.

Bervejillo y Yim señalan en dirección a tres grandes sistemas a la hora de delimitar una microrregión: el sistema socioterritorial, los modos de producción y acumulación y el sistema de gobierno y gestión del territorio. (Bervejillo, F.; Yim, C.K. 1995). Ramón Martínez Guarino, por su parte, señala al menos ocho elementos que inciden en la delimitación de una microrregión:

1. Factores históricos relacionados con el origen y evolución de los asentamientos, urbanos y rurales; todo aquello que tiene que ver con la identidad.
2. Los recursos naturales necesarios para desarrollar una estrategia productiva sostenible.
3. Los recursos humanos y las formas organizativas que hayan alcanzado.
4. Las redes de infraestructura y equipamiento, en el sentido más amplio, de capacidad instalada (social, productiva, de comunicación y servicios).
5. Las relaciones de integración, funcionamiento y dependencia que dan unidad a determinada red de ciudades, pueblos, parajes y territorios rurales.
6. La capacidad tecnológica entendida como conocimientos, experiencias e información acumulada.
7. Los liderazgos políticos y sociales capaces de interpretar el significado de la acumulación de fuerzas y orientarla hacia el bien colectivo.
8. La delimitación microrregional tiene también un componente prospectivo que tiene que ver con las posibilidades futuras, con la voluntad del hombre como factor modificador en una dirección deseada. (Copade 1999a:5; Martínez Guarino, R. 2006:3; 2009)

En ambas definiciones queda implícita la importancia del medio físico - espacial - ambiental (natural y antropizado) en el que y con el que se constituye la microrregión -presente en seis de los ocho puntos señalados-, y su incidencia en la delimitación de la microrregión.

En consecuencia, la delimitación espacial de una microrregión no es un dato disponible de antemano, sino que requiere un análisis previo de la relación entre sociedad, proyecto y medio físico-ambiental, es decir, siendo coherentes con la definición utilizada al inicio de este capítulo (Urruzola, J.P. et al 2007), un análisis de la relación entre una construcción socio-cultural y una realidad físico-territorial a partir de interacciones funcionales específicas. En todos los casos, se trata de relaciones que varían tanto en extensión como en intensidad en el espacio, y que además son dinámicas, evolucionan en el tiempo. La velocidad con que actualmente cambian las coyunturas territoriales y económicas hace que las regiones modifiquen su configuración y características en períodos de tiempo cada vez más cortos. A diferencia de los límites político-administrativos del territorio, objetivos, verificables y estables en el tiempo, los límites de las microrregiones son arbitrarios, flexibles y varían en el espacio y en el tiempo, son por tanto una construcción permanente.

## 4. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA MICRORREGIÓN

La microrregión constituye una unidad para el planeamiento territorial, constituyéndose por tanto en sujeto y objeto de transformación del territorio. No todo recorte espacial constituye una microrregión, sino que esta tiene lugar cuando se articulan un conjunto de factores como la tríada espacio – comunidad – identidad, sujeto y al mismo tiempo objeto de acción; un stock de recursos o capitales, naturales, construidos y sociales, que serán el “combustible” que moverá a la microrregión, y un proyecto colectivo capaz de articular, a partir de los dos anteriores, una visión deseada de futuro y los caminos para alcanzarla.

### Territorio y Territorialidad

El concepto de territorio históricamente ha hecho referencia a una cierta extensión de la superficie terrestre en la cual habita un grupo humano. El diccionario de la Real Academia, en su acepción principal define al territorio como #1 *“una porción de superficie terrestre perteneciente a una nación, región, provincia, etc.”*; #2 *“terreno o lugar concreto, como una cueva, un árbol o un hormiguero, donde vive un determinado animal, o un grupo de animales relacionados por vínculos de familia, y que es defendido frente a la invasión de otros congéneres”*. Es decir, por un lado lo define como una relación contractual entre un grupo humano y una porción de superficie terrestre, es decir, como una construcción político – administrativa, y por otro como el lugar del ser uno mismo, en oposición a los “otros”, fruto de la tríada espacio – comunidad – identidad.

El concepto de territorio nace asociado a la capacidad de un grupo social de ejercer el poder sobre un área determinada y delimitada; la palabra territorio proviene del término “terror” de los antiguos romanos, aplicándose al ámbito en el cual el Estado podía ejercer el terror, es decir, donde podía ejercer su dominio. Hacia 1871, Friedrich Ratzel, recurre al concepto de territorio para designar a la delimitación espacial en la que el Estado ejerce su poder sobre quienes lo habitan. Según la interpretación de Schneider y Peyré (2006), para Ratzel el territorio *“es una parcela de la superficie terrestre apropiada por un grupo humano, que tendría una necesidad imperativa de un territorio con recursos naturales suficientes para su poblamiento, los cuales serían utilizados a partir de las capacidades tecnológicas existentes.”* En nuestro país, la Constitución de la República en su artículo 1º reconoce al territorio como uno de los elementos constitutivos de la República al señalar que *“La República Oriental del Uruguay es la asociación política de todos los habitantes comprendidos dentro de su territorio.”* Queda definida así, una relación indisoluble entre los habitantes, el espacio y el Estado.

Desde comienzos del siglo XX y hasta nuestros días esta concepción del territorio se ha enriquecido con numerosos aportes desde distintas disciplinas, predominando dos visiones acerca de su naturaleza: la etológica, que hunde sus raíces en el estudio del comportamiento animal, que entiende al territorio como una consecuencia de la conducta animal del ser humano, y la cultural, basada en el estudio de las relaciones sociales, para la que el territorio surge como respuesta social al habitar, constituyendo el ámbito espacial en el cual la sociedad

construye su ser. No se trata de visiones antagónicas o contrapuestas, sino de dos caras de una misma moneda que abordan desde distintos ángulos la relación recíproca entre hombre y medio. No existe territorio sin hombres, pero tampoco existen hombres sin territorio. El territorio no es un mero espacio físico o una porción de corteza terrestre, sino un grupo humano habitándolos.

*“El territorio es una construcción física y cultural producida por una interacción entre una realidad material dada (geomorfológica, climática y biológica) y un grupo humano que construye allí su historia. (...) No tienen alternativas. Sus necesidades biológicas y sociales sólo pueden resolverse en el territorio. Se trata de su recurso esencial y con él establecen una relación primigenia y fundadora. El hombre no territorial no existe ni puede tener existencia.”* (Urruzola, J.P. 2007:90)

A fines del siglo XX, desde la disciplina de la geografía las reflexiones en torno al territorio se centraron en sus dimensiones políticas y simbólicas y en las relaciones de dominación y de apropiación. Robert Sack (1986) aborda el territorio como construcción de poder, como un medio por el cual un grupo influencia o controla el comportamiento de las personas que habitan esa porción de espacio a través del control del acceso de sus límites. Claude Raffestin (1993) -basado en los aportes de Michel Foucault sobre la naturaleza del poder- se centra en los significados que la sociedad atribuye al territorio, resaltando la importancia de las estructuras simbólicas entorno a él. (Schneider; Peyré 2006) (Dematteis, G.; Governa, F. 2005:38) Para Marcelo Lopez de Souza (1995) *“el territorio es el espacio determinado y delimitado por y a partir de relaciones de poder, que define, así, un límite y que opera sobre un sustrato referencial, en definitiva, el territorio es definido por relaciones sociales. El territorio, por lo tanto, puede estar relacionado a formas jurídico-políticas –ejemplo clásico de un Estado Nación-, culturales –de una asociación de barrio dentro de una ciudad- y/o económicas –de una gran empresa.”* (citado en Scheider; Peyré 2006)

En consecuencia, el territorio puede asumir las más diversas escalas, formas y manifestaciones. Así, pues, desde una visión política es posible concebir al territorio como un espacio delimitado y controlado, dentro de cuyos límites se ejerce un determinado poder, por lo general el poder político del Estado. Desde un visión cultural o simbólica el territorio aparece como el producto de la apropiación/valorización simbólica de un grupo en relación a su espacio vivido; en el territorio el espacio está investido de valores éticos, espirituales, simbólicos y afectivos. Una visión económica ha de enfatizar la dimensión espacial de las relaciones económicas, el territorio como recurso, y la división espacial del trabajo. (Haesbaert, R. 2007)

*“entender el territorio como una porción del espacio apropiada socialmente, estableciéndose relaciones multiescalares y multidimensionales (políticas, económicas, culturales y ambientales). Hay, entonces, poder, influencia, control, dominio, conflictos y movimiento en el territorio.*

*En la concepción humanística, el territorio es entendido como espacio vivido, dinámico y dialéctico representado en forma diferente según cada relación espacio – tiempo; el territorio es el resultado de las acciones de construcción social, de la memoria y del imaginario, mediante las necesidades e intereses de sus actores generando, en el individuo, el sentimiento de pertenencia y poder. El territorio corresponde a un lugar donde el hombre construye su historia a partir de las manifestaciones de su existencia.”* (Saquet y Cichoski 2011)

Tanto a escala subnacional, de la mano de los procesos de desarrollo local, como a nivel supranacional, de la mano de los procesos de integración regional la dimensión simbólica del territorio cobra creciente importancia, cargando el espacio con nuevos significados y valores, algo trascendente sin duda, cuando se aborda la construcción o configuración de “nuevos” territorios sin base en la división administrativa del espacio, como sucede con las microrregiones. A su vez, es posible reconocer en un mismo espacio la existencia de múltiples territorios superpuestos en función de los diversos grupos sociales que lo cohabitan y establecen a su interior una diversidad de vínculos simbólicos, afectivos o de identidad. Esos territorios rara vez figuran en los mapas sino que, por el contrario, permanecen ocultos detrás de ellos, en espera de ser reconocidos. No existe el territorio neutro o técnicamente correcto (Urruzola, J.P. 2005:93), sino que este está permanentemente sujeto a la síntesis de diversos procesos sociales, económicos y culturales, a menudo convergentes, a menudo contradictorios, que se superponen y se suceden en el espacio y en el tiempo.

En tanto producto de relaciones sociales proyectadas en el espacio los territorios son construcciones singulares e históricas, y por lo tanto son dinámicos. Precisamente, una de las características más importantes del territorio es su historicidad. (Haesbaert, R. 2007). *“La historia del hombre es también la historia de su territorio, la historia de su continua conformación y trans-formación, de la eterna tensión de sus equilibrios cambiantes.”* (Urruzola, J.P. 2007:90) Los territorios se transforman permanentemente adquiriendo nuevas conformaciones en función de las relaciones de poder y de la intensidad de su apropiación por los grupos sociales que los habitan, aún cuando espacialmente permanezcan inalterados. Como consecuencia de ese dinamismo, los territorios poseen un espesor histórico o herencia que forma parte de su ser como tales, los hace únicos e irrepetibles. Como afirma José De Souza Silva (2007:3) *“Sus actores más poderosos establecen un sistema de ideas para interpretar la realidad, un sistema de técnicas para transformarla y un sistema de poder (institucionalidad: reglas políticas, roles epistemológicos y arreglos institucionales) para controlar dicha realidad, que prevalecen sobre otros sistemas de ideas, de técnicas y de poder, para influenciar la naturaleza de las relaciones de producción, relaciones de poder, modos de vida y cultura (Castells 1996).”*

Todas las transformaciones operadas sobre el territorio inevitablemente dejan su huella en él. No se puede borrar por completo las trazas de un territorio y empezar uno nuevo desde cero; en ese sentido, el territorio es irreversible. El territorio permanentemente se construye sobre las huellas dejadas por otros hombres; ya no quedan territorios nuevos, o sin usar. Para ilustrar esta dialéctica entre el dinamismo y la permanencia en los territorios, Corboz plantea la metáfora del palimpsesto:

*“El territorio, lleno de huellas y de lecturas forzadas, se parece más bien a un palimpsesto. Para poner en funcionamiento nuevos equipos, para explotar más racionalmente ciertos terrenos, muchas veces es indispensable modificar su sustancia de manera irreversible. Pero el territorio no es un envase perdido ni un objeto de consumo que puede reemplazarse. Cada territorio es único, de ahí la necesidad de ‘reciclar’, de raspar una vez más (con el mayor cuidado posible) el viejo texto que los hombres han inscrito sobre la irremplazable materia de los suelos para depositar uno nuevo, que responda a las necesidades actuales antes de ser, a su vez, derogado. Algunas regiones, que han sido tratadas impropia y brutalmente, presentan huecos, como un pergamino demasiado borrado: en el lenguaje del territorio, esos huecos se llaman desiertos.”* (Corboz, A. 35)

De ese modo, cada territorio es el resultado de una historia a través de la cual una comunidad, ha habitado un espacio, haciéndolo suyo, modificándolo, aprovechándolo, construyéndolo, cargándolo de significados y de valores, es decir ha ejercido su territorialidad.

Construir una Microrregión implica construir un territorio dentro de otros territorios, agregar una capa más al conjunto de territorios que se superponen e interactúan sobre un mismo espacio –para el caso el territorio nacional, el territorio departamentales, el territorio municipal, el territorio urbano-, estableciendo una re-apropiación del espacio por parte de quienes habitan directamente en él, explicitando un territorio que estaba allí pero no era reconocido, re-cargándolo de significados, de valores y de proyectos. Implica reconocer la existencia de una comunidad integrada por los habitantes de pequeñas localidades urbanas y parajes rurales dispuesta a ejercer su poder sobre el espacio en el que habita.

### **Territorialidad**

No hay territorio sin un grupo humano que ejerza su poder en él. R.D. Sack define a la territorialidad como *“el intento de un individuo o grupo de conseguir / afectar, influenciar y controlar personas, fenómenos y relaciones, por la delimitación y afirmación del control sobre el área geográfica. Esta área geográfica se llama territorio. (1986:6)”* (Haesbaert, R. 2007) La territorialidad no es una condición del territorio ni una propiedad de quienes lo habitan, sino que es parte constitutiva del mismo. No existe territorio si no existe la territorialidad. La territorialidad es la primera forma espacial que adopta el poder (R. D. Sack), es una conducta humana que intenta influir, afectar o controlar acciones mediante el establecimiento de un control sobre un área geográfica específica: el territorio. Pero el poder no se ejerce únicamente sobre el espacio, sino que lo hace fundamentalmente sobre las personas y las relaciones que suceden en él. *“Es una construcción tan política como el territorio mismo.”* (Urruzola, J.P. 2005:23)

Desde la etología se señala que todos los animales tienden a mantener territorios fijos y espacios individuales, estableciendo límites, excluyendo o admitiendo a otros en sus territorios; allí radicaría el porqué de la tendencia humana a poseer, defender y organizar políticamente un espacio delimitado, en busca de satisfacer sus necesidades. (Carou, H. C. 2001:30) Por su parte, R.D. Stack encuentra en la territorialidad una estrategia de un individuo o de un grupo para alcanzar, influenciar o controlar recursos y personas a través de la delimitación y control de áreas específicas: los territorios. (Schneider; Peyré 2006)

Cada grupo social expresa una territorialidad que le es propia y que interactúa en un mismo espacio con las territorialidades generadas por otros grupos sociales con los que cohabita. En ese sentido, más allá de lo que establezca la delimitación político – administrativa, el territorio presenta una geometría variable, de límites difusos, donde es posible distinguir en un mismo espacio la coexistencia de varios territorios en función de los distintos grupos sociales que lo habitan y, en consecuencia, múltiples territorialidades entrelazadas. Las relaciones de poder se originan en incontables puntos y poseen variadas intencionalidades e intensidades, a veces convergentes, a veces conflictivas. (Schneider; Peyré 2006) No existe una relación biunívoca entre espacio, tiempo y territorio. Un mismo grupo social puede ejercer distintas territorialidades en distintos momentos de su historia, o según la escala territorial que se considere. Así por ejemplo, un grupo que ejercía una fuerte territorialidad sobre un área determinada, quizá unas décadas después ejerza una territorialidad más débil. Del mismo modo, dentro de una misma ciudad, un grupo social puede ejercer una fuerte territorialidad sobre determinadas áreas urbanas o barrios, y una muy débil territorialidad sobre el resto de la ciudad o sobre la ciudad como unidad.

Las sociedades que habitan en los territorios tampoco son homogéneas a su interior, sino que existen distintos grupos sociales que establecen entre sí distintas relaciones de poder, las que inevitablemente dejarán su huella en el territorio, fenómeno que resulta más evidente al interior de las grandes ciudades, donde esas relaciones de poder entre los distintos grupos sociales que integran la sociedad local da lugar a patrones de localización y de construcción del hábitat bien diferenciados: para el caso montevideano, el contraste entre las áreas costeras habitadas por los sectores dominantes y las periferias habitadas por los sectores más vulnerables es más que evidente, y en ellos cada grupo ejerce su territorialidad.<sup>3</sup> Sobre un mismo espacio, varios grupos sociales ejercen su territorialidad, y por lo tanto, ese mismo espacio forma parte de varios territorios a la vez. A nivel institucional resulta evidente que el gobierno nacional ejerce su poder sobre una ciudad en determinadas acciones pero no en otras, de un modo inverso a como lo ejerce el gobierno local. En otros casos, la distribución del poder no es tan pausada y puede dar lugar a conflictos entre quienes ejercen su territorialidad sobre el mismo espacio. El ejercicio de la territorialidad en un mismo espacio es por ende multiactoral y multiescalar, determinando que en un mismo espacio convivan múltiples territorios.

La multiplicidad de territorialidades que coexisten en los territorios, esa superposición de ejercicios de poder a la que se hacía referencia es, sin lugar a dudas, una permanente fuente de conflictos entre quienes los habitan. En el territorio concurren distintas lógicas, distintos proyectos territoriales, heterogéneos y hasta contradictorios entre sí, que responden a los distintos actores sociales que lo habitan y a las distintas territorialidades que cada uno de ellos ejerce a favor suyo y que inevitablemente afecta al resto de los actores que lo habitan. *“Como la sociedad que lo habita, el territorio es ámbito de proyectos contradictorios e incluso opuestos. Ordenar el territorio es también ordenar la sociedad.”* (Urruzola, J.P. 2005:93) No existen los territorios neutros ni el ordenamiento territorial neutro; ordenar el territorio significa limitar el poder de determinados actores en el espacio, es decir, limitar su territorialidad a favor de la territorialidad de otros actores en función de un interés colectivo superior a ambos, al menos en teoría. En contrapartida, en la medida en que el territorio es escenario de conflictos es al mismo tiempo un escenario de permanente negociación.

La territorialidad es uno de los elementos fundamentales y definatorios de la microrregión. Sólo existirá una microrregión (territorio) en la medida en que exista una comunidad capaz de autorreconocerse en una porción de espacio determinada y de ejercer su territorialidad sobre la misma. No son la división administrativa del espacio ni la proximidad física las que determinan la extensión o límites de una microrregión, sino la intensidad con la que el grupo social que la habita ejerce su territorialidad. En tanto territorio, la microrregión es un espacio geográfico delimitado por un conjunto de relaciones sociales, económicas y culturales entre actores e instituciones. (Barrenechea, Rodríguez, Troncoso 2008; Alburquerque 2002)

La construcción de una microrregión supone operar un nuevo recorte territorial que ha de superponerse al entramado territorial ya existente, a la división administrativa del espacio, a las ciudades, pueblos y parajes, constituyendo un acto de poder en el sentido más concreto del término, a partir de la creación de nuevas referencias espaciales de representación social. Ese nuevo recorte da lugar a la (re)construcción de nuevas identificaciones sociales previamente existentes, (Haesbaert, R. 2007) al tiempo se dispara un proceso de creación de nuevas identidades a partir de la nueva unidad territorial microrregional.

---

<sup>3</sup> Un caso extremo del ejercicio de esa territorialidad dentro de una misma ciudad, es decir, dentro de un mismo territorio que contiene a su vez varios territorios en su interior, es la prohibición del ingreso de “los otros”, ejercida en unos casos por la policía y en otros por la delincuencia.

## **Comunidad y actores locales**

No habrá Microrregión si no existe una comunidad que se autorreconozca en ella y asuma su territorialidad y, por sobre todo, su vocación por construir un territorio más habitable, más equitativo y más democrático. El diccionario de la Real Academia Española define a la comunidad como: 1. *Cualidad de común* [es decir, que no siendo privativamente de ninguno, pertenece o se extiende a varios]; 2. *Conjunto de personas de un pueblo, región o nación*; 3. *Conjunto de personas vinculadas por características o intereses comunes*. Una comunidad es por tanto, un grupo de individuos que comparten una serie de elementos en común: ubicación geográfica, idioma, costumbres, valores, actividad, etc. Por lo general, una comunidad se edifica sobre dos pilares fundamentales: la identidad común, que los diferencia de otros grupos o comunidades, y el logro de objetivos comunes -en este caso, el bien común para sus habitantes- a partir de la construcción de lazos interpersonales de tipo económico, social y/o cultural. Un territorio es sociedad local cuando es portador de una identidad colectiva expresada en valores y normas interiorizadas por sus miembros y conforma un sistema de relaciones de poder sobre ese espacio. (Arocena, J. 2002)

Pero como se señalaba anteriormente, la sociedad local no es un ente unitario y homogéneo, sino todo lo contrario, representa un universo diverso y plural, lleno de variantes y contradicciones, *“un ámbito complejo de resolución de una pluralidad de conflictos”* (Veneziano, A. 1990) A su interior es posible reconocer distintos estratos sociales, grupos de intereses y de actores que actúan en el territorio, situación que en la Microrregión tiene lugar tanto al interior de cada pieza urbana y de las áreas rurales como en forma transversal a la microrregión toda. Se conforma así un sistema de actores, entendido éste como *“las características de las interacciones existentes entre los diferentes protagonistas del quehacer local”*, (Arocena, José 2002), con sus distintos niveles de articulación interna y con el entorno.

Como afirma Antonio Vázquez Barquero (2000), los procesos de desarrollo no se producen en el vacío, sino que lo promueven, siempre, los actores sociales. Los actores locales pueden ser un individuo, un grupo, organización o institución cuyas acciones se desarrollan dentro del territorio, permiten un mayor aprovechamiento de las potencialidades locales y tienen prevalecen sobre otras decisiones que operan sobre el mismo territorio.

Sin actores locales, no hay desarrollo posible, pero la simple presencia de los actores locales por sí sola no es suficiente para desencadenar procesos de desarrollo. Paradojalmente, el sistema de actores locales puede constituir el motor del desarrollo, pero en ocasiones –más de las deseadas- puede constituir su freno, ya sea por razones culturales o sociales, oponiendo resistencias al cambio o buscando perpetuar el status quo de sus grupos dominantes. Las prácticas de los actores locales se encuentran arraigadas en la historia social, cultural y económica del territorio del que forman parte. Los actores locales son causa y consecuencia del desarrollo del territorio. A territorios con bajo nivel de desarrollo suelen corresponder débiles sistemas de actores locales, y a la inversa, territorios con sistemas de actores locales fuertes y vigorosos suelen mostrar un grado de desarrollo mayor. La construcción de toda microrregión debe ir acompañada por un proceso de construcción y consolidación de un sistema de actores microrregional capaz de asumir el cambio y llevar adelante un proyecto de desarrollo propio.

### **Identidad local**

Todo proceso de construcción de un territorio microrregional es al mismo tiempo un proceso de construcción de identidad. Territorio e identidad son dos fenómenos íntimamente

relacionados. Rogério Haesbaert señala que *“toda relación de poder espacialmente mediada es también productora de identidad, pues controla, distingue, separa, y al separar de alguna forma nomina y clasifica a los individuos y a los grupos sociales.”* (2007) El simple hecho de vivir en un mismo espacio identifica socialmente a sus habitantes, que reconocen en él un espacio vivido. Como se vio anteriormente, el territorio y la territorialidad están estrechamente vinculados a la apropiación que los hombres (comunidad) ejerzan sobre el espacio que habitan. Si bien esa apropiación depende en gran medida del ejercicio del poder de los hombres sobre el espacio, tiene también que ver con la dimensión emocional; el territorio es escenario de conexiones afectivas y simbólicas entre un grupo social y “su” espacio. A partir de ambas relaciones, poder y afectos, se construye el vínculo del hombre con el territorio y la identidad territorial del grupo social.

El territorio constituye el locus de la vivencia de los individuos, de su experiencia con su entorno y con los otros habitantes, siendo la identidad el factor aglutinante que cohesiona al grupo y que permite su movilización, la acción colectiva en torno a objetivos comunes. (Souza; Pedon, 2007:128) Sin identidad común difícilmente haya acción colectiva. Construir microrregión es también construir una nueva identidad territorial para el nuevo actor colectivo microrregional. En general tiende a interpretarse a la identidad de un territorio como el conjunto de las percepciones colectivas que tienen sus habitantes con relación a su pasado, sus tradiciones, su estructura productiva, su patrimonio cultural, sus recursos materiales, etc., pero también del medio físico que habitan, con su orografía, sus accidentes geográficos, tipos de suelo, microclimas, ecosistemas, con sus formas de antropización del medio físico (incluido lo productivo) y sus paisajes, y la forma en que las comunidades han ido construyendo su vínculo con estos elementos a lo largo de generaciones. ¿Acaso es lo mismo el Olimar que el Santa Lucía? ¿Es lo mismo la Cuchilla Grande que las sierras de Minas? Por supuesto que no, aún cuando pudiera aceptarse que sus características físicas pudieran ser parecidas, las construcciones culturales entorno a ambos son muy diferentes.

En la mayoría de los casos la búsqueda de la identidad se orienta hacia el descubrimiento de las raíces primordiales, para confirmar así la perdurabilidad de los rasgos que, según se supone, caracterizan la idiosincrasia y la antropovisión colectivas. (Vidart, D.<sup>4</sup>)

*“La identidad es un reclamo interno, una demanda grupal, el manifiesto de una tendencia afectiva y voluntarista que pide desde lo profundo un antepasado común, una idea – fuerza dinamizante, un formato que cobre sentido a partir de un modelo ejemplar, por caprichoso e irreal que éste fuere.”* (Vidart, D.<sup>5</sup>)

La identidad local no es una descripción de las características “objetivas” de esa comunidad, sino por el contrario es una cualidad subjetiva que radica en la mirada más que en el objeto propiamente dicho, en este caso el territorio. Vidart<sup>6</sup> señala la diferencia entre la “identificación”, que corresponde a lo descriptivo, y la “identidad”, que tiene que ver con la intimidad; la identidad pertenece al universo de lo psicosociocultural,<sup>7</sup> al *quiénes* somos, mientras que la identificación se refiere al *cómo* somos. Más que con el pasado histórico *“las identidades tienen que ver con las cuestiones referidas al uso de los recursos de la historia, la lengua y la cultura en el proceso de devenir y no de ser; no ‘quiénes somos’ o ‘de dónde venimos’ sino en qué podríamos convertirnos, cómo nos han representado y cómo atañe ello al modo como podríamos representarnos.”* (Hall y Du Gay 1996:17) Más que con el pasado

<sup>4</sup> Vidart, D. “La construcción de la identidad nacional”.

<sup>5</sup> Vidart, D. “Lo uruguayo. Entre la identidad y la alteridad”.

<sup>6</sup> Vidart, D. “Lo uruguayo. Entre la identidad y la alteridad”.

<sup>7</sup> Vidart, D. “¿Qué es eso de la identidad nacional?”.

mismo, la identidad se relaciona con la invención de la tradición a la luz del imaginario colectivo (de lo simbólico), mezcla de realidad y fantasía. La identidad es una forma de subjetivación desde donde se construyen significados sociales de pertenencia, (Marcús, J. 2011) algo particularmente importante a la hora de construir una microrregión.

A. Lezama (2004) llega a afirmar que la identidad no existe como tal, sino que lo que existe es la voluntad de construirla, en un fenómeno siempre artificial y permanentemente construido desde el presente hacia el futuro. La identidad no sólo representa lo que se fue y lo que se es, sino también lo que se aspira a ser como comunidad, (Albuquerque, F. 2003:15), implica la autopercepción del ser, y la visión del querer ser. Como sostiene Gilberto Giménez, *“La identidad constituye la dimensión subjetiva de los actores sociales que en cuanto tales están situados ‘entre el determinismo y la libertad’.* *La identidad resulta de transformar un dato en valor. No es lo que uno realmente es, sino la imagen que cada quien da de sí mismo.* (Giménez, Gilberto p. 187) Ésta se construye a partir de mecanismos de autopercepción que se inscriben en el lenguaje y en el relato; la identidad es una narración de sí mismo en función de una historia colectiva y al mismo tiempo, de una construcción de futuro. Esta conjunción de pasado y futuro juega un papel fundamental en la conformación de una microrregión, como se verá más adelante cuando se haga referencia a la “vocación” de la microrregión, que no es más que eso: construir una identidad microrregional a partir de la autorepresentación de un futuro deseable y posible.

La identidad local no es tampoco un dato estático, fijo, es dinámica y capaz de transformarse a lo largo del tiempo a medida que cambian las condiciones que la moldearon, a medida que cambia la percepción de la comunidad que le dio vida, en un proceso abierto a la temporalidad y a la contingencia. La identidad *“no es un dato estático, dado y consolidado de una vez por todas, sino que es en sí misma un proceso. Y podríamos agregar que debe ser al mismo tiempo un proyecto.”* (Marina Waisman 1989:44)

Pero al mismo tiempo, la identidad sólo tiene sentido en la medida en que se relacione con un “otro”, con el que se compara, toma distancia y excluye, con el exterior constitutivo. La identidad se construye a través de la diferencia, y no al margen de ella. Es en ese sentido, en la medida en que la constitución de una identidad se basa en la exclusión de algo y el establecimiento de una jerarquía violenta entre los dos polos resultes -lo uno mismo y lo otro, lo propio y la alteridad-, las identidades emergen en el juego de modalidades de poder. Laclau Hall y Du Gay (1996:19) sostienen que la constitución de una identidad social es un acto de poder.

Finalmente, cabe señalar en relación a la identidad local que, lejos de conformarse unidades monolíticas y rígidas, coexisten múltiples identidades en el territorio, que responden a múltiples discursos y modalidades de poder, a menudo contradictorias y hasta antagónicas, y que dan lugar a identidades cada vez más fragmentadas y fracturadas. Aún en un país relativamente homogéneo como el nuestro, existen distintas identidades locales resultado de una dinámica social, productiva y cultural históricamente construida, y que al mismo tiempo participa de otras identidades con las que se complementa y contradice, como la identidad departamental, la nacional o la regional, por citar algunas.

La construcción de la identidad microrregional no parte de cero sino de una articulación un conjunto de identidades locales, urbanas y rurales, viejas y nuevas, que permita superar la tradicional fragmentación del territorio, aún en cercanías, modificando alteridades y construyendo nuevas intersubjetividades en torno a la microrregión.

La construcción del actor o comunidad microrregional y sus señas de identidad constituyen un paso fundamental en la construcción de un microrregión. Estos no son un dato de partida, son parte de la construcción misma de la microrregión, un ida y vuelta entre su delimitación espacial y la articulación de los actores locales en torno a un nuevo actor: el microrregional. Esto implica superar muy arraigadas tradiciones de rivalidades entre pueblos vecinos, originadas más en la necesidad de diferenciarse del igual y así reforzar la identidad propia que en la existencia de diferencias reales. Construir el actor microrregional supone, sin desconocer ni abandonar las señas de identidad legítimas de cada localidad, reconocer la existencia de innumerables interacciones que naturalmente tienen lugar en forma cotidiana entre las distintas localidades, que es más lo que las une que lo que las separa, y que es posible lograr mejores oportunidades de desarrollo actuando en conjunto que por separado. No son situaciones que puedan determinarse por decreto, implica un proceso sostenido de construcción de consensos y de trabajo en común, y de ello depende la viabilidad de la Microrregión. Más allá de lo que pueda plantear el planificador en su escritorio, más allá del potencial de cada región, si los actores locales no tienen la voluntad o la capacidad de trabajar conjuntamente como actores microrregionales, no habrá microrregión.

### **El stock de recursos: medio natural, infraestructuras y capitales intangibles**

Como se veía en los puntos anteriores, el territorio microrregional es sujeto y objeto de transformación, pero el territorio es a la vez proveedor de recursos, naturales y construidos, materiales e inmateriales, y será sobre ellos que se construirán las estrategias de desarrollo del territorio. El desarrollo no se construye desde la nada; éste tiene lugar a partir de la articulación de un conjunto de recursos espacialmente localizados, entre los que destacan los recursos naturales, el medio construido -especialmente el equipamiento colectivo y la infraestructura- y los recursos sociales. Los primeros -aunque transformables- suelen constituir un “dato” de la geografía del lugar, mientras que los otros dos son obra directa de la acción del hombre sobre el espacio, no existen si el ser humano en su habitar el territorio no los construye.

#### **Medio natural**

El medio físico natural que forma parte de un territorio constituye de por sí uno de sus más elementales recursos, y tiene una incidencia muy alta para la determinación de la potencialidad de desarrollo del mismo, unas veces en forma positiva, y otras en forma negativa. Así, por ejemplo, la localización del territorio en el marco geográfico general es clave. Es un hecho ampliamente comprobado que los territorios ubicados en zonas costeras marítimas o sobre grandes cursos de agua navegables, tienen mayores posibilidades de alcanzar el desarrollo económico que aquellos ubicados “tierra adentro”. Otro factor asociado a la localización es el del clima que, incluso en un país relativamente pequeño como el nuestro, puede determinar que diferentes tipos de producción agrícola, como la caña de azúcar, puedan prosperar en unas zonas y no en otras. La orografía y los tipos de suelos tienen también una incidencia muy importante en las posibilidades de desarrollo de los territorios, al condicionar el tipo e intensidad de actividades productivas que pueden realizarse en ellos. Así por ejemplo, no es casualidad que muchas de las zonas más deprimidas del país se ubiquen sobre áreas de suelos pobres, -como la región de basalto superficial en el noroeste del país-, y que en zonas con suelos con altos índices coneat se ubiquen ciudades con un dinamismo económico mayor.

En un país como el nuestro, con una economía basada principalmente en la producción de materias primas de origen agropecuario, el tipo y calidad del suelo agrícola tiene una incidencia muy importante en las potencialidades de desarrollo de las distintas regiones. Existe un estrecho vínculo entre el tipo de producción agropecuaria y el tipo de actividades que se desarrollan en las poblaciones asentadas en esas zonas, en la medida, por ejemplo, en que demandan distintos tipos de servicios, mano de obra y vínculo entre la gente y el campo, induciendo al mismo tiempo, características socioculturales a tener en cuenta. Así, por ejemplo, las poblaciones ubicadas en las zonas agrícolas del litoral oeste, presentan características económicas, sociales y culturales que las diferencian de las poblaciones localizadas en zonas en las que se practica la ganadería extensiva. No obstante, debe descartarse cualquier determinismo “natural” de la geografía sobre el territorio. Cambios en las técnicas de explotación (relacionadas tanto a avances tecnológicos como a cambios en los mercados mundiales que viabilizan económicamente opciones que antes no resultaban rentables), acciones de promoción de inversiones, o incluso acciones económicas y políticas externas pueden modificar cuantitativa y cualitativamente las características productivas de amplias zonas del país, como sucede con aumento de la agricultura en la zona litoral oeste del país (a partir de la expansión de los cultivos de soja), el desarrollo de la forestación o el renacimiento de la producción sucroalcoholera en el norte.

Un caso muy particular, también derivado de la orografía del lugar, lo constituyen los yacimientos mineros en explotación o que puedan explotarse en el futuro, con su carga potencial de oportunidades y de amenazas para la población local, ya que si bien constituyen una fuente de riqueza fuertemente localizada, sus beneficios escasamente se vuelcan a los habitantes de esos territorios -a favor de las empresas mineras y del Estado central-, quedando en el lugar el daño ambiental, la transformación del paisaje y, eventualmente, la degradación social y cultural de sus habitantes. En el extremo opuesto se ubica otro tipo de recursos que presentan una fuerte interdependencia con el medio natural como lo es el paisaje, -una construcción psicosocial que tiene lugar a partir del establecimiento de un vínculo entre el medio físico y el cultural- constituye un recurso para el desarrollo territorial capaz de propiciar distintas actividades económicas como el turismo y a la vez inducir una mejor calidad de vida para quienes habitan el territorio.

### **Infraestructuras y equipamientos**

Al stock de recursos naturales se suma el stock de recursos del medio construido, dentro de los cuales destacan particularmente la dotación de infraestructuras y de equipamientos colectivos.

Por infraestructura se entiende al conjunto de las estructuras e instalaciones -por lo general, de prolongada vida útil- que conforman la base sobre la cual se produce la prestación de servicios necesarios para el desarrollo de fines productivos, políticos, social y personales (BID, 2000) La infraestructura constituye un factor clave para la competitividad, el crecimiento económico, el desarrollo social de los territorios, y la calidad de vida de sus habitantes, al tiempo que contribuyen directamente al desarrollo de ventajas competitivas. Así, por ejemplo, para el crecimiento económico resultan cruciales las infraestructuras de transporte, energía y comunicaciones, así como las redes de abastecimiento de agua potable y de saneamiento, especialmente para la producción industrial.

*“Las redes de infraestructura energética, de transporte, telecomunicaciones y servicios de abastecimiento de agua potable y de saneamiento también constituyen un elemento central de la integración del sistema económico y territorial de un país,*

*haciendo posible las transacciones dentro de un espacio geográfico / económico determinado y con el exterior. En este sentido, tales redes constituyen un elemento vertebrador de la estructura económica de los países y sus mercados, así como de los mecanismos concretos de articulación de las economías nacionales con la economía mundial al hacer posible la materialización de los flujos de comercio”. (Rozas; Sánchez, 2004:8)*

De igual importancia para el desarrollo, con incidencia directa en la calidad de vida de los habitantes del territorio y de su desarrollo social y cultural, e indirecta en las posibilidades de crecimiento económico, son los equipamientos colectivos, destinados a satisfacer necesidades otro tipo de requerimientos sociales como la educación o la atención a la salud.

Infraestructuras y equipamientos colectivos no se distribuyen en forma uniforme en el territorio sino que, por el contrario, tienen un carácter fuertemente localizado y por lo tanto, sus efectos suelen concentrarse también en los territorios en los que se ubican. Esa concentración territorial tiende a auto-reforzarse, ya que, en términos relativos, cuanto mayor sea el capital invertido en la provisión de servicios de infraestructura en un territorio, mayores serán las restricciones a la movilidad del capital, y mayor será la atraktividad para la localización de nuevas inversiones de capital, tanto para la producción de bienes y servicios que sirvan de la infraestructura disponible, como para la instalación de nuevas infraestructuras. Queda claro que por sí sola la dotación de infraestructuras y equipamientos colectivos de un territorio no genera espontáneamente ni el crecimiento económico ni el aumento en la calidad de vida de su gente, pero en el marco de estrategias de desarrollo resulta evidente que aquellos territorios que disponen de buenas infraestructuras y equipamientos colectivos tienen mayores posibilidades de alcanzarlo que aquellos territorios con déficits de ambos; son una condición necesaria pero no suficiente.

La dotación de estos tipos de recursos presenta en general una relación muy estrecha con las relaciones de poder de los grupos sociales a través del tiempo. Relaciones de poder que pueden originarse, por ejemplo, en una mayor participación en la generación del producto bruto nacional, en una mayor acumulación local de capital, o en un mayor peso político electoral de sus habitantes, lo que para las escalas subnacionales puede traducirse en un mayor poder de negociación con el Estado central o una mayor atraktividad de capitales. La dotación de infraestructuras y de equipamientos colectivos no es neutra. Esta está cargada de intenciones políticas, económicas y sociales que responden a las luchas de poder al interior de la sociedad e inciden directamente en el ordenamiento del territorio. No es casual que las zonas más sumergidas del país suelen presentar importantes déficits en materia de infraestructuras y de equipamientos colectivos, constituyendo uno de los principales desafíos a abordar por las políticas de desarrollo territorial.

Desde el punto de vista de la cohesión territorial, las infraestructuras juegan un papel importante en la integración social y económica de los territorios. La red de infraestructuras y servicios conexos contribuye a mejorar la cohesión territorial y social en la medida en que articula el territorio, lo hace accesible y lo dota de un conjunto de servicios que permiten la satisfacción de un conjunto de necesidades básicas que tienen fuerte incidencia en la mejora de la calidad de vida y en el ejercicio de la ciudadanía de sus habitantes, al igual que permite un mejor desenvolvimiento del aparato productivo local.

## Capitales intangibles

Sin negar la importancia de los recursos materiales –naturales y contruidos- del territorio, distintos autores (Boisier, Alburquerque, Costamagna, etc.) señalan la importancia para el desarrollo local de un conjunto de recursos mayoritariamente inmateriales presentes en el territorio, a los que Sergio Boisier denomina “capitales intangibles” y que tienen su origen en la comunidad que lo habita. Ni los recursos naturales ni las infraestructuras por sí solas generan desarrollo ni crecimiento económico; es imprescindible contar con la intervención de un conjunto de factores inmateriales, de carácter cultural, subjetivo, social y político que permitan movilizar capitales financieros y poner en marcha procesos de desarrollo que posibiliten la explotación de esos recursos materiales en forma sostenible. No obstante, sería un error suponer que uno sustituye al otro; difícilmente habrá desarrollo si únicamente se cuenta con los capitales intangibles, careciendo de infraestructuras, de recursos productivos y del capital financiero que permita movilizar esos recursos. El desarrollo requiere de la articulación de estos tres tipos de capitales señalados, que suelen estar íntimamente interrelacionados: el físico-material (natural y artificial), el intangible y el capital financiero propiamente dicho.

Entre esos recursos inmateriales figuran el conjunto de conocimientos científicos y empíricos que acumula una comunidad, sus valores, sus símbolos, sus instituciones. Son esos capitales intangibles los que posibilitan y alientan a la acción de los actores locales para lograrlo. No cabe duda que una comunidad democrática, solidaria, justa y cohesionada tiene mayores posibilidades de alcanzar el desarrollo pleno de sus habitantes que una que no lo es, del mismo modo que una sociedad con confianza en sí misma y en el futuro, abierta a la innovación tiene más posibilidades de lograrlo que una sociedad con bajos niveles de autovaloración y resistente a los cambios. En tanto construcción social estos capitales no se encuentran en todas partes por igual, sino que constituyen un atributo de cada territorio, adquiriendo en su conjunto una configuración única e irrepetible, lo cual explica por qué regiones que en principio presentan similares dotaciones de recursos naturales e infraestructuras alcanzan niveles de desarrollo muy diferentes. Todos ellos son altamente endógenos, y presentan la particularidad de que, a diferencia de los capitales financieros, su stock aumenta a medida que se usan. Al igual que otras formas de capital estos pueden crearse, usarse, incrementarse, destruirse o transferirse.

Así, por ejemplo, de los diez capitales intangibles que señala Sergio Boisier<sup>8</sup> interesa resaltar el que él llama capital psicosocial, que refiere a los factores psicológicos, la motivación de los actores, la autovaloración y confianza en el futuro, y a las ganas de desarrollarse-, y el capital social –éste de mayor arraigo en las ciencias sociales- que alude a las normas de comportamiento, confianza, cooperación y redes sociales, a la predisposición a la ayuda interpersonal. El capital psicosocial, “*refiere a sentimientos, a emociones, a recuerdos, a ‘ganas de’, etc. ... Hablo de cuestiones tales como autoconfianza colectiva, fe en el futuro, convencimiento de que el futuro es socialmente construible ... el saber y el sentir motivan, planifican, razonan, impulsan, participan, retrasan o evitan la acción. ...*” (Boisier 2002:10) El capital social es un factor clave para la construcción de desarrollo sostenible y, si bien no existe una definición consensuada del término, para Bourdieu (1992) está constituido por “*la suma de recursos, reales o simbólicos, acumulados por un individuo o un grupo en virtud de su pertenencia a una red duradera de relacionamientos más o menos institucionalizados de mutuo conocimiento y reconocimiento*”. Robert Putnam (1995) entiende que el capital social se compone de “*rasgos de organización social tales como redes, normas y confianza social,*

---

<sup>8</sup> 1) cognitivo, 2) simbólico, 3) cultural, 4) social, 5) cívico, 6) institucional, 7) psicosocial, 8) humano, 9) mediático y 10) sinérgico.

*que facilitan la coordinación y la cooperación para beneficio mutuo*”, en tanto que para Coleman (1990) constituye un activo público que permite la obtención de ciertos fines que serían inalcanzables en su ausencia, *“la habilidad de la gente para trabajar en conjunto con propósitos compartidos por grupos y organizaciones”* (Vietelli, R., 2007; Hopenhayn, M. En: Sojo; Uthoff, 2007:38)

El capital social está íntimamente vinculado con la generación de confianza entre los distintos actores del territorio, la cual es resultado de la repetición de interacciones con otras personas; la capacidad para cooperar voluntariamente depende del grado en que las comunidades compartan normas y valores capaces de subordinar intereses individuales a los intereses colectivos definidos por el grupo o la comunidad. El elemento central del capital social es el compromiso cívico, es decir, la identificación de los ciudadanos con los intereses de la comunidad en la que viven, que facilita la coordinación y la cooperación en beneficio de los miembros de un grupo social.

Si se asume que la diferencia en el desarrollo de los pueblos se sustenta en su capacidad de acción colectiva, tanto el capital psicosocial como el social, constituyen dos de los capitales inmateriales más importantes a tener en cuenta en todo proceso de construcción de la Microrregión. Estos capitales intangibles provienen del territorio y tienen que ver con las características físicas de este, con la topografía, el clima, la calidad de los suelos, con las actividades productivas que tienen lugar en él, y con la historia y la cultura de sus habitantes construidas sobre esas características físicas. Son en parte, un dato del territorio y en parte, un resultado del proceso; no es posible trasplantarlos ni crearlos por decreto, y a menudo constituyen el talón de Aquiles de los procesos de desarrollo local impulsados “desde arriba” que, una vez que se retira la ayuda externa, fracasan.

## **El proyecto colectivo**

Los recursos de una región –naturales, construidos o inmateriales- no constituyen ni aseguran por sí solos su desarrollo. La dotación de infraestructuras no supone el desarrollo de la industria: en los antiguos polos industriales abandonados sobrevive buena parte de la infraestructura pero no la actividad fabril; la existencia de buenos suelos no asegura una agricultura sustentable, ni la apropiación de los excedentes de la actividad agrícola por los habitantes locales. Para que ello suceda es necesario aunar los recursos con las acciones apropiadas, en función de una visión de futuro deseado y de proyecto colectivo de desarrollo.

Ese proyecto colectivo se erige como uno de los elementos constitutivos clave de la microrregión. Para que exista una microrregión como tal, debe existir un proyecto de desarrollo microrregional -implícito o explícito-, el cual se irá construyendo al mismo tiempo que se construye la microrregión como tal. El desarrollo es esencialmente un proceso de construcción social que requiere de un proyecto político, capaz de asumir la búsqueda de un sentido social compartido y de reconocer la capacidad de los agentes territoriales por fijar el rumbo. El desarrollo local, más que económico es un proceso sociopolítico, ya que los desafíos centrales refieren a la articulación de actores, a la generación y aprovechamiento de los capitales social y psicosocial y a la movilización de las fuerzas locales, a partir de una estrategia coherente, socialmente concertada y consensuada en torno a una visión de futuro capaz de promover la equidad, la justicia social y el pleno desarrollo de las personas, en un marco de respeto por el medio ambiente y por las generaciones futuras. Un proyecto colectivo que posibilite la transformación del territorio en un sujeto colectivo (Boisier 2001).

En tanto construcción social, todo territorio es esencialmente transformable, y por tanto, escenario de una permanente dialéctica entre la permanencia y el cambio, entre el freno y el impulso. (Urruzola, J.P. 2009) Es el proyecto colectivo el que articula a los factores antes señalados en torno a una visión de futuro deseada y pone en marcha los recursos y las energías del territorio para alcanzar esas metas, es decir, para ser lo que aún no es, para transformarse. Promover el desarrollo local significa modificar el territorio en una dirección deseada, poner en movimiento las energías de la comunidad, explotar el potencial de los recursos locales y articular e incidir sobre las acciones de los demás sobre el medio local; significa superar la inercia del estancamiento, vencer las rémoras que impiden alcanzar los logros sociales, económicos y ambientales. En definitiva, una forma proactiva de ejercer la territorialidad, para evitar la máxima de Toffler que señala que *“no tener una estrategia propia significa ser parte de una ajena”*.

Ese proyecto colectivo debe partir de una interpretación más o menos consensuada de la realidad así como del punto al que se desea llegar, y establecer los caminos –acciones y recursos- que se requieren para alcanzarlo; debe ser dinámico, abierto a permanente revisión y modificaciones, capaz de adaptarse a los cambios internos y externos de la sociedad, así como de corregir errores y modificar el rumbo si es necesario, y debe tener en cuenta cuatro aspectos clave que deben estar presentes en todo proyecto de desarrollo local:

1. La historia, no sólo en relación al proceso de construcción de identidad, sino también la trayectoria de los distintos grupos sociales que conforman a la comunidad local y la actitud frente a los desafíos;
2. El sistema de actores, con sus relaciones, sus formas de articulación y cuotas de poder, sus conflictos y su capacidad negociadora hacia adentro y hacia fuera;
3. El modelo de desarrollo, su estructuración, rigideces y flexibilidad, su diversificación y su especialización;
4. Los imaginarios, la autopercepción del presente y del futuro, del ser y del querer ser. (Marsiglia y Centurión 2007:41)

En el caso de la microrregión se hace evidente una de las mayores virtudes del proyecto al explicitar la autorepresentación del futuro de un territorio. El poder de la palabra construye microrregión, generando imaginarios, generando autorreferencias, movilizand o energías, y también para reclamar una forma de insertarse en otros procesos territoriales más amplios. (Boisier, S., 1998:5) El proyecto explicita voluntades y preconiza acciones, es constructor de futuro; a partir de él se produce una retroalimentación entre la visión de futuro promovida y el impulso para alcanzarla: la profecía autocumplida.

### **Vocación del territorio**

Dentro del proyecto microrregional, esa profecía autocumplida a la que se aludía comienza por la definición de las vocaciones del territorio, es decir, por la identificación de aquellas áreas para las que la microrregión presenta mayores aptitudes y que a su vez permitirán acumular más para un proyecto de mejora de la calidad de vida de la población. Danilo Veiga señala como un requisito fundamental la construcción de imágenes territoriales, económicas, sociales, y enfatiza la necesidad de identificar “vocaciones y aptitudes territoriales y locales” tratando de aprovechar al máximo las posibilidades y potenciales locales. (2002:34) La identificación de esas vocaciones no es un dato del territorio, es una construcción social que tiene en cuenta la situación actual y establece, a partir de las capacidades y las aspiraciones locales la imagen objetivo a alcanzar. Una vez definida la vocación principal de la microrregión, ésta opera como “destino” y “marca” del territorio.

Definir la vocación del territorio implica identificar las alternativas de desarrollo y sus correspondientes alternativas de ordenamiento, mediante la evaluación del potencial de desarrollo que tome en cuenta a su vez las fuerzas internas y la evolución de los contextos. (Bervejillo; Yim 1995:9-10) Ello conlleva un ejercicio prospectivo, que podrá ser más o menos explícito, pero que en algún momento deberán realizar los agentes promotores del desarrollo en la microrregión; Martínez Guarino (2008:75) habla de un componente prospectivo “*que valorice las potencialidades a partir de una voluntad humana para construir un futuro como proyecto colectivo*”. Para ello deben explorarse las potencialidades del territorio, identificando dentro del stock de recursos del territorio –presentes o a construir, materiales e inmateriales- aquellos recursos insuficientemente explotados que presentan posibilidades reales de brindar beneficios sostenibles para sus habitantes; potencialidad, es la capacidad de ser lo aún no se es. Esta vocación tendrá una incidencia directa en la asignación de recursos y en el ordenamiento territorial de la microrregión, en la definición de usos del suelo que, no debieran ser incompatibles con la vocación del territorio: por ejemplo, la vocación turística es compatible con determinadas actividades productivas rurales como la ganadería, la agricultura o vitivinicultura, pero puede ser altamente incompatible con otras, como los criaderos de pollos.

La definición de la vocación principal de la microrregión puede suponer una continuidad con la trayectoria histórica del lugar, o puede suponer un punto de inflexión, buscando aprovechar nuevas coyunturas internacionales, nuevas pautas culturales, o insertarse en cadenas productivas hasta entonces poco desarrolladas. En nuestro país, para la mayoría de las áreas deprimidas del interior profundo el antiguo modo de desarrollo que les dio origen y que justificó su existencia durante décadas, hace tiempo que se agotó sin posibilidad de retorno alguno. Los pueblos levantados entorno a las estaciones del ferrocarril nunca más volverán a vivir de estas como lo hicieron en la primera mitad del siglo XX, aun suponiendo que se restablezca el servicio en todas; no lo permitirían ni las modalidades de transporte ni las formas de producción actuales. En estos casos deberán dejar a un lado las visiones nostálgicas e identificar nuevas vocaciones del territorio, nuevas formas de insertar lo local en lo nacional o en lo global.

El éxito a futuro de una microrregión depende en gran medida de una justa calibración entre los recursos del territorio, el proyecto colectivo y la vocación del territorio. En ese sentido, una de las mayores limitaciones proviene, como es lógico suponer, de la dotación de recursos de la zona. En una primera instancia, constituyen un dato “duro” del territorio, con una inercia importante. Incluso aquellos recursos construidos por el hombre requieren de largos plazos para modificarse: las infraestructuras no se construyen de la noche a la mañana, sino que desde que se resuelve su construcción hasta que ésta concluye pueden pasar varios años, la mayoría de las veces son políticas de Estado que trascienden a un período de gobierno. Algo similar ocurre con los recursos inmateriales, por ejemplo, en materia de educación, formación de recursos humanos (aunque aquí siempre cabe la posibilidad de “importarlos” desde otras zonas del país), institucionalidad, etc., también se requieren plazos importantes. Por lo tanto, el proyecto debe partir de los recursos y capacidades existentes en el territorio y un plan realista de incremento de los mismos.

Estos factores son claves para determinar la pertinencia de la vocación o “marca” y del proyecto microrregional. El planteo de metas absurdas conducirá inevitablemente al fracaso del proyecto y con él al de la microrregión. Por más innovador que pueda parecer, sería tan absurdo pretender hacer de una localidad de cinco mil habitantes del interior profundo el nuevo “Silicon Valley” como establecer un puerto intermodal en una carretera desierta. Las microrregiones no son la panacea de todos los males, no hay soluciones mágicas; “donde no

hay, no hay”. En esos casos, la microrregión cobra importancia como herramienta para la territorialización de políticas sectoriales en áreas deprimidas. Dificilmente, por más microrregionalización y por más planificación que haya, pueda haber un boom de agricultura en la región del basalto. Lo que el territorio no permite, el instrumento no lo puede lograr. Las condiciones de partida del territorio, tanto en su dimensión físico-natural como en cuanto construcción social, son factores determinantes de cualquier construcción microrregional.

## 5. GOBERNANZA Y TERRITORIALIZACIÓN DE POLÍTICAS

La independencia de la microrregión respecto de la división político-administrativa del territorio, y el hecho de que -de acuerdo al actual marco legal- esta no constituye un nivel de gobierno, hace que las permanentes negociaciones, pujas de poder y articulación de voluntades y acciones entorno a un proyecto colectivo de desarrollo territorial conviertan a la Microrregión en un ámbito privilegiado para la Gobernanza y la Territorialización de Políticas Sectoriales.

Como hemos visto, en la microrregión intervienen múltiples actores, locales y externos, individuos, grupos, asociaciones, empresas, instituciones que, persiguiendo sus intereses, buscando la satisfacción de sus necesidades, cumpliendo sus fines y atribuciones institucionales, realizan sus actividades en el territorio y transforman el espacio natural y construido. Pero no es la sumatoria de esas acciones e intereses aislados lo que mueve a la microrregión, sino la capacidad de sus actores para interactuar e interrelacionarse entre sí y con los distintos niveles de gobierno del Estado en función de un proyecto colectivo más o menos consensuado. Esa capacidad de interacción no es un dato a priori del territorio, sino que se trata de una construcción histórica particular de ese territorio, que en mayor o menor medida precede a la creación de la microrregión, pero que debe ser estimulada y fortalecida en forma permanente. La dinámica de las microrregiones obliga a sus habitantes a construir y fortalecer redes sociales y espacios de participación ciudadana.

Sobre este punto, en los documentos preparatorios de la propuesta de Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial de 1997 se señalaba que las microrregiones constituyen *“un ámbito por excelencia para promover las articulaciones y sinergias entre dimensiones, espacios y actores del ordenamiento territorial:*

- a) *entre desarrollo urbano, rural y periurbano.*
- b) *entre iniciativas de desarrollo públicas y privadas, sociales y empresariales.*
- c) *entre instituciones responsables de las políticas sectoriales y territoriales, del gobierno nacional y de los gobiernos departamentales, mediante sistemas de gestión y programación flexibles.”.* (Bervejillo, Yim, 1995)

El concepto de gobernanza parte del reconocimiento de que los gobiernos no son los únicos actores sobre el territorio, sino que éste coexiste también con otros tales como la sociedad civil y las empresas, algunos fácilmente identificables, otros más difusos, lo que determina la pertinencia de gobernar a través de redes, más que de jerarquías, es decir, ser capaces de dirigir los procesos de desarrollo a través de la influencia antes que del ejercicio “duro” de la autoridad. El concepto de gobernanza está asociado a la idea de codirección, interacción y co-gestión entre actores políticos, privados y sociales. El Diccionario de la Real Academia Española la define como el *“arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico social e institucional, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”.* *“El arte de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”.* Otros autores la definen como *“el sistema de gobierno que articule y asocie las*

*instituciones políticas, los actores sociales y las organizaciones privadas, en procesos de elaboración y puesta en obra de elecciones colectivas, capaces de provocar una adhesión activa de los ciudadanos”.* (Ascher 1995, citado por Carlos De Mattos 2005). Esta reconoce el importante rol que cabe a la sociedad civil como agente de desarrollo y la necesidad de adaptación de las políticas públicas a la diversidad del territorio, para dar respuesta a las demandas específicas de los distintos territorios locales, estableciendo un nuevo contrato social entre el Estado y la sociedad civil, con transferencia mutua de poder y responsabilidades en relación al proceso de desarrollo del medio microrregional.

Históricamente el Estado uruguayo diseñó las políticas públicas en forma central para aplicarlas sectorialmente, en forma coherente con la concepción positivista que dominara al pensamiento nacional durante la mayor parte del siglo XX, basada en el reconocimiento de leyes generales y universales, y en la posibilidad de simplificar el abordaje de fenómenos mediante su abordaje parcial a través de distintas disciplinas, que se ve reflejada también en la estructura del Estado, con sus diversos ministerios y organismos públicos abordando cada uno en forma aislada “su” trozo de la problemática, dando lugar a la compartimentación de las políticas del Estado, por lo que es habitual que la acción de los distintos organismos (Ministerios, Entes, Empresas Públicas) tengan lugar en el territorio sin ninguna coordinación entre ellos; así pierden la oportunidad de complementarse y de lograr sinergias, cuando no se generan interferencias negativas o conflictos entre sí (daño institucional), creando “chacras” estancas e insalvables, que terminan dilapidando recursos humanos, financieros y materiales, en una situación que se repite a su vez al interior de cada organismo. (Oroño, A. 2010)

Frente a esa lógica sectorial, vertical, que aborda los problemas según su naturaleza parcial (obras, educación, salud, justicia, etc.) es posible establecer una lógica distinta, horizontal, que recoja la influencia del territorio y sus habitantes, y permita articular en un espacio determinado (la microrregión) todas las acciones de la lógica sectorial. Ambas lógicas son absolutamente necesarias, la territorialización no suprime a las políticas sectoriales, las enriquece y las potencia, asegurando una mayor y mejor cobertura de todo el país, especialmente en aquellos sitios del interior profundo, donde más dificultad de cobertura tienen las políticas sectoriales. (Martínez Guarino, R.; Baldoira, C. 2008) La territorialización de políticas públicas parte del reconocimiento de que es preciso superar el modelo tradicional de políticas públicas aplicadas en forma rígida en todo el territorio nacional, sin tomar en cuenta las características socioeconómicas, culturales, demográficas o institucionales de cada lugar, y promover la coordinación eficiente de las actuaciones y programas sectoriales de los diferentes niveles territoriales e institucionales de la administración pública, junto con el fortalecimiento de los espacios de coordinación y complementación entre los actores involucrados en el territorio. (Alburquerque; Costamagna; Ferraro 2008)

Desde el ordenamiento territorial, la Dinot destaca que resulta evidente la falta de coordinación de las políticas públicas sobre el territorio, recordando el carácter necesariamente transversal e integrador que deben asumir las políticas de ordenamiento territorial ya que éstas condensan sobre territorios concretos todos los principales componentes de las políticas públicas sectoriales, estructurándolas en torno al Modelo Territorial. (Dinot 2006:42) *“Las políticas territoriales son por naturaleza transversales. Esto significa que no sustituyen sino que forman red con las políticas sectoriales. Las políticas territoriales pueden orientar la asignación espacial de recursos que se programan y gestiona desde las políticas sectoriales (...) Las políticas territoriales proveen criterios de distribución, tipificación y articulación espacial de la investigación pública que de por sí llevan adelante los Ministerios y organismos estatales.”.* (Bervejillo, F. et al 1996:7)

Al decir de José Arocena, los modelos basados en una concepción homogénea de la realidad están siendo interpelados hoy por la emergencia de la diferencia. (Arocena, J. en CUE-CCFD 1996:37) El primer y más elemental paso hacia el reconocimiento de la diversidad en el territorio y los factores de identidad local es la incorporación del componente territorial en las políticas públicas sectoriales, incorporando objetivos territoriales y otorgando, en consecuencia, un tratamiento diferenciado a situaciones territorialmente distintas. (Dinot 1997) Es decir, debe permitir contextualizar las políticas sectoriales, ubicándolas en un espacio y en un tiempo determinados. (Madoery, O. 2008) Una estrategia de desarrollo local puede iniciarse a partir de la coordinación territorial de algunos programas e instrumentos de fomento sectoriales definidos desde el Estado Central, pero que son articulados territorialmente con participación de los actores locales. (Alburquerque, F. 2003)

En nuestro país en los últimos años distintos ministerios y organismos públicos han comenzado a adoptar medidas tendientes a desconcentrar la implementación de las políticas sectoriales y a incorporar distintas instancias de participación ciudadana. Lamentablemente esto se ha generado a partir de impulsos individuales, sin una concepción general a nivel de todo el Poder Ejecutivo, cada uno con su propia estrategia y prioridades territoriales. (Ozslak, O. 2009) La coordinación sectorial-territorial sigue siendo una asignatura pendiente y deben definirse mecanismos de coordinación apropiados para evitar solapamientos y dilapidación de esfuerzos.

Pero para que la territorialización de políticas sea posible, la creación de ámbitos de articulación en el territorio –como las microrregiones- y la inclusión del componente territorial en las políticas sectoriales, debe acompañarse con procesos de desconcentración y descentralización al interior de los organismos sectoriales. En ese sentido, en los últimos años se verifica un impulso desconcentrador al interior de distintos organismos nacionales -muy heterogéneo en cuanto a sus ambiciones y a sus resultados-, que sienta una importante base sobre la cual trabajar a futuro. Por una parte, diversos organismos se han volcado a los territorios con políticas específicas, generando distintos ámbitos de coordinación con otros actores nacionales y locales, aunque no siempre estableciendo una base permanente en el territorio. Algunas empresas públicas, dada la naturaleza de su función, cuentan históricamente con un alto grado de desconcentración de su estructura, con fuerte presencia en el territorio, como es el caso de UTE, OSE, ANTEL, ANEP, MEC, ASSE y la Policía, aunque en general el poder de decisión de los funcionarios locales suele ser muy reducido, con estructuras jerárquicas muy verticales.

Uno de los casos más exitosos ha sido la experiencia del MGAP, que creó una estructura de descentralización que incluye a las Mesas de Desarrollo Rural, los Consejos Agropecuarios Departamentales, el Consejo Agropecuario Nacional y el Consejo Agropecuario, que reúne a los otros tres. Otro ministerio que ha reforzado su presencia activa en el territorio, con un importante grado de descentralización es el MIDES, que además de contar con oficinas en todos los departamentos, ha instalado en todo el país las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales, con presencia de todos los organismos públicos con presencia en el departamento, gobierno departamental y organizaciones sociales; los Consejos Sociales y las Mesas de Coordinación Zonal. A éstos ejemplos se suma la creación de otros ámbitos de coordinación y articulación de acciones en el territorio, por lo general a nivel departamental, como las Agencias de Desarrollo Departamentales. No obstante, la falta de una visión global del proceso, puede llevar a la superposición de distintas instancias de articulación en un mismo territorio (mesas departamentales, etc.), en las que en general participan los mismos actores, lo que puede conducir su desgaste de los actores involucrados, especialmente en el caso de los actores sociales y privados.

Aún así, estas experiencias han permitido acumular importantes avances en la institucionalización de ámbitos de concertación departamental con participación de actores locales, y procesos de negociación, discusión y acuerdo de objetivos colectivos, entre los actores públicos entre sí y con los privados y los sociales, y entre los distintos niveles de gobierno entre sí. De la misma manera en que los procesos de descentralización en organismos nacionales se retroalimentan con la generación de ámbitos de articulación y coordinación con otras instituciones y viceversa, la creación en el territorio de ámbitos interinstitucionales de coordinación y articulación se retroalimenta con los procesos de participación ciudadana, fortaleciendo a los actores locales (incluidos los gobiernos departamentales) y fortaleciendo su capacidad de negociación con los organismos nacionales. En este sentido, de mano de los procesos de descentralización, de territorialización de políticas públicas y de participación de la sociedad civil, la microrregión puede fortalecerse como ámbito para la gobernanza del territorio.

## 6. EL NUEVO MARCO LEGAL

Entre 2008 y 2009 se aprueban dos leyes que habrán de tener una incidencia clave para el ordenamiento y el desarrollo sostenible del territorio: la Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, y la Ley 18.567 de Descentralización Política y Participación Ciudadana. Hasta entonces, el ordenamiento territorial carecía de un marco normativo específico, contando con un andamiaje legal poco robusto y anticuado, basado principalmente en la Ley Orgánica Municipal, de 1935 y en la Ley de Centros Poblados y sus modificaciones, de 1946, ambas centradas más en la regulación urbana que en el ordenamiento territorial propiamente dicho. Incluso luego de la creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, disímiles interpretaciones del marco normativo llevaban a que no existiera lazos vinculantes entre la propuesta de Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y la acción de los distintos niveles de gobierno –incluyendo el departamental-, dando lugar a una diversidad de procesos territoriales no siempre convergentes, cargados de discrecionalidades, por lo que no llama la atención que aparecieran distintas áreas de conflicto entre ambos.

La Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana, introdujo un cambio significativo en la estructura político-administrativa del territorio nacional, al introducir un nuevo nivel de gobierno –el tercer nivel o municipios- en forma obligatoria y en todo el país, cambiando las relaciones de poder a favor de un número importante de localidades del interior de los departamentos. Desde el punto de vista de la microrregión, esta ley abre ventanas de oportunidades muy interesantes.

### **Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible**

La Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible supone un avance substancial respecto de la situación anterior. Define nuevos principios, conceptos, definiciones, deberes y derechos, instrumentos e institucionalidad, en un cuerpo normativo articulado y coherente que promueve la ordenación del territorio a partir de un sistema integrado de herramientas compuesto por las directrices, programas, planes y actuaciones de las instituciones del Estado con competencia a fin de organizar el uso del territorio (Art. 3º). Define la materia del ordenamiento territorial y la estructura de competencias, limitando al máximo la discrecionalidad de los organismos intervinientes, y establece la obligatoriedad de los instrumentos dispuestos, que son de carácter público y sus determinaciones son vinculantes para los planes, proyectos y actuaciones públicas y privadas (Art. 2º). (Dinot 2010)

Otro cambio radical que introduce la Ley es el reconocimiento de la función social del territorio, declarando de interés general el ordenamiento territorial, al cual supedita al logro de objetivos de interés nacional y general. (Art. 2º) El ordenamiento territorial queda definido entonces como *“el conjunto de acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales.”*. (Art. 3º)

En cuanto a la materia del ordenamiento territorial definida en el artículo 4º sobresalen:

- a) *la definición de estrategias de desarrollo sostenible, uso y manejo del territorio en función de objetivos sociales, económicos, urbanísticos y ecológicos, a través de la planificación.*
- b) *el establecimiento de criterios para la localización de las actividades económicas y sociales. (...)*
- e) *definición de equipamiento e infraestructura y de estrategias de consolidación del sistema de asentamientos humanos.*
- f) *la previsión de territorio a los fines y usos previstos en los planes. (...)*
- h) *la elaboración e instrumentación de programas, proyectos y actuaciones con incidencia territorial.*

Entre los principios rectores que define la Ley en su artículo 5º, cabe destacar algunos de especial interés para las microrregiones -muy similares a los ya reseñados principios constitutivos de la Microrregión- como:

- *la coordinación y cooperación entre sí (...) de las entidades públicas que intervienen en los procesos de ordenamiento del territorio y el fomento de la cooperación entre el sector público, el privado y el social.*
- *la descentralización de la actividad de ordenamiento territorial (...).*
- *la promoción de la participación ciudadana en los procesos de elaboración, implementación, seguimiento, evaluación y revisión de los instrumentos de ordenamiento territorial.*
- *la distribución equitativa de las cargas y beneficios (...).*
- *la consolidación del desarrollo económico, la sustentabilidad ambiental y la equidad social (...).*
- *el desarrollo de objetivos estratégicos y de contenido social y económico solidarios (...).*
- *la creación de condiciones para el acceso igualitario de todos los habitantes a una calidad de vida digna (...).*

Por último, otra de las innovaciones que plantea la Ley refiere a la categorización de usos del suelo, abandonando la histórica categorización de usos del suelo en función de umbrales de ocupación o subdivisión de la manzana, a favor de una basada en las actividades o usos a desarrollar en el suelo. A partir de esta Ley se invierte la mirada tradicional para la que lo rural era todo aquello que no es urbano, para definir lo rural en forma taxativa, siendo urbano todo lo que no es rural, y cambia el significado del suelo suburbano, que deja de ser un suelo de expansión urbana de baja densidad para definirlo como el suelo que recibe usos urbanos en contextos rurales, ya sea trate de un área contigua a un área urbanizada, o un enclave rodeado de suelo rural. Desde el punto de vista de la Microrregión, esto supone importantes ventajas, tanto para proteger el uso del suelo rural como para promover una mayor integración de las actividades productivas no agrícolas con los contextos rurales.

### **Los instrumentos de ordenación del territorio**

Como se señaló anteriormente, la Ley establece que el ordenamiento territorial se ejerce a través de un sistema integrado de instrumentos de ordenación del territorio. Una de las características más importantes de ese sistema integrado es su carácter multiescalar. Estos instrumentos quedan definidos en el artículo 8º:

- a) En el ámbito nacional: Directrices Nacionales y Programas Nacionales.
- b) En el ámbito regional: Estrategias Regionales.

- c) En el ámbito departamental: Directrices Departamentales, Ordenanzas Departamentales y Planes Locales.
- d) En el ámbito interdepartamental: Planes Interdepartamentales.

Estos se complementan con un conjunto de Instrumentos Especiales: Planes Parciales, Planes Sectoriales, Programas de Actuación Integrada e Inventarios y Catálogos Patrimoniales, además de la Categorización de Usos del Suelo, a la que ya se hizo referencia. No obstante, este listado no es excluyente de otros instrumentos, sino que la Ley deja abierta la posibilidad de recurrir a otros instrumentos de ordenamiento del territorio que no entren en conflicto con lo dispuesto en ella.

Las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible constituyen el instrumento general de la política pública en la materia que deberá establecer los ejes centrales de un proyecto territorial nacional de largo plazo y las medidas para alcanzarlo, a partir de una visión integral y unitaria del territorio nacional. Serán elaboradas por el Poder Ejecutivo, que las someterá al Poder Legislativo para su aplicación adquiriendo carácter de Ley. Este procedimiento obliga a un mayor involucramiento del sistema político en la elaboración de las Directrices y a la construcción de los necesarios consensos para su aprobación en el Parlamento, y al mismo tiempo impone mayores rigideces para su modificación.

Los Programas Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, también de alcance nacional, pero su elaboración y aprobación corresponde enteramente al Poder Ejecutivo, y su objetivo fundamental será el de *“establecer las bases estratégicas y las acciones para la coordinación y la cooperación entre las instituciones públicas en los ámbitos territoriales.”* (Art. 11°).

Las Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible constituyen *“instrumentos de carácter estructural referidos al territorio nacional, que abarcando en todo o en parte áreas de dos o más departamentos que compartan problemas y oportunidades en materia de desarrollo y gestión territorial, precisan de coordinación supradepartamental para su planificación.”* (Art. 12°). Se elaborarán en forma concertada entre el Gobierno Nacional (MVOTMA) y los Gobiernos Departamentales, debiendo ser aprobados por el Poder Ejecutivo y por las Juntas Departamentales involucradas (Art. 13°).

Los Planes Interdepartamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible *“constituyen el instrumento que establece el ordenamiento estructural y detallado, formulado por acuerdo de partes, en los casos de microrregiones compartidas.”* (Art. 18°). Son de iniciativa de los Gobiernos Departamentales involucrados, debiendo contar con la participación de las autoridades locales, que son las que definirán su contenido. Sin desmedro de ello, la Ley señala que es de competencia exclusiva de los Gobiernos Departamentales la elaboración y aprobación de los Planes Locales, así como la definición del ámbito espacial de cada Plan Local. En ese sentido, la Ley les asigna explícitamente la misma naturaleza de los Planes Locales.

Las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible *“constituyen el instrumento que establece el ordenamiento estructural del territorio departamental, determinando las principales decisiones sobre el proceso de ocupación, desarrollo y uso del mismo. Tienen como objeto fundamental planificar el desarrollo integrado y ambientalmente sostenible del territorio departamental mediante el ordenamiento*

*del suelo y la previsión de los procesos de transformación del mismo*". (Art. 16º) Son de competencia exclusiva de los Gobiernos Departamentales su elaboración y su aprobación.

Las Ordenanzas Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible *"constituyen el instrumento con las determinaciones generales respecto a la gestión, planificación y actuación territorial en toda la jurisdicción del departamento."* (Art. 15º). Son competencia exclusiva de los Gobiernos Departamentales su elaboración y su aprobación.

Los Planes Locales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible *"son los instrumentos para el ordenamiento de ámbitos geográficos locales dentro de un departamento"*. Son de iniciativa del Gobierno Departamental, debiendo contar con la participación de las autoridades locales, que son las que definirán su contenido. Sin desmedro de ello, la Ley señala que es de competencia exclusiva de los Gobiernos Departamentales la elaboración y aprobación de los Planes Locales, así como la definición del ámbito espacial de cada Plan Local. Como resulta evidente, la Ley no define el alcance del término local, el cual queda sujeto a la discrecionalidad del Gobierno Departamental, no quedando excluidas las microrregiones intradepartamentales, las que podrían ser definidas, adicionalmente, en las Directrices Departamentales.

## **Ley de 18.567 de Descentralización Política y Participación Ciudadana**

Más de veinte años después de la entrada en vigencia del texto constitucional que, en su artículo 262 crea el nivel local de gobierno y faculta al legislador para definir los poderes jurídicos de sus órganos, la Ley 15.867 de Descentralización Política y Participación Ciudadana crea el Tercer Nivel de Gobierno y Administración mediante la creación de una autoridad local a la que denomina municipio (Art. 1º).

*"Cada Municipio tendrá una población de al menos dos mil habitantes y su circunscripción territorial urbana y suburbana deberá conformar una unidad, con personalidad social y cultural, con intereses comunes que justifiquen la existencia de estructuras políticas representativas y que faciliten la participación ciudadana.*

*Podrá haber un Municipio en aquellas poblaciones que no alcancen el mínimo de habitantes requeridos por el presente artículo, si así lo dispone la Junta Departamental a iniciativa del Intendente. Para la constitución de Municipios dentro de las capitales departamentales se requerirá iniciativa del Intendente y aprobación de la Junta Departamental"* (Art. 1º).

La delimitación de los municipios queda librada al Intendente, con aprobación de la Junta Departamental (Art. 2º), no debiendo circunscribirse exclusivamente a la planta urbana, sino que puede incluir el entorno rural próximo. Igualmente, los habitantes de una localidad (15% de los ciudadanos inscriptos en una circunscripción electoral) tendrán el derecho de iniciativa ante el Gobierno Departamental para constituirse en Municipio, (Art. 16º) en cuyo caso la Junta Departamental, a iniciativa del Intendente, podrá disponer la creación del Municipio respectivo. Todas las Juntas Locales integradas al momento de su promulgación pasarán a ser Municipios, a partir de la elección de sus autoridades en el año 2010. (Art. 23º) Las Juntas Locales Autónomas Electivas de San Carlos y de Rio Branco con sus jurisdicciones y sus facultades. (Art. 22º) Finalmente, la Ley prevé que la instalación de los Municipios será gradual, comenzándose en 2010 por aquellas poblaciones de más de 5.000 habitantes, en tanto

las restantes lo harán a partir del año 2015, con la salvedad de que en 2010 deberán constituirse al menos dos municipios por departamento. (Art. 24°)

La materia municipal no se define en forma taxativa sino que se establece un marco general para que los gobiernos departamentales deleguen atribuciones hacia los municipios, según la discrecionalidad de cada intendente, y ésta estará constituida por (Art. 7°):

1. Los asuntos que, referidos a cuestiones locales, el Poder Ejecutivo, por intermedio del respectivo Gobierno Departamental, acuerde asignar a los Municipios.
2. Los acuerdos que resulten de acuerdos que puedan concretarse entre más de un Municipio del mismo departamento, con autorización del Intendente.
3. Los asuntos que resulten de acuerdos entre los Gobiernos Departamentales que puedan ejecutarse entre Municipios de más de un departamento.
4. Los asuntos que el respectivo Gobierno Departamental asigne a los Municipios.

Algo más explícita es la definición de los cometidos de los Municipios (Art. 13°), siendo privativo del Municipio:

- Adoptar las medidas tendientes a conservar y mejorar los bienes y edificaciones, especialmente aquellos que tengan valor histórico o artístico.
- Formular y ejecutar programas sociales y culturales dentro de su jurisdicción.
- Crear ámbitos de participación social.
- En caso de emergencia o desastre natural adoptar las medidas urgentes más inmediatas.

Supeditado a la voluntad del Gobierno Departamental el Municipio puede:

- Elaborar anteproyectos de decretos y resoluciones, que serán propuestos al Intendente para su consideración a los efectos de que, si correspondiera, ejerza su iniciativa ante la Junta Departamental.
- Colaborar en la realización y mantenimiento de obras públicas que se realicen en su jurisdicción.
- Elaborar programas zonales y adoptar las medidas preventivas que estime necesarias en materia de salud e higiene, protección del ambiente, todo ello sin perjuicio de las competencias de las autoridades nacionales y departamentales (...)
- Atender lo relativo a la vialidad y el tránsito, el mantenimiento de espacios públicos, alumbrado público y pluviales, sin perjuicio de las potestades de las autoridades departamentales al respecto.
- Atender los servicios de necrópolis y de recolección y disposición final de residuos, que les sean asignados por la Intendencia Departamental.
- Colaborar en la vigilancia de la percepción de las rentas municipales.
- Adoptar las medidas que estimen convenientes para el desarrollo de la ganadería, la industria y el turismo, en coordinación con el Gobierno Departamental (...)
- Colaborar en la gestión de políticas públicas nacionales cuando así se haya acordado entre el Gobierno Departamental y el Poder Ejecutivo.

No obstante, se mantiene el carácter subordinado al Intendente Departamental. La actuación de los Municipios estarán sujetos al control del Intendente y de la Junta Departamental (Art. 17° y 18°). Los recursos, financieros, humanos y materiales son también asignados por el Gobierno Departamental en forma discrecional. (Art. 19° y 20°) Adicionalmente, la Ley prevé la creación de un Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios con fondos del Presupuesto Nacional. En consecuencia, las atribuciones efectivas de los Municipios son muy limitadas, quedando la mayoría de sus cometidos supeditados a la voluntad del Gobierno Departamental de habilitarlo o no a cumplirlos (transferencia de la competencia) y de asignarle los recursos humanos, materiales y financieros adecuados para llevarlos adelante

(transferencia de recursos). En la enorme mayoría de los cometidos enunciados por la Ley no existe un lazo vinculante con el Gobierno Local, sino que queda sometido a la voluntad del Gobierno Departamental, lo que inevitablemente dará lugar a un mapa sumamente heterogéneo en cuanto a los cometidos reales de los municipios en el país, y por ende, de su grado de desarrollo. La experiencia acumulada en los primeros años de aplicación de la Ley muestra que la cantidad y el tipo de servicios delegados hacia los Municipios no presenta ninguna correlación con la variable demográfica, ni con el dinamismo económico del territorio, sino que responde a lógicas estrictamente políticas.

## **La microrregión a la luz del nuevo marco normativo**

Esta rápida mirada por las principales indicaciones de estas dos leyes fundamentales, nos muestra que, en los términos en que se plantea en este trabajo, la microrregión sigue siendo una herramienta válida para el ordenamiento territorial, que responde plenamente a los conceptos y finalidades definidos en el artículo 3° de la Ley 18.308, contribuyendo a la planificación y la coordinación de las *“acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales.”*

Del mismo modo, los principios constitutivos del concepto de microrregión aquí planteados se corresponden ampliamente con los principios rectores del ordenamiento territorial y desarrollo sostenible establecidos en el artículo 5° de la Ley, constituyéndose así en una herramienta más que pertinente para su desarrollo en la escala subdepartamental.

- *la adopción de las decisiones y actuaciones sobre el territorio a través de la planificación (...).*
- *la coordinación y cooperación entre sí (...) de las entidades públicas que intervienen en los procesos de ordenamiento del territorio y el fomento de la cooperación entre el sector público, el privado y el social.*
- *la descentralización de la actividad de ordenamiento territorial (...).*
- *la promoción de la participación ciudadana en los procesos de elaboración, implementación, seguimiento, evaluación y revisión de los instrumentos de ordenamiento territorial.*
- *la distribución equitativa de las cargas y beneficios (...).*
- *la consolidación del desarrollo económico, la sustentabilidad ambiental y la equidad social (...).*
- *el desarrollo de objetivos estratégicos y de contenido social y económico solidarios (...).*
- *la creación de condiciones para el acceso igualitario de todos los habitantes a una calidad de vida digna (...).*
- *la tutela y valorización del patrimonio cultural (...).*
- *la prevención de los conflictos con incidencia territorial.*
- *el carácter público de la infraestructura territorial.*

Si bien la Ley al enunciar los instrumentos de planificación territorial no alude directamente a la microrregión, establece cuatro instrumentos en los cuales podrían tener cabida las microrregiones, por lo que las microrregiones quedarían así incluidas dentro del sistema integrado de ordenamiento territorial en los instrumentos definidos en el artículo 8° ya señalados. Esta afirmación es avalada por la praxis inmediata a la puesta en vigencia de esta

Ley, donde al menos dos departamentos han incluido en sus respectivas Directrices Departamentales a la microrregión como unidad de planeamiento territorial, en este caso de escala subdepartamental.

La ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana, por su parte, crea nuevos actores políticos e institucionales en el territorio, y transfiere cuotas de poder y recursos desde el gobierno departamental hacia los municipios. En departamentos del país con una cantidad importante de municipios, como Canelones o Colonia, el establecimiento de microrregiones puede ser una herramienta para combatir una excesiva fragmentación del territorio, asumiendo en ese caso un carácter similar al de las mancomunidades en otros países, sin que ello reste identidad, peso político ni recursos a los municipios –recordemos que la microrregión no es un nivel de gobierno-, generando sinergias y complementariedades capaces de mejorar la eficiencia de los servicios en la zona, y el poder de negociación frente al gobierno departamental.

Por todas estas razones, se puede afirmar que la microrregión, en los términos en que ha sido definida en este trabajo, no supone por sí ningún conflicto con el marco legal actual; un dato alentador teniendo en cuenta que la totalidad de las microrregiones señaladas en este trabajo comenzaron a implementarse con anterioridad a la aprobación de ambas leyes.

## **7. LA MICRORREGIÓN EN LA PRAXIS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN URUGUAY**

En Uruguay, la implementación de microrregiones comenzó a promoverse a mediados de la década de los 90 tras la redacción por parte de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (Dinot) de la propuesta de Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo, aunque debió transcurrir todavía una década más para que pudieran concretarse las primeras experiencias reales de microrregionalización a partir del año 2005, cuando se ponen en marcha un conjunto de experiencias en los departamentos de Canelones y Maldonado y en un tramo de la Ruta 7, sobre el lomo de la Cuchilla Grande, a las que se suma la propuesta elaborada por la Dinot para el Área Suroeste. Se trata de un conjunto relativamente acotado de casos, ubicados todos al sur del río Negro y mayoritariamente sobre el arco costero platense, que responden a distintos tipos de estrategias de abordaje de la planificación territorial, y a distintas realidades y desafíos del territorio.

La microrregionalización del Área Suroeste promovida por la Dinot en el marco de la propuesta de Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial, responde a una estrategia de ordenamiento del territorio nacional en base a mesorregiones concebidas como unidades de programación para el ordenamiento territorial, las que a su vez, a partir de la identificación a su interior de subsistemas económico-productivos se subdivide en microrregiones. Si bien esta propuesta logró acumular en su proceso de elaboración (alrededor de 10 años) un importante volumen de información y de propuestas –algunas de ellas muy detalladas–, al igual que la propuesta de Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo elaboradas por la Dinot no alcanzaron a incorporarse al marco normativo, y por tanto su aplicación no fue forzosa, quedando como un valioso conjunto de sugerencias y recomendaciones para el ordenamiento del territorio; con el tiempo, tanto el gobierno nacional como los gobiernos departamentales involucrados fueron perdiendo interés en la propuesta y comenzaron a desarrollar nuevas estrategias de abordaje del territorio. No obstante ello, se entiende pertinente su inclusión en este trabajo por constituir un antecedente valioso desde el punto de vista teórico – metodológico, impulsado por un organismo nacional con competencia específica para el ordenamiento territorial, en forma relativamente contemporánea con el resto de los ejemplos analizados y que aporta un abordaje distinto de la implementación de microrregiones para el ordenamiento del territorio.

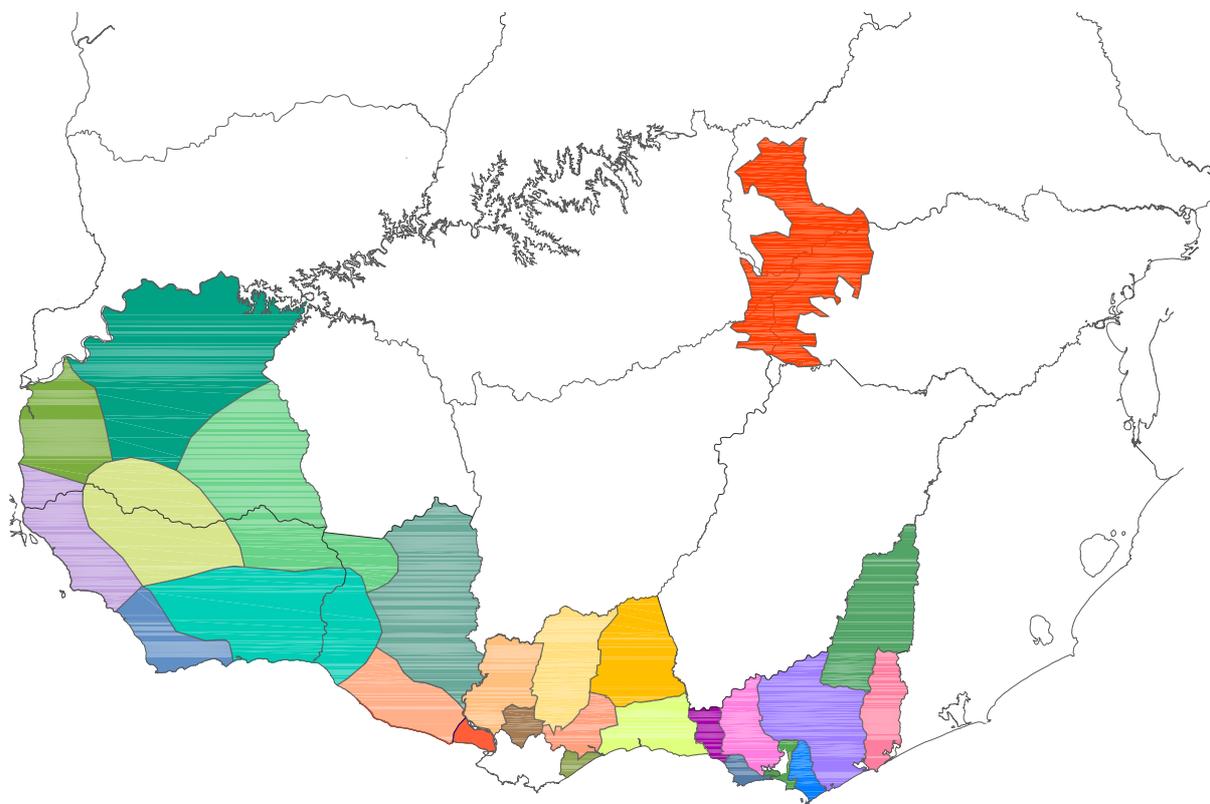
La microrregionalización del departamento de Canelones corresponde a una iniciativa del gobierno departamental, y tiene como objetivo superar la histórica fragmentación del departamento y promover el desarrollo sostenible en todas las regiones de un territorio con fuertes contrastes sociales, demográficos, productivos y culturales, reconociendo la diversidad dentro de la unidad.

Una experiencia de características muy similares se desarrolla más o menos al mismo tiempo en el departamento de Maldonado, por iniciativa del gobierno departamental y con participación del sector académico, donde a través de la microrregionalización del departamento se busca mejorar la equidad entre las distintas zonas de un departamento con fuertes contrastes entre la costa y el interior “tierra adentro”, y entre la temporada estival y el resto del año.

Un cuarto caso, la llamada Microrregión del Uruguay Profundo, tiene lugar, también al mismo tiempo que los anteriores, pero esta vez surgido por iniciativa de la comunidad local. Ubicada a lo largo de la Ruta 7 sobre el lomo de la Cuchilla Grande, se extiende sobre los departamentos de Treinta y Tres, Cerro Largo, Florida y Durazno, logró involucrar en el proceso a los gobiernos departamentales, la Dinot y el sector académico, con el objetivo de superar la situación de estancamiento de un conjunto de pequeñas localidades ubicadas en el interior profundo de esos departamentos, en los puntos más apartados de sus respectivas capitales departamentales. A diferencia de los casos anteriores, la microrregión constituye un caso aislado dentro de los distintos departamentos involucrados, que no adoptaron una estrategia departamental de microrregionalización.

Sumadas estas cuatro experiencias, dan lugar a 26 microrregiones que cubren completamente a cinco departamentos y parcialmente a otros cuatro, todos ellos al sur del Río Negro.

### Las 26 microrregiones propuestas hacia 2006



## ÁREA SUROESTE

Hacia 1996, la Dinot redacta una propuesta de Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo, poniendo fin a un dilatado vacío en la materia a nivel nacional. Esta propuesta de Directrices se enfrentaban a un escenario territorial en el que venían teniendo lugar importantes transformaciones que marcaban el inicio de un nuevo ciclo territorial cargado de incertidumbres, oportunidades y amenazas. Esta buscaba definir estrategias territoriales diferenciadas para las distintas escalas subnacionales –mesorregiones, departamentos, microrregiones y ciudades. Las mesorregiones constituirían unidades de planificación y programación que permitirían racionalizar esfuerzos, realizar economías de escala, coordinar proyectos interdepartamentales y mejorar la negociación de recursos con el Estado central. Salteando la escala departamental, estas mesorregiones se dividían en microrregiones definidas a partir de la identificación de subsistemas económico productivos que pueden estar comprendidos enteramente dentro de un mismo departamento o bien extenderse sobre dos o más departamentos contiguos. (Dinot 1996; 2006)

*“La microrregión constituye una entidad algo mayor y más compleja que la local, al punto de constituirse en un espacio relevante para la gestión del ordenamiento y desarrollo económico y eventualmente la gestión ambiental. La microrregión puede incluir diversos centros urbanos y espacios rurales de distinto carácter. La delimitación de las microrregiones responde a la existencia actual o potencial de un cierto proyecto de desarrollo compartido por actores locales. En algunos casos las microrregiones pueden coincidir con microcuencas naturales o productivas. Las microrregiones pueden estar totalmente comprendidas en un departamento o bien pueden tener su territorio repartido en más de un departamento, obligando a una coordinación interdepartamental para su planificación y gestión. En estas Directrices las microrregiones se privilegian como ámbito para la articulación entre desarrollo y ordenamiento. Son además espacios propicios para la articulación intersectorial, nacional – departamental y público – privado”. “Las microrregiones son territorios organizados, es decir, territorios con actores capaces de impulsar un proyecto”. (Dinot 1996b:30; 69)*

El tratamiento que la propuesta de Directrices Nacionales otorgaban a las distintas escalas difiere en intensidad y carácter. A nivel de las mesorregiones promovían la formulación de directrices particulares como orientación para la coordinación interdepartamental y nacional – departamental, para las microrregiones planteaban orientaciones para programas tipo, pero también recomendaciones particulares para los casos de mayor valor estratégico, en tanto que a nivel de los centros poblados privilegiaban la visión del sistema urbano, planteando bases para las políticas nacionales de urbanismo. Los primeros ensayos de programación del desarrollo para grandes espacios subnacionales, cristalizaron una década más tarde, cuando en 2006 vio la luz una serie de publicaciones de la Dinot denominada “Cuadernos del Territorio” en los que se presentaban parte de las propuestas elaboradas para el Área Suroeste<sup>9</sup> y para la Región Centro; en el caso de ésta última, si bien se definen seis microrregiones, el abordaje que se hacía de las mismas se aproximaba más a la figura de un plan de desarrollo urbano con incorporación del entorno rural inmediato que al concepto de microrregión desarrollado en este trabajo, por lo que sólo se comentará la propuesta del Área Suroeste.

---

<sup>9</sup> Nueve años después de la firma del correspondiente convenio entre el Mvotma y las intendencias departamentales de Soriano, Colonia y San José

Ésta abarcaba la totalidad de los departamentos de Soriano, Colonia y San José, cubriendo una superficie de 20.000 km<sup>2</sup>. Dentro del paisaje dominante de penillanura de la región se distinguían dos sectores: las amplias llanuras fluviales (arco costero) y las estribaciones de la Cuchilla Grande Inferior hacia el interior. El sistema de centros urbanos de la región es uno de los más densos del país, con numerosos centros urbanos medianos y pequeños con un alto grado de complementariedad, espaciados a una distancia media de 30 km entre localidades de más de 1.000 habitantes, y un medio agrícola intensamente aprovechado. Desde el punto de vista productivo es una región agropecuaria - agroindustrial con una producción diversificada que abarca los rubros de lechería, cereales, oleaginosas, frutales y viticultura, y turística, con destacados atractivos naturales, culturales y patrimoniales. A pesar de estas fortalezas, la propuesta señalaba el riesgo de que el desarrollo a distintas velocidades de sus distintos subsistemas induzca importantes desequilibrios en el territorio.

En función de las características históricas y del potencial de la región, las Directrices establecían las siguientes ideas fuerza:

- ASO, región llave del Mercosur.
- ASO, región bisagra entre las áreas metropolitanas de Montevideo y Buenos Aires.
- ASO, corredor macrorregional sobre el futuro eje vial del Cono Sur.
- ASO, región patrimonial, área de diversidad cultural y alta calidad ambiental.
- ASO, región integrada y descentralizada.
- ASO, región costera.
- ASO, granero del país, cuenca lechera y quesera, región de vinos.

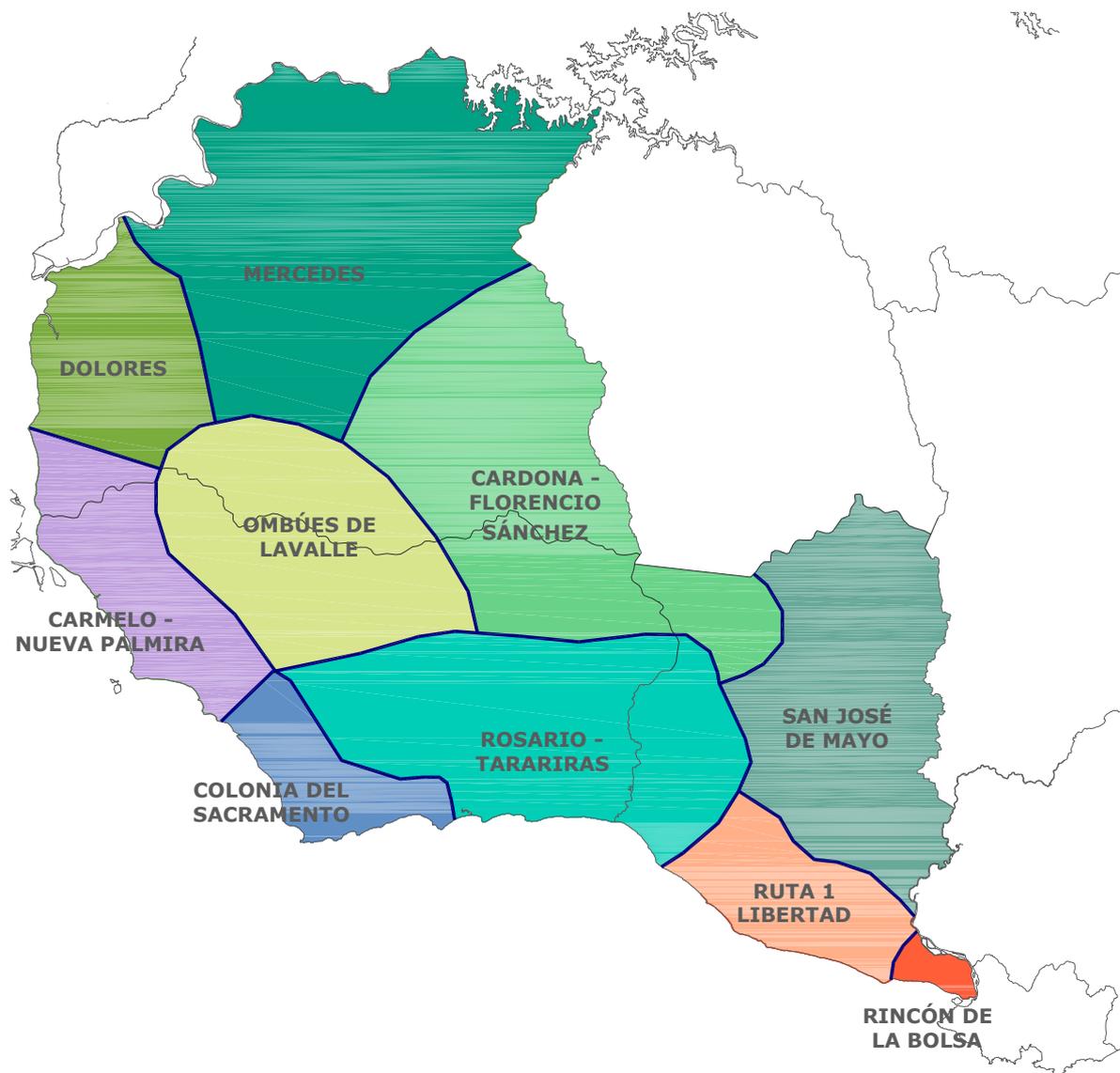
A su interior, la mesorregión se dividía en un mosaico de microrregiones que cubrían la totalidad de su superficie, para cuya definición se tuvieron en cuenta aspectos como: a) la identificación de áreas homogéneas, b) delimitación de regiones – plan o polos de desarrollo, c) la construcción de imágenes prospectivas, d) identificación de zonas que involucran a más de una localidad, con miras a la descentralización del gobierno, e) identificación de zonas con miras a generar ámbitos de gobierno compartido interdepartamentales, f) identificación de unidades de programación del desarrollo y ordenamiento territorial.

- Colonia del Sacramento
- Centro – Sur, Rosario – Tarariras
- Ruta 1 –Libertad
- Rincón de la Bolsa
- San José de Mayo
- Carmelo – Nueva Palmira
- Dolores
- Mercedes
- Cardona - Florencio Sánchez
- Ombúes de Lavalle

Finamente, para cada una se definía un plan marco microrregional, concebidos estos como instrumentos de orientación estratégica que suponen por un lado, la integración del accionar sectorial y por otro, un modelo territorial coherente hacia el resto de las escalas espaciales, que permitan avanzar hacia la coordinación de políticas públicas y hacia la compatibilización, en torno a un marco común, de las aspiraciones de los principales actores locales –públicos y privados- con los organismos y agentes supralocales. (Dinot 2006:61)

A título ilustrativo de los alcances de esos planes microrregionales, se reseñan dos casos: el de la Microrregión de Rosario – Tarariras, de carácter interdepartamental, y el de la Microrregión de Dolores, ubicada enteramente dentro del departamento de Soriano.

### Área Suroeste y sus microrregiones



#### **Microrregión ROSARIO - TARARIRAS**

Es una de las cuatro microrregiones del área que traspone los límites departamentales, abarcando las zonas sureste del departamento de Colonia y oeste del departamento de San José. Entre sus características destaca la de presentar una alta densidad de centros poblados, entre los que figuran las ciudades de Tarariras (6.632 habitantes<sup>10</sup>), Rosario (10.085), Nueva Helvecia (10.630), Colonia Valdense (3.235), Juan Lacaze (12.816) y Eilda Paullier (2.585), y un archipiélago de pequeñas localidades, sumando 48.390 habitantes. Este variado conjunto de poblaciones se estructura entorno a las rutas 1 (eje longitudinal de la microrregión, paralela a la costa) y 2 (eje transversal).

<sup>10</sup>

INE. Censo 2011.

Se trata de una microrregión con fuerte vocación agroindustrial –fundamentalmente lechería-, con presencia de diversas agroindustrias y servicios de apoyo, especialmente al norte de la Ruta 1, y que cuenta además con un antiguo enclave industrial en declive desde hace ya muchos años, como Juan Lacaze, con un puerto, que ofrece posibilidades para la radicación de diversos tipos de emprendimientos productivos. Además de la agroindustrial, la propuesta de directrices identificaba para esta microrregión una importante vocación turística a partir del reconocimiento de su patrimonio cultural y natural, promoviendo la puesta en valor de la cuenca del río Rosario, la Villa de La Paz y las colonias, así como la costa platense

Las Directrices proponían llevar adelante 12 proyectos estratégicos:

1. Desarrollo de un programa de relacionamiento de las redes empresariales de la zona de Tarariras, con sus pares de Rosario, Colonia Valdense, Nueva Helvecia y Ecilda Paullier.
2. Establecimiento de zonas de protección y promoción de las actividades agrícolas.
3. Programa de promoción de parques de actividades empresariales y zonas de actividades múltiples.
4. Desarrollo del Puerto de Juan Lacaze para embarcaciones de escaso volumen y calado.
5. Programa de puesta en valor de la cuenca del río Rosario.
6. Restablecimiento del transporte ferroviario.
7. Programa de desarrollo del turismo patrimonial, cultural, natural e histórico.
8. Programa de puesta en valor paisajístico de las urbanizaciones costeras.
9. Reestructuración de las infraestructuras de transporte Nacional e Internacional.
10. Plan Especial de recuperación, puesta en valor y protección de zonas costeras.
11. Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la ciudad de Tarariras.
12. Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Aglomeración Rosario.

### **Microrregión de DOLORES**

Se ubica enteramente dentro del departamento de Soriano y, a diferencia del caso anterior, presenta escasos centros poblados, teniendo como centro a la ciudad de Dolores (17.174 habitantes<sup>11</sup>) y Chacras de Dolores (1.961), sobre la Ruta 21 -principal eje estructurador de la microrregión- que la vincula con la ciudad de Mercedes al norte, y con el puerto de Nueva Palmira al sur. El tercer centro población en importancia de la microrregión es la Villa de Soriano (1.124) que permanece relativamente aislada sobre la costa del Río Negro, totalizando una población de 20.377 habitantes. Presenta una marcada vocación agrícola con presencia de agroindustrias.

Para la microrregión de Dolores, las Directrices proponían siete proyectos estratégicos:

1. Creación del ‘Parque Natural del Río Negro Inferior y San Salvador Inferior’.
2. Instrumentación de circuitos fluviales de cabotaje, náutica deportiva y comercio.
3. Los vínculos con las áreas cerealeras con los equipamientos y centros de servicio a la producción, serán fortalecidos mediante obras de mejora y mantenimiento vial.
4. Equipamientos al turismo, en especial en las rutas 21, 95 y 96.
5. Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la ciudad de Dolores.
6. Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la ciudad de Villa Soriano.
7. Programa de desarrollo y proyecto urbanístico del Balneario La Concordia.

---

<sup>11</sup> INE. Censo 2011.

## MICRORREGIONALIZACIÓN DE CANELONES

En el año 2005 la Intendencia Departamental de Canelones, comenzó el proceso de elaboración del Plan Estratégico Canario (PEC), que marcó el inicio de un proceso de planificación y ordenamiento territorial que puso fin a una dilatada tradición de desregulación casi absoluta del departamento en la materia. Entre otros objetivos, el PEC busca superar la histórica fragmentación de un departamento pequeño en cuanto a superficie en comparación con el resto de los departamentos del Interior, pero con la red de centros poblados más densa del país y un territorio sumamente heterogéneo, con marcados contrastes entre la corona metropolitana de Montevideo -urbana y en expansión-, y la zona norte y noreste del departamento, (el “Santorál”) -agrícola y en retracción-, y entre los cuatro ejes viales que estructuran el departamento: las rutas 5, 6-7, 8 y la costa, cada uno con sus particularidades sociales, económico-productivas y culturales. Canelones cuenta con dos ciudades de más de 120.000 habitantes, 46 ciudades de más de 1.000 habitantes, y 29 municipios.

El Plan Estratégico Canario “Canelones 2015”, nació como *“un proceso participativo, ordenado, que debe construir respaldos sociales, técnicos y políticos, que permitan avanzar hacia un futuro deseado, en base a una articulación de definiciones estratégicas de largo plazo, con las acciones inmediatas que supone una gestión que tiene que resolver los problemas de la gente”*. (Ceec 2006 –documento de trabajo) La Primera Fase del PEC estableció en 2006 ocho ideas fuerza para el Canelones 2015:

1. Nueva Institucionalidad Canaria: participación, descentralización y eficacia.
2. Ordenamiento del territorio en microrregiones.
3. Una nueva visión de pertenencia al Área Metropolitana.
4. Vocación agroalimentaria, turística e industrial.
5. Necesidades básicas satisfechas de todos sus habitantes.
6. La educación como pilar del desarrollo.
7. Una visión integral del desarrollo sustentable.
8. Fortalecimiento de una identidad canaria a partir de las identidades ya existentes.

De este modo, el PEC incorpora a la microrregión como escala para el *“ordenamiento de la gestión a través de una nueva lógica territorial basada en las microrregiones”* y el *“afianzamiento de los perfiles productivos (agroalimentario, industrial, turístico) del departamento”*. Esta apuesta por la microrregionalización será reafirmada en la actualización del PEC en 2010, manteniendo la microrregión como ámbito de planificación territorial para los planes locales *“y otros instrumentos que la ley indique”*, e impulsando la promoción de la *“asociación de municipios sobre la base de las microrregiones y de su articulación en el área metropolitana”* (Plan Estratégico Canario 2010-2030:97 a 99).

Para un departamento tan fragmentado y diverso como Canelones, crear microrregiones no significa dividir el departamento sino todo lo contrario, significa agrupar y articular las distintas piezas urbanas y rurales dispersas en el territorio para potenciar sus posibilidades de desarrollo, sin por ello hacer a un lado las peculiaridades, los rasgos identitarios y los proyectos propios de cada una; en definitiva: integrar en la diversidad. Así lo establece el Plan Estratégico Canario 2010-2030:

*“La definición de agrupar territorios en busca de potenciar sus oportunidades comparativas es el ordenamiento para el trabajo que se definió como microrregionalización. Asimismo, dentro de cada microrregión que se definió como*

*tal tienen vigencia la verificación y las estrategias de desarrollo local que se prevén para cada una, considerando la extensión y heterogeneidad de Canelones.*

*Las microrregiones son la escala territorial estratégica para operar la gestión participativa, descentralizada y eficaz, en un departamento variado y complejo. Tanto los pueblos y ciudades como los parajes rurales necesitan integrar su territorio, sumar fuerzas y poder así conformar unidades económicas, sociales, ambientales e institucionales capaces de lograr sustentabilidad mediante estrategias de desarrollo local. Tales estrategias pretenden superar la fragmentación y participar de forma competitiva en el mundo globalizado, lo cual constituye una forma de abordar las sinergias del territorio canario. ...”.*

...

*“Para la definición de las microrregiones se propone una mirada integradora de espacios, agentes, actores sociales, mercados y políticas. Se entiende por territorio microrregional la unidad espacial cimentada desde un tejido social, asentada en una base de recursos naturales, articulada por las formas de producción, consumo e intercambio y organizada por sus instituciones y formas de organización. Este enfoque ayuda a comprender mejor las relaciones intersectoriales y a potenciar el trabajo multidisciplinario.*

*Se entiende que esta propuesta facilita la gestión y posibilita la aplicación de estrategias e instrumentos diferenciados. ...” (Plan Estratégico Canario 2010-2030:16 a 19)*

Para la definición de las microrregiones canarias se tomaron en cuenta el área de influencia de cada localidad, los tipos de producción, y las características socio-culturales e identitarias de las distintas zonas del departamento, ignorando las subdivisiones administrativas del departamento (jurisdicciones de juntas locales, secciones policiales y judiciales, secciones censales, etc.), asumiendo así el carácter flexible y arbitrario de los límites de las microrregiones, al punto que, en los primeros años de puestas en marcha algunas de ellas modificaron sus límites para adecuarse a la realidad socio-cultural y productiva del territorio y permitir que alguna localidad que inicialmente se había incluido en una microrregión pasara a formar parte de su vecina en función de una mayor identificación con su vocación productiva, lazos sociales y conectividad como sucedió con la localidad de Soca. Así lo preveía el Primer Avance del PEC cuando señalaba que *“Los límites microrregionales no son límites administrativos rígidos e inamovibles, son escenarios determinados por identidades y vocaciones comunes capaces de complementar y sumar, para robustecer las estrategias acordadas en cada plan de desarrollo microrregional. ... Como siempre ocurre existen localidades de borde, que tienen relación y vínculos de pertenencia con más de una microrregión en función del tipo de actividad de que se trate; debe tenerse presente, sin embargo, que se trata de una construcción territorial determinada por la historia pero también por un proyecto de futuro.”*

Esas microrregiones son un fiel reflejo de la diversidad y la fragmentación del departamento de Canelones que presenta, por un lado, un notorio contraste entre la corona metropolitana, contigua a Montevideo, con grandes conglomerados urbanos en expansión, predominio la problemática vinculada a lo urbano, a la movilidad urbana y a los conflictos por el uso del suelo propios de las fases periurbanas, con presión sobre el suelo rural, y el “Santorál”, la corona agraria, con producción hortícola, frutícola, ganadera, avícola, porcina, lechera, forestal. Y por otro lado, un marcado contraste entre los ejes estructuradores del territorio a partir de las principales rutas nacionales que atraviesan el departamento en forma radial con centro en la ciudad de Montevideo y escasa comunicación transversal entre sí, y que atraviesan a las dos coronas anteriores, dando lugar a un desarrollo históricamente

diferenciado, con evidentes contrastes entre, por ejemplo el conglomerado urbano ubicado en la corona metropolitana sobre la Ruta 5, el ubicado sobre la Ruta 8 o el de la costa, presentando en los tres casos características productivas, sociales, culturales e identitarias muy distintas, al igual que sucede en la corona agraria donde es notorio el contraste entre la zona de Ruta 5 (Canelones – Santa Lucía), predominantemente lechera y hortifrutícola, con la de la Ruta 6 (San Antonio, Santa Rosa, San Ramón) donde destaca la cría de aves y la lechería, y con la zona noreste del departamento (Migues – Montes, Tala), con su pasado agroindustrial y sus suelos empobrecidos. Del mismo modo, sobre la franja costera, contrasta la zona más próxima a Montevideo (Ciudad de la Costa), devenida en ciudad, con la zona al este del arroyo Pando (Costa de Oro), que aún mantiene su uso turístico de segunda residencia y amplias áreas aún sin urbanizar. Es esta variedad de situaciones la que da origen a la creación de las siete microrregiones canarias, que quedan definidas de la siguiente manera:

- M 1 – Ruta 5 Norte: lechera, hortifrutícola, vitivinícola;
- M 2 – Santoral: agropecuaria, lechera, hortifrutícola y avícola;
- M 3 – Noreste Canario: agropecuaria, agrícola intensiva y agroindustrial;
- M 4 – Costa de Oro: agroturística, forestal;
- M 5 – Ciudad de la Costa: residencial – turístico, logística e industrial;
- M 6 – Eje Ruta 8: industrial – tecnológica, logística y hortifrutícola;
- M 7 – Ruta 5 Sur: agroalimentaria, vitivinícola, industrial y servicios.



*PEC, Audiencia Pública 2011:21*

A partir de la definición de estas microrregiones, el PEC prevee la elaboración de los correspondientes Planes Estratégicos Microrregionales (PEM), que orientarán las acciones en las microrregiones aplicando en cada una el “rombo de la sustentabilidad” que agrupa las

acciones entorno a cuatro ejes o “vértices” (económico-productivo, social, territorial, institucional). Estos planes se complementarán con la elaboración de los Planes de Desarrollo Local.

Estos se complementan con un Sistema de Participación Canario, el cual establece un sistema de consultas a personas e instituciones, así como un sistema de información referido al PEC. Uno de los pilares fundamentales del Sistema de Participación Canario lo constituyen los Foros de Participación y la construcción de las Agendas Microrregionales, concebidos como ámbitos privilegiados para la participación de los distintos actores microrregionales y locales entorno al PEC. Los Foros Microrregionales están pensados como ámbitos de encuentro, discusión, acuerdo y trabajo, capaces de propiciar y posibilitar la participación de la mayor cantidad de actores posibles. Las Agendas Microrregionales son instrumentos mediante los cuales se discuten colectivamente y se armonizan a través de los Foros de Participación demandas, propuestas, proyectos y recursos para la microrregión.

Finalmente, a partir de todos estos elementos el PEC define una Nueva Institucionalidad Canaria (NIC) fuertemente territorializada. *“La piedra angular de esa nueva institucionalidad está en el territorio, lo que implica un fuerte énfasis en las instituciones territoriales, que modifica el tradicional predominio de las estructuras sectoriales. El espacio de gestión microrregional no es un escalón burocrático más, es un ámbito para sumar y superar la fragmentación. No va en contra de las estructuras centrales, por el contrario las jerarquiza y les posibilita un rol más importante, como es el definir y armonizar las políticas y estrategias para todo el Departamento”.* (Pec 2007:26) Para ello propone la creación en cada microrregión de una estructura compuesta por: una Mesa de Secretarios Locales, una Mesa de Ediles Locales, una Mesa de Delegados Centrales (de las direcciones centrales de la Intendencia Departamental más relevantes para la microrregión) y un Consejo Asesor para el Desarrollo Microrregional, integrado por actores públicos y privados representativos del tejido político, social y económico de la Microrregión.

Los primeros planes microrregionales en ser puestos en marcha en Canelones son los de la Microrregiones 5 -Ciudad de la Costa-, con el Plan de Ordenamiento Territorial para la Microrregión de la Costa (Costaplan), 7 -La Paz, Las Piedras, Progreso-, con el Plan Estratégico y Directrices de Ordenamiento Territorial para la Microrregión; 4 -Costa de Oro-, con el Plan Estratégico y Directrices de Ordenamiento Territorial para la Microrregión de la Costa de Oro, y el Plan Estratégico Noreste de Canelones, que responde a una concepción de Desarrollo Rural Sostenible con Enfoque Territorial. Si bien no cubren la totalidad de las microrregiones, es claro que –en función de los recursos disponibles- la Intendencia Departamental de Canelones ha optado por comenzar a trabajar en las microrregiones de la corona metropolitana, que presentan una emergencia mayor, tanto en lo social como en lo referente a los conflictos por el uso del suelo, y por el área noreste del departamento, rural y de escasa población, que presentaba una situación socio-productiva acuciante.

### **MICRORREGIÓN 7 - RUTA 5 SUR**

La Microrregión 7 abarca la zona suroeste del departamento, albergando en su interior al subsistema La Paz - Las Piedras - Progreso, segunda pieza en importancia dentro de la estructura metropolitana, es el conglomerado urbano más grande del interior del país. Dada su proximidad a Montevideo, destaca su rol residencial, con características de ciudad dormitorio. Pero al mismo tiempo cuenta con una rica historia productiva –tanto agrícola como industrial manufacturera-, comercial y de servicios, que forman parte de su identidad local. Las principales actividades productivas de la microrregión vinculadas a la cadena agro-alimenticia

son la hortifruticultura y la viticultura en particular, destacando las bodegas (en general asociadas con viñedos), los frigoríficos y los alimentos procesados, mientras que entre las actividades vinculadas a la industria no alimentaria cuenta con diversos establecimientos industriales de diversa índole que han ido instalándose en los últimos años, aprovechando la proximidad con la capital (mercado y puerto). La minería extractiva, de larga tradición y fuertemente ligada a la identidad local, constituye en la actualidad una actividad en retroceso aunque operativa.

Estas características determinan la vocación productiva agroalimentaria, vitivinícola, industrial y de servicios de la microrregión. Una vocación histórica por la producción hortifrutícola y por la producción de vinos, que convive con una creciente vocación industrial cuyo vigor han demostrado los numerosos establecimientos instalados en la zona en los últimos años, algunos de ellos vinculados a la industria automotriz. En consecuencia, uno de los principales desafíos para la microrregión es la articulación de los distintos usos del suelo, no sólo en lo que respecta a la presión de las actividades urbanas sobre el suelo rural, sino a eventuales conflictos de proximidad (compatibilidad de actividades), por el uso de las infraestructuras existentes y por el cuidado de un medio ambiente que acumula décadas de agresiones.

### **Participación y Planificación Microrregional**

A lo largo de todo el proceso se realizaron numerosos talleres, entrevistas y consultas con los distintos actores involucrados en la microrregión. Tuvieron lugar numerosas reuniones de coordinación con organismos públicos nacionales, con reparticiones de la Intendencia Departamental, con comerciantes de las distintas localidades, con empresarios del ámbito rural y urbano, con los ediles locales y con organizaciones sociales de base local y barrial. Este proceso fue acompañado por la instrumentación en la microrregión de la nueva institucionalidad, definida con criterios propios sobre la base de lo establecido en el PEC, Se pone en marcha la Mesa de Secretarios Locales (la de mayor dinamismo) y la Mesa de Ediles Locales, a las que se suman la Coordinación Microrregional, de carácter político, como una herramienta de gestión capaz de liderar el proceso y articular la participación, y el Equipo de Planificación Territorial de la Microrregión, de carácter técnico, para la elaboración de proyectos y como factor de articulación de la gestión multinivel.

El Plan Estratégico de la Microrregión Ruta 5 Sur define 5 líneas rectoras o “ideas fuerza” que condensan los conceptos sustanciales del plan; éstas son:

- Potenciar la identidad microrregional.
- Articular y reposicionarse en el sistema metropolitano.
- Desarrollar las relaciones este-oeste y explotar la predominante norte-sur.
- Desarrollar la vocación agroalimenticia y sus posibles encadenamientos.
- Incluir y potenciar el capital social existente.

A partir de estas ideas fuerza, y sobre la base del Plan de Ordenamiento Urbano Territorial, se diseñaron ocho Directrices Estratégicas, que deberán concretarse en acciones tácticas, instrumentos y figuras de planificación y gestión. Estas son:

1. *Avanzar en la construcción institucional de la microrregión y el conglomerado La Paz - Las Piedras - Progreso.*
2. *Ampliar y diversificar la base económica y productiva de la microrregión, reconociendo su vocación agroalimentaria.*
3. *Mejorar la accesibilidad y la conectividad metropolitana, microrregional y local.*
4. *Mejorar la calificación urbana del conglomerado y de sus partes componentes, los servicios e infraestructuras.*

5. *Fortalecer la integración sociocultural del conglomerado y promover una mayor equidad e inclusión social.*
6. *Construir la identidad microrregional y fortalecer las identidades locales.*
7. *Conservar, proteger y calificar el paisaje rural productivo, integrándolo con el ámbito urbano.*
8. *Conservar y mejorar la calidad ambiental a nivel microrregional y del conglomerado.*

### **Microrregión 5: CIUDAD DE LA COSTA**

La Microrregión de Ciudad de la Costa se ubica al sur del Departamento, sobre la costa del Río de la Plata, entre los Arroyos Carrasco y Pando, dentro del Área Metropolitana. Limita al oeste con la ciudad de Montevideo y al este con la localidad de Neptunia. Abarca las localidades de Ciudad de la Costa, Paso Carrasco, Colonia Nicolich, Aeroparque y una parte de la jurisdicción de la Junta Local de Pando, constituyendo un territorio heterogéneo en cuanto a su conformación económica y social, con distintas lógicas y dinámicas coexistiendo e interactuando en forma permanente. (Costaplan 2007:25) Sobresale su rol residencial, con características de ciudad dormitorio con predominancia de paisaje natural antropizados, que aún recuerda su antiguo rol residencial de veraneo. Es una de las zonas del país que ha mostrado mayor dinamismo demográfico a lo largo de las últimas tres décadas, muy por encima de los promedios nacionales, absorbiendo pobladores que abandonaron Montevideo, lo cual ha llevado al colapso de una porción importante de la red de infraestructura urbana de la zona, pensada para una densidad de uso mucho menor.

La principal vocación de la microrregión identificada es la residencial, con características de suburbio, baja densidad de ocupación del suelo y presencia abundante de verde -tanto en el espacio público como en el privado-. Junto con la residencial coexiste una creciente vocación por la logística y por la industria, estimulada por la presencia del Aeropuerto Internacional de Carrasco, que en los últimos años ha inducido importantes transformaciones en sus proximidades.

Entre los desafíos que debe enfrentar esta microrregión, los más acuciantes son los de consolidar los distintos conglomerados urbanos (además de Ciudad de la Costa: Colonia Nicolich, Ruta 101, Ruta 102, Paso Carrasco) y promover una mayor integración en un territorio socialmente segregado. Esto implica promover una mayor y mejor dotación de servicios urbanos (incluido el transporte colectivo con Montevideo y entre las distintas localidades de la microrregión), servicios para la educación, atención a la salud y recreación, así como la generación de mayor número de fuentes de empleo dentro de la zona.

### **Participación y Planificación Microrregional**

Enmarcado en el PEC, el Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial de la Costa – Costaplan- nace en 2005 a partir de la articulación de tres organismos públicos para dirigir los esfuerzos del Estado hacia el desarrollo integral de la zona: la Intendencia Departamental de Canelones, con jurisdicción territorial y competencia exclusiva para el ordenamiento del territorio en el departamento de Canelones; la Dinot, de carácter nacional y competencia específica en la materia, y la OSE con competencia exclusiva en lo concerniente a las redes de suministro de agua potable y de saneamiento, uno de los aspectos clave que afectan al área.

El Costaplan propone una mirada estratégica de mediano y largo plazo, aunque sin descuidar la solución de problemas urgentes hoy para los habitantes de la zona. Los objetivos del Costaplan son: i) elaboración participativa de una propuesta de Directrices Estratégicas de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible para la Microrregión; ii) elaboración de

directrices para la planificación de las infraestructuras básicas (saneamiento, drenaje pluvial, estructura vial, movilidad urbana, sistema de espacios públicos y centralidades urbanas); iii) promoción de acciones para la adecuada integración territorial sostenible de emprendimientos productivos para el desarrollo local; iv) elaboración complementación de información para contribuir a crear un sistema de información territorial; v) fortalecer el gobierno local, la participación ciudadana y el vínculo con el gobierno departamental.

La ejecución del Costaplan se estructuró en tres fases: 1- diagnóstico, imagen futura y definiciones técnicas preliminares; 2- desarrollo de la propuesta territorial y 3- ajuste de la propuesta territorial. Durante la primera fase se realizaron diversos talleres y entrevistas con los actores involucrados con el territorio, ampliándose en la segunda etapa con el relevamiento de información primaria. Además de detectar los principales problemas, conflictos y carencias del área, se visualizaron las fortalezas y oportunidades que ofrece, surgiendo la percepción de la Microrregión como un área de oportunidades, donde “está todo por hacerse”. La imagen objetivo consensuada apuesta a consolidar a la Microrregión de la Costa como una zona con creciente calidad de vida, socialmente integrada, con infraestructuras adecuadas y con capacidad para aumentar la oferta de empleo para los residentes. En el ámbito metropolitano, la estrategia definida fue la de posicionar a la Ciudad de la Costa como una ciudad de alta calidad residencial y de servicios singulares de excelencia, espacio de ocio y recreación.

En función de la imagen objetivo definida anteriormente, el Costaplan establece tres ideas fuerza rectoras:

- Unir el norte con el sur y los barrios entre sí.
- Equilibrar la tensión lineal este oeste sobre avenida Gianattasio.
- Fortalecer la identidad de la Ciudad de la Costa, enfatizando las características naturales y mantener la imagen de ciudad jardín.

Las Directrices Estratégicas, por su parte, apuntan a la definición de un nuevo modelo territorial que apunte a la optimización de recursos, infraestructura y suelo, así como a la definición de la articulación de la Ciudad de la Costa en el contexto metropolitano, microrregional, departamental y nacional, (Costaplan 2007:37) para lo cual define cinco líneas estratégicas:

1. Potenciar las ventajas comparativas de Ciudad de la Costa derivadas de su localización en el contexto del Área Metropolitana, valorizando los roles actuales y adoptando nuevos roles dentro del sistema territorial microrregional.
2. Proteger y potenciar las características del entorno natural de Ciudad de la Costa, que son parte de su identidad, prestando especial atención a las zonas de alta vulnerabilidad ambiental.
3. Propiciar la consolidación de una imagen urbana e identidad comunes, en conjunción con un sentimiento de pertenencia a un proyecto colectivo para la ciudad.
4. Propiciar el desarrollo de un modelo territorial que tienda a unir el norte y el sur y posibilite la cohesión territorial al interior de la Ciudad de la Costa.
5. Prever las necesidades de espacio actuales y futuras, en forma equilibrada y coherente con las oportunidades y restricciones del territorio.

Finalmente, el Costaplan propone una institucionalidad algo distinta a la de la Microrregión Ruta 5 Sur. Por una parte, propone la creación de dos organismos técnicos: la Oficina del Costaplan (Oficina del Plan de Ordenamiento Territorial de la Microrregión de la Costa) y la Unidad de Proyectos, dependiente de la Dirección de Planificación Territorial y Acondicionamiento Urbano de la Intendencia Departamental. Por otra parte, crea numerosas

Unidades de Gestión en función de los distintos Programas, con participación de los vecinos interesados en cada temática y de las direcciones de la Intendencia. Por último, crea dos órganos políticos de seguimiento y acompañamiento del Plan: la Comisión de Seguimiento, órgano máximo de coordinación y toma de decisiones referentes al Plan, la cual conjuga la dirección política desde los cuatro vértices a escala departamental y desde la Mesa Interjuntas (secretarios y presidentes de las tres Juntas Locales), más un representante del Costaplan, y será presidida por el Intendente; y el Consejo Consultivo, que es el órgano de concertación y participación de los organismos públicos y de instituciones privadas, donde estarán representados además, la Comisión de Seguimiento y todos los actores involucrados en el territorio, siendo presidida por el Intendente.

### **Actualización del Plan Estratégico Canario y Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial**

En el año 2010 tienen lugar dos hitos muy importantes que contribuyen a consolidar el proceso de planificación iniciado con el PEC en 2005: la actualización o Segundo Avance del PEC y la elaboración y aprobación de las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial, ya en el marco de la Ley 18.308. En ambas instancias se mantiene a la Microrregión como unidad de planificación territorial y como unidad de coordinación y gestión de políticas en el territorio.

En el año 2010 se realiza la primer actualización del PEC, incorporándose los aprendizajes recogidos a lo largo de los cinco años de puesta en marcha del proceso, a la vez que se somete al Plan a una evaluación crítica. Así, por ejemplo, se realizan algunos ajustes en lo que respecta a la definición de las microrregiones, modificándose –como ya se hizo referencia- la extensión de dos de ellas, y se ajustaron las vocaciones previamente definidas para cada una de las siete microrregiones en función de los aportes de los actores que participaron en cada proceso, aunque sin introducir cambios radicales.

Entre las valoraciones críticas acerca del avance del proceso planificador y las microrregiones se señala que, a pesar de que se incorporó tempranamente al discurso del gobierno departamental como parte de la gestión estratégica planificadora de la comuna las regiones o zonas establecidas para los servicios territorializados de la Intendencia (obras viales, alumbrado público, gestión urbana) no incorporaron todavía la microrregionalización en curso. Sólo en gestión ambiental se ha avanzado claramente hacia la coincidencia de sus regiones con las delimitaciones de las microrregiones, así como en algo en la superación para la mera desconcentración de servicios al asignar competencias a las autoridades locales.

En cuanto a la percepción de las microrregiones por parte de sus habitantes, el informe señala que desde la sociedad civil las microrregiones se perciben como un tema interno de gestión del gobierno, siendo aún incipiente el grado de apropiación de los actores, por lo que aún es necesario afianzar el proceso de conformación de actores microrregionales. El proceso de construcción microrregional por tanto, sigue basándose principalmente en las iniciativas institucionales sometidas a procesos participativos microrregionales y locales de muy variada intensidad en función de las particularidades de cada zona, y por lo general de carácter puntual. Al inicio del período de gobierno 2010-2015 esta preponderancia del protagonismo institucional por sobre lo comunitario parece haberse acentuado.

Por su parte, el proceso de diseño de las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial se inicia en 2010 con la firma del correspondiente convenio entre la Intendencia Departamental de Canelones y el Mvotma, conformándose un equipo de trabajo para la

redacción de las mismas, en el marco de lo establecido por la Ley 18.308. En junio de ese mismo año se presentó a la Dinot el primer avance, y en octubre el Intendente disponía su puesta en Manifiesto. Estas Directrices Departamentales establecen la continuidad del proceso planificador iniciado cinco años atrás con el PEC, a partir de cuyas líneas estratégicas plantean un objetivo general para el desarrollo del departamento y cinco objetivos principales:

- Objetivo General: Desarrollo de un Canelones Sustentable: productivo, equitativo y participativo.
  - a) Generar estrategias propias que fortalezcan su posicionamiento estratégico dentro del Área Metropolitana y el rol articulador con el contexto nacional.
  - b) Fortalecer la vocación agroproductiva, turística e industrial como base productiva del departamento.
  - c) Fomentar la ecuación como pilar del desarrollo sustentable, atendiendo a las vocaciones productivas de cada Microrregión.
  - d) Procurar o propender una institucionalidad que permita articular las políticas que se desarrollen sobre el territorio del departamento de Canelones.
  - e) Promover el desarrollo económico integral del territorio de manera sustentable.

Estas directrices representan la acumulación de un lustro de avances en la planificación territorial en el departamento de Canelones, y la consolidación de la figura de la microrregión, ahora en el marco de las leyes 18.308 y 18.567. Así, en relación a las microrregiones, el texto puesto en Manifiesto señala:

*“El ordenamiento del territorio para el trabajo operativo se definió en base a la microrregión.*

*Las microrregiones fueron definidas de acuerdo a su vocación productiva como un módulo de desarrollo que potenciara las ventajas comparativas de las localidades. En el nuevo marco jurídico –Ley de Descentralización y Participación Ciudadana– constituye una herramienta indispensable en los procesos de desarrollo local y regional, a fin de evitar la fragmentación territorial y diseñar los instrumentos de la Ley de Ordenamiento Territorial.”*

*“Se toma la microrregión como la escala territorial estratégica para operar de forma participativa, descentralizada y eficaz.*

*La denominación microrregión responde a una definición operativa como escala territorial intermedia, inmediatamente superior a la escala local o municipal.”*

La aprobación de estas Directrices por parte de la Junta Departamental, confiere carácter legal a estas, y por ende a las microrregiones.

En los últimos tres años el Plan Estratégico Canario ha seguido avanzando en la dirección marcada por la revisión del Plan en 2010 y por las Directrices de Ordenamiento Territorial Departamentales, consolidando y profundizando lo avanzado en el período 2005 - 2010, avanzando en la planificación de algunas microrregiones que habían tenido un protagonismo menor durante la primera etapa, como la Microrregión Ruta 8 -Pando, estando previsto también desarrollar las Directrices para las microrregiones del “Santorál”. Se crearon y consolidaron al menos cuatro Unidades de Planificación asociadas a las microrregiones de Ciudad de la Costa (Costaplan), Ruta 5 Sur, Ruta 8 -Pando, y Canelones Capital (la más incipiente), que encauzan los distintos proyectos y actividades en el territorio en función de los respectivos planes microrregionales o locales adoptados, y promueven la realización de nuevos planes locales en aquellos puntos en los que se determinó su necesidad, como los planes de Colonia Nicolich (Microrregión de la Ciudad de la Costa) y de Ruta 101 (Microrregión Ruta 8 -Pando), áreas de gran dinamismo productivo y demográfico pero con importantes carencias sociales que atender.

Tras el cierre del Centro de Estudios Estratégicos Canarios, -que había constituido un ámbito específico para el desarrollo del Plan Estratégico Canario y así como de apoyo a la elaboración de las Directrices Departamentales y Microrregionales en coordinación con las distintas Direcciones Generales involucradas-, el seguimiento de los planes estratégicos microrregionales quedó radicado en la órbita de la Dirección de Gestión Territorial, lo que, si bien ha significado un fuerte impulso al proceso planificador canario y favoreció una mayor articulación dentro del vértice territorial-ambiental, ha generado una disminución en el énfasis puesto en los componentes sociales, productivos e institucionales, exacerbándose el componente de planeamiento urbano – territorial en detrimento de la integralidad de los planes.

Al mismo tiempo, la puesta en marcha del tercer nivel de gobierno -mediante la creación de los municipios en cantidad similar a la de las Juntas Locales-, supuso un desafío adicional para el proceso planificador, en la medida en que determinó la aparición de un nuevo actor político cuyos roles reales aún no estaban plenamente definidos más allá de lo que expresa el texto de la Ley, y por ser posteriores tampoco habían sido previstos en la estructura institucional propuesta por el Plan Estratégico Canario, obligando a recomponer la estructura institucional prevista para las microrregiones.

Finalmente, cabe señalar que sigue mostrando un muy bajo nivel de desarrollo el componente de coordinación y articulación con los otros actores públicos que intervienen en el territorio, de carácter nacional, tanto a nivel departamental como microrregional, los que mantienen sus lógicas sectoriales de actuación, más allá de algunas experiencias de articulación, por lo general bilaterales y puntuales, llevadas a cabo con distinto éxito en el departamento en función de las Directrices Departamentales y los planes microrregionales.

## **MICRORREGIONALIZACIÓN DE MALDONADO**

Maldonado es uno de los departamentos que mayor dinamismo ha mostrado a lo largo del último medio siglo, pasando de aportar el 2,6% del PBI nacional en 1961 al 4,5% en 2010, el mayor porcentaje detrás de Montevideo y Canelones, con una importante participación del sector terciario (cerca del 80%) y varios sectores de actividad que superan al promedio nacional, especialmente los vinculados al turismo, principal actividad económica del departamento, en contraste con una producción agropecuaria de escaso dinamismo, con fuertes caídas en la mayoría de los indicadores, subutilización de los rubros disponibles y la creciente amenaza de pérdida de tierras agrícolas para urbanización y uso turístico. Al mismo tiempo, son notorias las asimetrías entre el interior rural y la franja costera (y a su vez al interior de ésta), entre la serranía, la costa y el sistema lagunar, un frágil ecosistema sometido a una creciente presión urbanizadora, como son notorios también los contrastes a lo largo del año, consecuencia de una actividad económica fuertemente estacionalizada como el turismo de sol y playa, donde durante el pico máximo la población flotante puede duplicar a la permanente, como en Maldonado – Punta del Este, o cuadruplicarla, como en Piriápolis. Estos contrastes y asimetrías se traducen a su vez en una desigual distribución de los centros poblados, con una notoria primacía de la franja costera sobre el resto del departamento, y un centro urbano claramente jerárquico respecto del resto como el conglomerado Maldonado – Punta del Este, que junto con la ciudad de San Carlos concentran los principales servicios y equipamientos del departamento; la otra cara de la moneda la constituye la zona norte del departamento, con amplias áreas “despobladas”, carentes de servicios y débil conectividad. Las tendencias migratorias de las últimas décadas reafirman esa diferenciación en el

dinamismo del territorio, donde el aumento de población se produce en la franja costera, en la que la población sumada del conglomerado Maldonado – Punta del Este – San Carlos y los balnearios representa el 80% de la población total del departamento.

A fines del año 2005 la Intendencia Departamental de Maldonado en convenio con la Facultad de Arquitectura comienza un proceso de planificación “participativa, abierta y flexible del territorio departamental”. Desde el inicio se planteó un abordaje multiescalar, incorporando los distintos ámbitos territoriales de planificación y gestión, lo cual permitió a su vez “graduar selectivamente los distintos momentos de la participación ciudadana y el reconocimiento y construcción de los grandes niveles graduales de implantación institucional y social” (IDM 2009-0:18). En ese abordaje multiescalar se priorizaron tres escalas: la escala departamental, la escala de los ámbitos territoriales diferenciados o microrregional, y la escala urbana, concretamente el conglomerado Maldonado – Punta del Este. La escala microrregional *“refiere principalmente a ámbitos territoriales o subespacios contenidos en el territorio departamental –Microrregiones- en los que se procura dar respuesta a las situaciones y problemáticas específicas de esos ámbitos territoriales, pero con un claro entendimiento de las interdependencias entre estos ámbitos y de éstos con el conjunto departamental, metropolitano, regional e internacional”*. (IDM 2009-0:19)

Por la vía político – administrativa y mediante acuerdos con organizaciones sociales, la Administración Central Departamental definió - tomando como base la jurisdicción de las Juntas Locales- ocho microrregiones que serán la base para la planificación y gestión del territorio en el departamento de Maldonado:

- Laguna del Sauce – Portezuelo – Punta Ballena – Laguna del Diario
- Piriápolis
- San Carlos – La Barra
- Maldonado – Punta del Este
- Pan de Azúcar
- Solís Grande – Gregorio Aznarez
- Garzón – José Ignacio
- Aiguá

En el marco de este proceso planificador se ponen en marcha en enero de 2006 los Talleres Territoriales con sus respectivas Mesas Representativas para cada Microrregión, concebidos como *“ámbitos permanentes de participación ciudadana constituidos especialmente para el diálogo y el aprendizaje en relación con el territorio como factor de desarrollo y facilitar la concertación público privada”* (IDM 2009-0). En ellos se recogen las preocupaciones e inquietudes de los distintos actores que intervienen en el territorio, constituyendo un elemento clave para la articulación entre la administración pública, la Universidad y la sociedad civil, dando lugar al llamado triángulo de los respaldos: político, técnico y social que todo plan estratégico requiere. En estos Talleres se abordaron:

- Visión preliminar de futuro – imagen objetivo al año 2025.
- Desafíos para alcanzar esa imagen objetivo.
- Inventario Analítico – Crítico, listado ordenado y ponderado de problemas, potencialidades, oportunidades, expectativas, estudios, planes, programas y proyectos de ordenamiento y de gestión del territorio microrregional y departamental, y de los procesos de gestión y concertación público – privada logrados hasta el momento para su ordenación
- Elementos de Diagnóstico o Estado de Situación

- Mesas Representativas integradas por representantes de las organizaciones sociales, instituciones y gobiernos locales. (IDM 2009-0)

La Imagen Objetivo o visión de futuro consensuada para el departamento de Maldonado es la de un modelo territorial de base turística reconvertida, diversificado e integrado a las redes regionales e internacionales, orientado a priorizar la calidad de vida de la población, en especial de los sectores más desfavorecidos. Un modelo basado en la protección y manejo sostenible de los recursos naturales, rurales y de paisaje, y en una gestión descentralizada y socialmente concertada del territorio. Esto supone abordar tres grandes cuestiones: a) la agudización del consumo del territorio, en especial en la franja costera, merced a la continua expansión de los proceso de urbanización turística, b) la presión ejercida sobre los suelos rurales del área costera, que son a su vez los de mayor valor productivo y/o fragilidad ecosistémica dentro del departamento, y c) el cambio acelerado del modelo turístico tradicional de sol y playa por otro más diversificado, que amplía las tensiones hacia el interior del departamento, de alto valor natural y paisajístico.

A partir de la imagen objetivo definida y tomando en cuenta los elementos aportados en el diagnóstico y en el inventario analítico crítico se diseñó el Plan Departamental de Ordenamiento Territorial, el cual incluye: Directrices Generales, Directrices Específicas para el medio rural, Categorización del Suelo, Sistemas Estructurantes del Territorio, y Agenda de Proyectos Estratégicos.

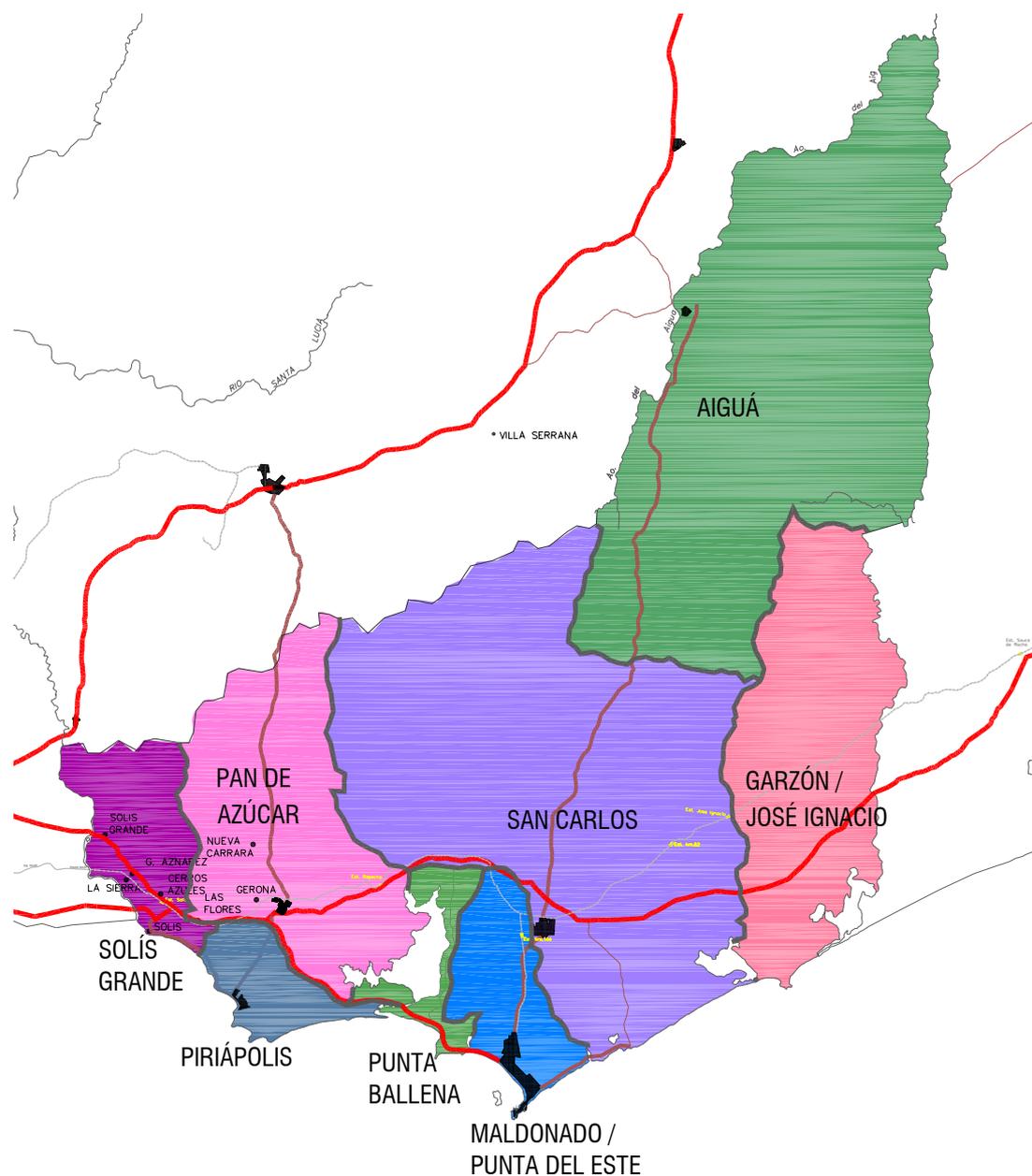
Así, las Directrices Generales apuntan en el sentido de:

- Promoción y manejo responsable de modalidades de uso y ocupación de los bienes y recursos naturales y culturales que conforman la significativa oferta ambiental.
- Limitación al actual modelo urbanizador con perfil de expansión y diversificación territorial, con una mejora significativa del soporte construido y de la calidad de vida de la población residente, en especial de los sectores de menores ingresos.
- Protección y valorización de las áreas rurales de producción agropecuaria y las áreas rurales de paisaje natural o construido.
- Fortalecimiento del sistema de enlaces, terrestre, marítimo, aéreo y de flujos de información con la región y con el mundo, y en particular en lo concerniente a los enlaces intra e interdepartamentales. (IDM 2009-0:92)

La Agenda de Proyectos Estratégicos se estructura entorno a cuatro dimensiones:

- Dimensión Físico – Espacial
- Dimensión Socio - Económica
- Dimensión Ecosistémica
- Dimensión Político – Jurídico - Institucional

Finalmente, a nivel institucional se creó la Unidad de Gestión del Plan Estratégico para el Ordenamiento Territorial del Departamento de Maldonado, en la órbita de la Dirección de Planeamiento Urbano y Ordenamiento Territorial de la Intendencia Departamental, con el cometido de tomar a su cargo la continuación del proceso de implementación y puesta en marcha del sistema de planificación participativa estratégica para la ordenación del territorio departamental.



Microrregión	Imagen Objetivo	Sup. (km2)	Pobl. Total	Pobl. Rural
Punta Ballena / Laguna del Sauce / Portezuelo / Laguna del Diario	Un lugar para vivir todo el año	134,4	1.414	349
Piriápolis	La comarca de los cerros y el mar	113,6	9.767	409
San Carlos	Territorio de integración	1503,7	29.404	2.289
Maldonado / Punta del Este	Capital turística del Cono Sur	177,8	83.886	1.125
Pan de Azúcar	Vocación productiva y turística en el paisaje serrano	548,7	8.571	709
Solís Grande	Portal Oeste de Maldonado	216,7	2.710	467
Aiguá	Capital de la Aventura	1466,5	3.655	835
Garzón / José Ignacio	De la campaña a las Lagunas y el mar	630,5	785	415

Fuente: IDM 2009-0:20

## **Microrregión PIRIÁPOLIS**

La Microrregión Piriápolis, situada en un tramo privilegiado de la costa, coincide mayormente con los límites político – administrativos de la Junta Local homónima. Abarca la faja costera comprendida entre el arroyo Las Tarariras, la Ruta Interbalnearia y el fraccionamiento La Capuera - Sauce de Portezuelo, teniendo como centro la ciudad de Piriápolis, a la que se agrega una serie de balnearios fuertemente vinculados con ella. Si bien tiene un carácter predominantemente costero, la Microrregión abarca también un espacio de interfase urbano-rural, así como una zona rural propiamente dicha. Además de ser el balneario más importante de la Microrregión, la ciudad de Piriápolis constituye el principal centro de servicios, presentando a su vez un estrecho vínculo con la ciudad de Pan de Azúcar en la microrregión contigua, con la que se comunica por el eje vial Br. Artigas - Ruta 37. Sobre ese eje vial se concentra buena parte de los puntos de interés histórico, cultural y ambiental de la zona. El otro eje estructurador de la Microrregión está constituido por la Ruta 10, paralela a la costa, la cual además de unir el rosario de balnearios (tanto los de la microrregión de Piriápolis como los de la vecina de Solís Grande) comunica a Piriápolis con Montevideo.

La Microrregión de Piriápolis es una de las áreas turísticas más importantes del país, con más de un siglo de tradición. Allí se produce el encuentro de los cerros con el mar, lo que le confiere cualidades paisajísticas únicas para nuestro país, constituyendo *“un territorio de enormes potencialidades turísticas, paisajísticas, con un alto nivel de calidad ambiental, con posibilidades productivas, con buenas redes de comunicación, con un riquísimo patrimonio histórico - cultural a preservar y proteger que espera la conjunción de los distintos actores sociales, para implementar líneas de desarrollo que aseguren para sus habitantes el bienestar que merecen.”* (IDM 2009-2:24) De allí la autodenominación de la microrregión como “La Comarca de los Cerros y el Mar”, y que la imagen objetivo definida para la Microrregión es la de una zona con un alto nivel de vida de su población residente, con un marco cultural, natural y construido muy valorizado por la población visitante.

Entre los principales desafíos identificados para la Microrregión destacan (IDM 2009-2:25):

- Bordes costeros. Gestión, diversidad de situaciones.
- Producción: turismo, construcción, pesca, agropecuaria, artesanal, extractiva.
- Oferta turística: combinación de sol y playa, bosque, cerro, ciudad y fauna autóctona.
- Puerto: vínculo con la ciudad e inserción regional.
- Interacciones con otras microrregiones: Pan de Azúcar, Solís y Punta Ballena.
- Ordenanza vigente. Tratamiento de áreas caracterizadas.
- Revalorización del casco urbano céntrico de Piriápolis.
- Saneamiento y tratamiento de cañadas.
- Irrupción de los asentamientos irregulares.

En función de la imagen objetivo y la vocación definidas, las Directrices Estratégicas Generales para la Microrregión apuntan a:

- a) Proteger y valorizar los sistemas costero y de serranía;
- b) Fortalecer y potenciar el sistema de equipamiento existente (portuario, hotelero, de esparcimiento, etc.) como factores claves para el desarrollo del turismo como principal motor de su economía y
- c) Mejorar la calidad del hábitat de la población residente y en especial las condiciones de vida de la población más vulnerable. Estas ideas fuerza se complementan con la Agenda de Proyectos Estratégicos que, al igual que la agenda departamental, se estructura en cuatro dimensiones.

Estas directrices estratégicas microrregionales se complementan con una Agenda de Proyectos Estratégicos que, al igual en la escala departamental, se estructura entorno a cuatro dimensiones: Físico – Espacial; Socio Económica; Escosistémica y Político - Jurídico – Institucional. Finalmente, se definió un conjunto de proyectos estratégicos para ejecutarse en la primer etapa de puesta en marcha de las directrices.

### **Microrregión AIGUÁ**

La Microrregión Aiguá se extiende desde el límite con el departamento de Rocha (arroyo del Alférez, arroyo de Rocha, Cuchilla Falsa y Cuchilla de los Cerrillos), arroyo José Ignacio, arroyo de los Caracoles y el arroyo del Aiguá, límite con el departamento de Lavalleja, en el extremo noreste del departamento de Maldonado. Comprende las localidades de Aiguá (2.700 habitantes) y los parajes de Los Talas, Paso de los Talas, Sauce de Aiguá, Sarandí de Aiguá, Centinela, Salamanca, Coronilla, Valdivia, Cerrillos, Cerro Negro. Es la más alejada de la costa, y en ella predomina el paisaje serrano, con un relieve variado, con altos contrastes, donde destacan las sierras de la Cañas, de Garzón, del Carapé, de Valdivia y de la Coronilla, salpicadas de numerosos cerros entre los que figura el Cerro Catedral, el más alto del país. Lo escarpado del territorio y la distancia que la separa de los principales centros poblados del departamento, le confieren características que la diferencian del resto de las microrregiones del departamento económica, social y culturalmente.

*“La falta de oportunidades de trabajo viene generando desde hace ya mucho tiempo, un continuo éxodo de jóvenes hacia el sur del departamento, lo que ha derivado en un bajo crecimiento de la población, en una estructura etárea con un nivel de envejecimiento por encima del promedio departamental y en una falta de dinámica que complica la búsqueda de propuestas para enfrentar el futuro.*

*... la ciudad de Aiguá está ubicada casi centralmente en la región que conforman parte de los territorios de los departamentos de Lavalleja, Treinta y Tres, Rocha y Maldonado. Esta peculiar ubicación permite una rápida accesibilidad hacia la ciudad desde las cuatro capitales departamentales, pudiendo ser la misma un punto de convergencia de los esfuerzos compartidos que se puedan realizar entre los departamentos mencionados.*

*... En la realidad actual, aparecen algunas situaciones novedosas en el orden de la producción agropecuaria que todavía no se han podido visualizar completamente y que sin duda generarán impactos de diferente signo y magnitud. Uno de ellos es la forestación. Grandes emprendimientos forestales han progresado en la zona y esto sin duda generó nuevas alternativas de trabajo, pero también influye en forma negativa sobre la cría del lanar, el entorno paisajístico y con mucha fuerza sobre la caminería rural.”*

(IDM 2009-7:23-24)

A diferencia de lo que sucede en el resto del departamento, la actividad agropecuaria constituye la base económica de la microrregión, reconociéndose dos áreas diferenciadas: la zona norte del valle de Aiguá, con mayor proporción de agricultura, y la zona sureste, con predominio de ganadería extensiva y mayor presencia de bosque natural. El bajo dinamismo de la producción rural en esta microrregión contrasta con la aptitud de los suelos, con una importante subutilización de su potencial. Sin desmedro de ello, más allá del carácter agropecuario de la microrregión, presenta un gran potencial para el desarrollo de actividades turísticas asociadas a la naturaleza y al turismo de aventura. Como amenaza se señala el avance del monocultivo forestal.

En función de estas características, la vocación consensuada para la microrregión apunta a un mayor aprovechamiento de las oportunidades que ofrece el sistema de serranía que la caracteriza, definiendo a “Aiguá: capital de la aventura”, en tanto que la imagen a futuro que han consensuado sus habitantes para la microrregión promueve un potencial productivo agropecuario diversificado y articulado con la actividad turística, imaginando a futuro:

- la ciudad de Aiguá definitivamente consolidada como capital del turismo ecológico y rural.
- una modalidad de gestión de marco institucional operativo de desarrollo local interdepartamental, de carácter transversal y multidimensional y posibilitador de la participación ciudadana.

Entre los principales desafíos para la Microrregión destacan (IDM 2009-7:24):

- Fortalecimiento de la actividad agropecuaria y articulación de la misma con la actividad turística.
- Introducción de la explotación forestal y de otros tipos de explotaciones.
- Pérdida de población, en especial jóvenes, y subutilización de la capacidad instalada.
- Recalificación y conservación del patrimonio edilicio y rural.

Las Directrices Estratégicas Generales para la Microrregión establecen:

- a) Valorizar y promover las áreas rurales de producción agropecuaria de pequeña y mediana escala con la matriz ampliamente diversificada;
- b) Proteger y valorizar el paisaje natural o construido;
- c) Proteger el bosque natural y controlar el desarrollo forestal;
- d) Fomentar el ecoturismo y el turismo rural;
- e) Mejorar el soporte construido y la calidad de vida de la población rural y urbana;
- f) Consolidar a la ciudad de Aiguá como centro de servicios para la actividad agropecuaria y como puerta de entrada de una parte del turismo receptivo procedente de Brasil. (IDM 2009-7:64)

Estas directrices estratégicas microrregionales se complementan con una Agenda de Proyectos Estratégicos agrupados en las cuatro dimensiones ya señaladas, así como un conjunto de proyectos estratégicos.

## **MICRORREGIÓN DEL URUGUAY PROFUNDO**

La Microrregión del Uruguay Profundo fue creada a instancias de diversos actores de la zona y con el apoyo de los intendentes departamentales de Treinta y Tres, Florida, Durazno y Cerro Largo, reunidos en la localidad de Tupambaé el día 4 de febrero de 2006. Los principales cometidos que se propusieron fueron: reconocer, reivindicar y poner en valor la calidad de vida de las localidades que la integran; potenciar su capital humano, social y cultural y estimular la solidaridad local y microrregional; practicar el pluralismo en el sentido más amplio; fomentar la participación de todos los niveles sociales; estimular la identidad microrregional y local, desarrollar la complementariedad entre las localidades (servicios, educación, producción, etc.); fomentar la integración intrarregional y microrregional, y promover el cuidado del medio ambiente. (Martínez Guarino, R.; Baldoira, C. 2008). *“La Microrregión del Uruguay Profundo se trata de una construcción política potencial impulsada y conformada desde su origen por un grupo variado de actores locales comprometidos con la transformación de su realidad concreta y sabedores, podemos asumir,*

*que nadie mejor que ellos mismos como protagonistas de la misma. Este dato fundador es un aspecto relevante del proceso planteado”.* (Urruzola, J.P. et al 2007:4)

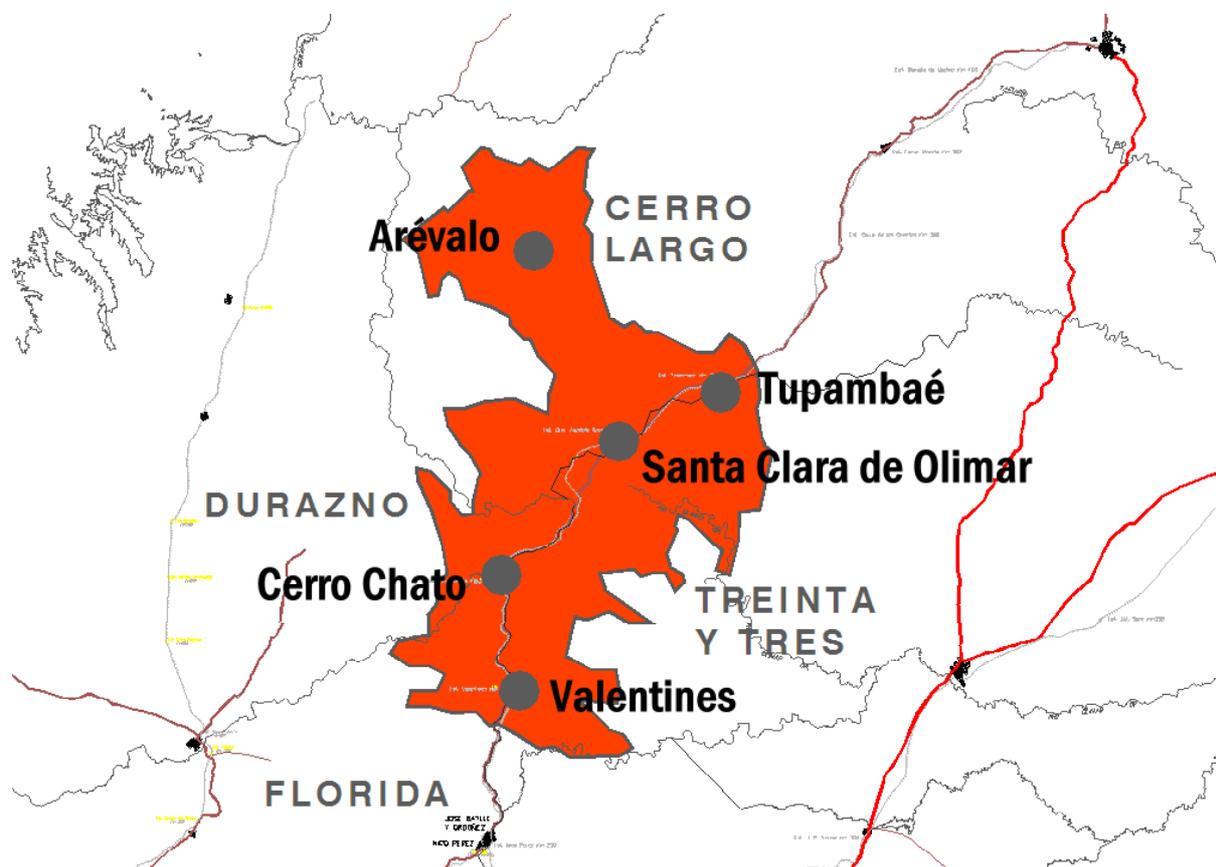
La Microrregión del Uruguay Profundo abarca cinco localidades y se extiende sobre cuatro departamentos. Las localidades que la integran son: Cerro Chato, que presenta la peculiaridad de estar ubicada sobre el punto de encuentro de los departamentos de Durazno, Flores y Treinta y Tres, -por lo que su planta urbana corresponde a tres jurisdicciones departamentales distintas-, con una población de 3.200 habitantes que es la mayor de la Microrregión; Santa Clara de Olimar, ubicada en el departamento de Treinta y Tres a escasos metros del límite departamental con Cerro Largo, posee 2.300 habitantes; Tupambaé, ubicada en el departamento de Cerro Largo a escasos metros del límite departamental con Treinta y Tres, con 1.200 habitantes; Valentines, ubicada en el límite departamental entre Treinta y tres y Florida, comparte ambas jurisdicciones, con algo más de 200 habitantes, y la localidad de Arévalo, ubicada en el área rural de Cerro Largo que es la única que no se ubica sobre la Ruta 7. Sumados sus habitantes y la población dispersa, la Microrregión alcanza a 10.500 habitantes, un tercio de ellos en el medio rural. Cercanas entre sí, estas localidades comparten la extrema lejanía a sus respectivos centros departamentales, fruto no sólo de la distancia, sino de una deficiente red vial interna. Sus respectivas capitales departamentales se ubican además en contextos notoriamente distintos al de la Microrregión: Florida, en la cuenca lechera y dentro de la región metropolitana de Montevideo, Durazno, en la zona centro del país, sobre la Ruta N° 5 (al igual que Florida), más pendiente de la dirección sur – norte, que de la este – oeste, con el extremo del departamento en el que se ubica Cerro Chato; Treinta y Tres y Melo, ubicadas sobre la Ruta N° 8, volcadas hacia la frontera con Brasil y la cuenca de la laguna Merin.

La Cuchilla Grande, sobre la que se trazó la Ruta N° 7, límite que divide a esos cuatro departamentos, es al mismo tiempo elemento aglutinante y principal estructurador de la microrregión. *“Como tal ha incidido directamente en el proceso de ocupación y uso del territorio, en la conformación de sus unidades de paisaje e incluso en la historia y la identidad de sus habitantes. Sirvió de ruta de penetración durante el período colonial cuando aún no existían los caminos, como límite departamental, como base para el trazado de la vía férrea primero y de la Ruta Nacional N° 7 después, y dio origen a lo largo del tiempo a un rosario de poblaciones entre las que se encuentran cuatro de las cinco que integran la Microrregión”.* (Urruzola, J.P. et al 2007:46)

A partir del acuerdo fundacional realizado en Tupambaé en 2006, se ponen en marcha una serie de acuerdos estratégicos tendientes, por un lado, a que cada localidad, con su historia y sus propias energías, construya su propio desarrollo local, y por otro, todas en conjunto, en la Microrregión del Uruguay Profundo, puedan sumar los beneficios de la economía de escala y de la creación de sinergias y complementariedades entorno a un proyecto de desarrollo común. Es así que en 2006 se firma un acuerdo entre el Mvotma y la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República, con el apoyo de los cuatro intendentes departamentales involucrados en la Microrregión, para la formulación a través de la Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de las bases de ordenamiento y desarrollo territorial sostenible en la Microrregión del Uruguay Profundo, completando así el llamado triángulo de los respaldos (Martínez Guarino, R. 2008) social, político y técnico.

En dicho trabajo, el Equipo Técnico define a la microrregión como *“un sistema territorial de pequeña escala que implica una construcción socio cultural identificable y una realidad físico territorial claramente definida por sus interacciones funcionales específicas. Dicho de otra manera, se trata de una relación ser humano / entorno que es reconocible o identificable*

*en términos históricos, sociales, productivos y culturales. En este sentido, la Microrregión puede ser el resultado de un proceso histórico, una potencialidad de futuro o ambas cosas a la vez (...)*". (Urruzola, J.P. et al 2007:4) La microrregión se plantea como una herramienta para la acción, para la transformación del territorio, para superar las carencias, las demandas insatisfechas, y mejorar la calidad de vida de sus habitantes, a través de la creación y fortalecimiento de nuevos vínculos de cooperación entre los habitantes de las distintas localidades y del medio rural en las que se insertan.



Como se señaló anteriormente, la Microrregión del Uruguay Profundo es un territorio estructurado entorno al lomo de la Cuchilla Grande y la Ruta N° 7, sobre los que se ubican cuatro de las cinco localidades de la Microrregión. Es el resultado de la interacción entre la geografía y la historia que ha forjado la identidad de sus habitantes. Históricamente la microrregión se caracterizó por su perfil productivo basado en la ganadería extensiva bovina y ovina, para la cual los citados centros poblados constituían centros de aprovisionamiento y servicios. En forma relativamente reciente se han incorporado nuevas actividades productivas, como la forestal – maderera, con plantación de importantes superficies en monocultivo de eucaliptos e instalación de establecimientos industriales (aserraderos) en dos de las cinco localidades de la microrregión. Pero esta expansión de la forestación ha aumentado la demanda de suelo rural, desplazando –al ofrecer mejores precios por la tierra- a numerosos productores ganaderos, especialmente los más pequeños, acentuando la concentración de la tierra. Finalmente, la intensificación de las prospecciones en busca de yacimientos ferrosos en la zona ha generado expectativas de muy variado signo, cuyos impactos aún es difícil evaluar. Estas transformaciones, junto con la incorporación de nuevas técnicas de producción y gerenciamiento a distancia de la producción agrícola y con las crecientes mejoras en las comunicaciones, ya sean electrónicas o por carretera, conducen a la creciente deslocalización

de los establecimientos y a su consecuente desvinculación de los centros poblados más cercanos y de menor jerarquía urbana. Todo ello opera fuertes transformaciones –aún en curso- en la vida económica y social de estos pueblos y en su interacción con sus entornos rurales, con pérdida de funciones y rezago económico y social. (Urruzola, J.P. et al 2007) Así pues,

*“Las localidades se ven enfrentadas a la falta de perspectivas laborales para sus habitantes, quienes muchas veces no encuentran cabida en ellas, emigrando a localidades mayores. Son evidentes los déficits de equipamientos, infraestructuras y servicios. La escasa consolidación de las tramas urbanas con abundancia de terrenos vacíos, el déficit de espacios públicos calificados, la desarticulación entre la planta urbana y el latifundio, y entre las deferentes jurisdicciones departamentales, la identificación del uso de los predios ferroviarios y el deterioro de las conectividades y la articulación entre ellos, son algunas de las problemáticas de relevamiento detectadas.”* (Urruzola, J. P. et al 2007:46)

Indudablemente, esta zona se encuentra entre las llamadas “áreas perdedoras” del país, caracterizadas por el estancamiento económico, pérdida de fuentes de empleo, pérdida y envejecimiento de la población, falta de oportunidades y, adicionalmente, obsolescencia de la infraestructura productiva y servicios. En concepto de microrregión, precisamente, parte de la idea de que es posible articular estrategias de desarrollo local a partir de áreas deprimidas, no sobre la base de una mirada nostálgica de un pasado que ya no puede volver, sino a partir de la identificación de nuevas oportunidades y vocaciones del territorio y nuevas estrategias que permitan explotar las potencialidades de cada territorio a partir de una visión consensuada de futuro.

Entre las vocaciones identificadas para la microrregión por el trabajo de la Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, destaca en primer lugar la ganadería, tanto bovina como ovina, históricamente asociada a la zona, y que constituye uno de los pilares fundamentales de la identidad local. En segundo lugar, la vocación forestal – maderera, de la mano de la expansión de los cultivos forestales y la implantación de dos aserraderos en la zona: uno de carácter semiartesanal en Santa Clara y otro industrial en Valentines; estas vocaciones no están exentas de presentar distintos grados de conflicto entre sí, en tanto compiten por los mismos recursos (fundamentalmente la tierra y la mano de obra), así como de complementariedad, por ejemplo a través del desarrollo de la silbo-ganadería. Finalmente se identificó una tercera vocación, vinculada al desarrollo del turismo histórico, cultural y ambiental. A las bellezas naturales del paisaje serrano de la Cuchilla Grande se suma una alta y variada carga de hechos históricos y culturales que han tenido lugar en la zona y forman parte de la identidad de sus habitantes, como aquellos vinculados a la gesta de Aparicio Saravia, al voto femenino, a la vida de la poetisa Juana de Ibarbourou, etc. Al momento de redactarse la propuesta de Directrices para la Microrregión del Uruguay Profundo aún no había eclosionado el fenómeno de la minería que comenzaría a cobrar fuerza poco tiempo después, con sus oportunidades y sus amenazas para la zona.

Durante el proceso de creación de la microrregión se definieron 10 puntos para la construcción de una estrategia microrregional (Martínez Guarino, R.; Baldoira, C. 2008:33-34):

1. Desarrollo económico (producción y servicios).
2. Integración de ciudades, pueblos, parajes, población dispersa y establecimientos rurales.

3. Nuevas articulaciones entre lo local, el Estado nacional y los gobiernos departamentales.
4. Fuertes transformaciones en el plano del conocimiento.
5. Impulso y protección a las micro y pymes.
6. Desarrollo de una red informática.
7. Desarrollo de un sistema de participación.
8. Afirmación, desarrollo y protección de la identidad local y microrregional.
9. Desarrollo de un nuevo esquema normativo institucional multinivel.
10. Planes microrregionales y locales.

A partir de estos, la propuesta de Directrices de Ordenamiento Territorial elaborada por la Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para la Microrregión del Uruguay Profundo promueve cuatro líneas de acción transversales básicas (Urruzola, J.P. et al 2007:26 a 40):

- Diversificación complementaria.
- Sistema de información territorial.
- Plan ambiental.
- Plan turístico.

Estas líneas transversales se complementan con cinco proyectos estratégicos:

- A) Estaciones de Ferrocarriles.
- B) Ecoturismo, paisaje y tradición.
- C) Conectividad y comunicación microrregional.
- D) Plan madera.
- E) Residuos productivos.

Finalmente, a estas líneas de acción y proyectos estratégicos microrregionales se suman las correspondientes directrices estratégicas elaboradas por los planes locales propuestas para cada localidad. A modo ilustrativo, a continuación se reseñan dos de ellas, correspondientes a las principales localidades de la Microrregión: Cerro Chato (CerroChatoPlan) y Santa Clara de Olimar (Proyecto Santa Clara); ambas se estructuran entorno a los cuatro vértices del Rombo de la sostenibilidad.

La propuesta para Cerro Chato señala (Martínez Guarino, R. 2006:57 a 58):

- Desarrollo Económico:
  - diversificación productiva.
  - pequeña y mediana empresa.
  - articulación con la tradicional producción agropecuaria.
  - industrialización de la madera.
  - capitales intangibles.
  - turismo.
  - creación de un Fondo de Desarrollo Productivo Microrregional.
- Desarrollo Social:
  - prioridad a los sectores más carenciados.
  - educación y capacitación como eje principal del poder del conocimiento.
  - un sistema de salud inclusivo.
  - la atención a las personas con capacidades diferentes.
  - el trabajo como sustento y dignidad.
- Desarrollo Urbano - Territorial
  - plan de desarrollo urbano.

- fortalecer un esquema central, con servicios y equipamiento capaces de fortalecer la identidad local.
- preservación del medio ambiente y rescate de lo autóctono.
- articulación de las localidades y su entorno territorial.
- Desarrollo Institucional
  - desarrollo de ámbitos de participación ciudadana; sistema de participación.
  - formalización de ámbitos institucionales locales, en la dirección de una gobernabilidad “multinivel”.

En relación al vértice urbano – territorial, el trabajo realizado por la Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano aporta la base para la realización del correspondiente Plan de Desarrollo Urbano de Cerro Chato, sugiriendo un muy completo conjunto de directrices y proyectos estratégicos específicos, algunos de los cuales ya han sido puestos en marcha.

En tanto que para Santa Clara de Olimar se propone (Martínez Guarino, R.; Baldoira, C. 2008:36 a 46):

- Desarrollo Económico
  - microemprendimientos: huertas familiares.
  - microemprendimientos: cunicultura.
  - desarrollo del sector servicios: centro de atención al viajante.
  - desarrollo del sector servicios: guías turísticos locales.
- Desarrollo Social
  - plan de emergencia (Mides).
  - rutas de salida (Mides).
  - mejoramiento del hábitat (Mides).
  - cooperativa social.
- Desarrollo Institucional
  - consolidación institucional del Proyecto Santa Clara.
  - consolidación institucional de la Microrregión del Uruguay Profundo.
- Desarrollo Territorial
  - definición de los límites urbanos y categorización del suelo.
  - fortalecimiento de las centralidades.
  - mejoramiento de la conectividad interna.
  - creación de un circuito histórico cultural.
  - creación de un sistema integrado de espacios públicos.
  - mejora de la infraestructura urbana (saneamiento, pluviales, alumbrado, vertedero, matadero)

En relación al vértice urbano – territorial, el trabajo realizado por la Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano también aporta la base para la realización del correspondiente Plan de Desarrollo Urbano de Santa Clara de Olimar, y un conjunto de directrices y proyectos estratégicos específicos para la localidad.

Complementariamente, el informe de la Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano señala la importancia de que la Microrregión sea capaz de construir una nueva institucionalidad *“que permita generar un conocimiento sistemático y pertinente del territorio, conformar equipos técnicos comprometidos, canalizar la participación de la sociedad civil y realizar la gestión del territorio de forma consistente e integral. Ese cambio institucional, que necesariamente debe abordarse desde la Microrregión, debe encontrar en*

*las localidades las señales que dinamicen el proceso de transformación*". (Urruzola, J.P. et al 2007:48) Siendo coherente con esta afirmación, la Microrregión del Uruguay Profundo definió una estrategia institucional consistente en: un Consejo Microrregional, integrado por los presidentes y secretarios de cada uno de los Planes (Cerro Chato, Santa Clara de Olimar y Tupambaé) más los secretarios de las Juntas Locales que integran la Microrregión; una Mesa Permanente, integrada por los presidentes de cada Plan local y una secretaria administrativa; Mesas de Trabajo permanentes en cada Plan Local y un Cabildo Anual, consistente en una Asamblea abierta. (Martínez Guarino, R. 2006:85)

### **Altibajos de un proceso surgido desde la sociedad civil**

En los últimos tres años, tras el cambio de gobierno a nivel departamental, con cambio de Intendente en los cuatro departamentos involucrados - dos de ellos con cambio de partido político-, la Microrregión del Uruguay Profundo debió enfrentar grandes desafíos para poder seguir adelante. Durante la campaña electoral, en una microrregión sustentada fundamentalmente en la sociedad civil, el entorno institucional fue "contaminado" por interferencias políticas que incidieron negativamente en el proceso. Tras la renovación de las autoridades departamentales, tuvo lugar una evidente disminución del apoyo político e institucional por parte de las cuatro intendencias, perdiendo así una de las fortalezas que había logrado construir la microrregión en sus inicios, lo que implicó a su vez la pérdida de valiosos recursos institucionales (local de trabajo, apoyo administrativo, gastos de funcionamiento, etc.) y de recursos materiales y logísticos, recayendo todo el peso de llevar adelante los planes microrregionales y locales sobre la sociedad civil, ya que tampoco se contó con el apoyo de los recientemente creados municipios. A pesar de ello, se consiguió un nuevo local para funcionar, y se lograron diversos acuerdos para articular y coordinar acciones con diversos organismos públicos nacionales como el Mides, Impo, Inefop, Anep, etc, y con actores privados de la zona.

Al mismo tiempo, la Microrregión del Uruguay Profundo debió enfrentar el gran desafío que supuso la irrupción en la zona del emprendimiento de prospección minera de gran porte, que si bien abrió una ventana de oportunidades muy importantes para la zona, también supone grandes amenazas, algunas muy evidentes, como las vinculadas al impacto ambiental y paisajístico que podría producir en la zona el desarrollo de un emprendimiento de minería de las características y escala del planteado, y otras más solapadas, como el cuestionamiento al status quo de una sociedad muy tradicional. Todo ello generó una fuerte división en la sociedad local, especialmente en Cerro Chato, entre "pro" y "anti" minería, la que inevitablemente permeó hacia los actores y autoridades de la Microrregión del Uruguay Profundo, que hasta ahora parecen haber encontrado los mecanismos para llevar adelante una adecuada gestión del conflicto, como muestra de lo cual puede señalarse la reciente renovación de autoridades del Plan en forma "pacífica" y consensuada.

## **VALORACIÓN CRÍTICA DE LAS EXPERIENCIAS**

A partir de esta sumaria descripción de las distintas experiencias de microrregionalización llevadas a cabo en el Uruguay, es posible realizar un análisis comparativo de las mismas a partir de los principales elementos constitutivos señalados en los capítulos en los que se presentaran “una primera aproximación al concepto de Microrregión” y los “elementos constitutivos de la Microrregión”, los que se sintetizan en nueve puntos: 1) origen de la iniciativa; 2) proceso planificador en el que se inserta, 3) concepto de Microrregión definido en cada proceso, 4) delimitación de las microrregiones, 5) identidad microrregional, 6) integración urbano-rural, 7) proyecto colectivo, 8) cohesión territorial y 9) territorialización de políticas públicas y gobernanza.

### **1. origen de la iniciativa**

En el caso del Área Suroeste la propuesta de microrregionalización surge desde un organismo nacional con competencia específica en la materia, como el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, involucrando (aunque no en un rol protagónico) a los gobiernos departamentales. En sus inicios, asume un carácter “fundacional”, ya que se trata de la puesta en marcha del nuevo esquema de ordenamiento territorial explicitado en la propuesta de Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial elaborada por la Dinot en 1996 -motivada por una clara voluntad política de poner fin a décadas de ausencia de políticas de ordenamiento territorial a nivel nacional-, aunque finalmente los documentos propuestos para esas primeras Directrices Regionales terminan viendo la luz al mismo tiempo que el resto de las experiencias microrregionales reseñadas, en el año 2006. La propuesta de directrices para el Área Suroeste representan una aproximación al territorio desde el Estado Central, centrada fundamentalmente en dos escalas: la mesorregional, fruto de la agregación de tres departamentos contiguos, y la microrregional, sin detenerse en la departamental, para la que los gobiernos departamentales deberán realizar sus directrices, aunque en el caso específico de la ciudad de Colonia del Sacramento se avanza en la redacción de una propuesta de Plan Local. Se trata pues, de microrregiones propuestas por un organismo nacional a partir de una mirada nacional.

En los departamentos de Canelones y de Maldonado la experiencia de microrregionalización surge como una iniciativa política de los gobiernos departamentales. En Canelones la propuesta constituye un acto “refundacional”, en un departamento carente de antecedentes en materia de planificación y ordenamiento del territorio, caracterizado históricamente por un casi absoluto liberalismo en la materia, con las consecuencias hoy a la vista; un departamento que, además, presenta un importante grado de fragmentación, fuertes contrastes internos e importantes carencias de diverso tipo que reclaman una atención inmediata y sostenida. En Maldonado, en cambio, donde existe una oficina de planeamiento urbano con décadas de experiencia acumuladas, lo que se promueve es la consolidación y profundización de esa trayectoria en materia de planificación y ordenamiento territorial (principalmente en la aglomeración Maldonado - Punta del Este), ampliando la mirada al resto del departamento. En ambos casos, el espacio de actuación es el departamento todo, manejándose tres escalas: la departamental, la microrregional y la local. Se trata pues, de microrregiones propuestas por los gobiernos departamentales, desde una mirada departamental y con participación de actores locales.

Finalmente, en la Microrregión del Uruguay Profundo la iniciativa correspondió a un grupo de actores locales organizados a tal efecto, que logran involucrar a los cuatro gobiernos departamentales con jurisdicción sobre la microrregión; esta iniciativa responde a las preocupaciones e inquietudes de los habitantes de una zona de cuatro departamentos con escasa o nula trayectoria en materia de planeamiento y ordenamiento territorial, aunque ya para entonces comenzaban a aparecer algunos intentos de planeamiento territorial de incierta continuidad en el futuro. A diferencia de los casos anteriores, el espacio de actuación no abarca la totalidad de la superficie de los departamentos afectados, sino que constituye un área que transgrede los límites departamentales uniendo una pequeña porción de sus territorios. En este caso, se trata de una microrregión propuesta por los actores locales, desde una mirada microrregional.

## **2. Proceso planificador en el que se inscriben**

Directamente relacionado con el punto anterior se encuentran los procesos de planificación en los que se insertan los proyectos de microrregionalización señalados, que muestran una variedad de situaciones. Así, por ejemplo, en el Área Suroeste la microrregionalización se inscribe en un proceso de promoción de la planificación territorial a escala nacional llevado adelante por la Dinot, que responde a una estrategia de abordaje del territorio de lo general a lo particular, y que posterga la consideración de la escala departamental, que quedaría en manos de los gobiernos departamentales. Esas directrices nunca alcanzaron rango legal ni a nivel nacional, ni a nivel departamental, por lo que su obediencia no fue obligatoria, quedando planteadas como una serie de recomendaciones. En el caso de Canelones, las microrregiones surgen en el marco del Plan Estratégico Canario, que interviene sobre tres escalas: departamental, microrregional y local, siendo incluidas posteriormente las microrregiones en las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable aprobadas por la Junta Departamental y, por ende, con rango legal dentro del departamento. Algo similar ocurre en el departamento de Maldonado, donde el proceso de planificación departamental de diseño de las Directrices Departamentales dan lugar a la adopción de las microrregiones, en interacción con las escalas departamental y local, las cuales fueron incluidas en las Directrices Departamentales y Microrregionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible aprobadas por la Junta Departamental de Maldonado en 2010. La Microrregión del Uruguay Profundo, en cambio, debido a su génesis responde a su propio proceso planificador, de escala exclusivamente microrregional y local, actuando en ausencia de otros procesos de planificación territorial departamentales o mesorregionales e incluso, de las oficinas técnicas de los gobiernos departamentales involucrados, sin haber pasado por ninguna instancia legislativa departamental o nacional, por lo que su cumplimiento no es obligatorio, y sus directrices deben entenderse como un conjunto de recomendaciones y sugerencias planteadas por los actores microrregionales en función de un proyecto microrregional.

## **3. Concepto de microrregión definido en los procesos de planificación**

La definición de microrregión utilizada en la propuesta de Directrices Regionales para el Área Suroeste, en la medida en que en el texto consultado no se plantea en forma explícita, nos remite a la establecida en las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial de 1996, para las que la microrregión *“constituye una entidad algo mayor y más compleja que la local, al punto de constituirse en un espacio relevante para la gestión del ordenamiento y desarrollo económico y eventualmente la gestión ambiental. La Microrregión puede incluir diversos centros urbanos y espacios rurales de distinto carácter. La delimitación de las*

*Microrregiones responde a la existencia actual o potencial de un cierto proyecto de desarrollo compartido por actores locales. En algunos casos las Microrregiones pueden coincidir con microcuencas naturales o productivas. Las Microrregiones pueden estar totalmente comprendidas en un departamento o bien pueden tener su territorio repartido en más de un departamento, obligando a una coordinación interdepartamental para su planificación y gestión. En estas Directrices las Microrregiones se privilegian como ámbito para la articulación entre desarrollo y ordenamiento. Son además espacios propicios para la articulación intersectorial, nacional - departamental y público - privada". (Dinot 1996b:30)*

Para el Plan Estratégico Canario, la microrregión constituye *"la escala territorial estratégica para operar la gestión participativa, descentralizada y eficaz, en un departamento variado y complejo. Tanto los pueblos y ciudades como los parajes rurales necesitan integrar su territorio, sumar fuerzas y poder así conformar unidades económicas, sociales, ambientales e institucionales capaces de lograr sustentabilidad mediante estrategias de desarrollo local. Tales estrategias pretenden superar la fragmentación y participar de forma competitiva en el mundo globalizado, lo cual constituye una forma de abordar las sinergias del territorio canario"*. (Plan Estratégico Canario 2010-2030:16) En el año 2011 son aprobadas por la Junta Departamental las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial de Canelones que recogen los distintos planes y directrices microrregionales que formaban parte del proceso planificador iniciado por el Plan Estratégico Canario, y si bien no presentan una definición del concepto de Microrregión, en su artículo 15º, inciso d) plantea *"Adoptar la microrregión como escala territorial de coordinación entre los instrumentos de ordenación departamental y local"*. La microrregión, como escala de planificación y ordenamiento territorial posee en Canelones rango legal departamental.

En el caso de Maldonado, ninguno de los documentos consultados hacen una referencia explícita a la definición de Microrregión utilizada. En la medida en que el abordaje de las microrregiones en Maldonado muestra grandes similitudes con el realizado en las otras experiencias reseñadas, se entiende razonable asumir que implícitamente la definición adoptada en este departamento no presenta mayores diferencias conceptuales con las del resto. La alusión más aproximada a una definición al respecto se encontró en una presentación del equipo técnico planificador de Maldonado realizada en el marco de uno de los talleres prácticos de la Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República en el año 2006, en la que se señala a las microrregiones como *"Subespacios contenidos en el territorio departamental en procura de dar respuesta a situaciones y problemáticas específicas de estos ámbitos territoriales"*; la parquedad de esta definición, que refleja una actitud defensiva frente a las problemáticas del territorio no condice plenamente con la actitud proactiva desarrollada en los talleres territoriales, donde cobran mayor protagonismo las vocaciones del territorio y la mirada de futuro consensuada por sus actores.

Las Bases para el Ordenamiento y Desarrollo Territorial para la Microrregión del Uruguay Profundo elaboradas por la Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República en convenio con el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente entre 2006 y 2007, definen a la Microrregión como *"un sistema territorial de pequeña escala, que implica una construcción socio-cultural identificable y una realidad físico territorial claramente definida por sus interacciones funcionales específicas. Dicho de otra manera, se trata de una relación ser humano / entorno que es reconocible o identificable en términos históricos, sociales, productivos y culturales. En este sentido la Microrregión puede ser resultado de una proceso histórico, una potencialidad de futuro o ambas cosas a la vez"*. (Urruzola, J.P. et al 2007:4)

#### **4. Delimitación de las microrregiones**

La propuesta de Directrices Regionales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial del Área Suroeste propone una delimitación difusa de las microrregiones, sin ceñirse a elementos preestablecidos que pudieran contribuir a una más precisa definición de esos límites, ya sean naturales (arroyos, cuchillas, etc.), construidos (rutas) o administrativos (secciones policiales, judiciales, censales, etc.), con excepción de los límites externos de la mesorregión, que coinciden con los límites departamentales. Definidas a partir de los subsistemas identificados en el territorio, con base en uno o más centros poblados con distinto grado de interdependencia entre sí, esta delimitación propone una delimitación difusa de las microrregiones a partir del área de influencia más cercana de esos subsistemas. En tanto que la microrregión no constituye un nivel de gobierno, no es necesario definir con extrema precisión su extensión -mucho menos en su etapa inicial o de formulación-; esto se ve reflejado en la propia graficación presentada en la publicación de estas Directrices Regionales, donde en las láminas específicas de cada Microrregión no se representan sus límites.

En el caso de Canelones, si bien la división microrregional es también de carácter difuso, con el transcurso del tiempo se evidencia una mayor preocupación por una definición más precisa de sus límites, los que, cuando es posible, se grafican siguiendo alguna preexistencia en el territorio, fundamentalmente alguna división administrativa (secciones policiales, judiciales o censales), aunque sin abandonar su carácter flexible y dinámico, pues como quedó visto, cuando fue preciso modificar la extensión de alguna microrregión se lo hizo sin mayores inconvenientes. No obstante, en las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial de Canelones aprobadas por la Junta Departamental se insta, a los efectos de la gestión territorial, a priorizar la definición de los límites microrregionales. (Art. 15º)

De todos los casos analizados, las microrregiones de Maldonado son las que presentan un mayor grado de definición y mayor rigidez en su delimitación, al haber sido trazadas sobre la base de las jurisdicciones de las Juntas Locales, con algunas modificaciones puntuales. En el extremo opuesto, la Microrregión del Uruguay Profundo es la que presenta un mayor grado de flexibilidad e indefinición en su extensión. Como muestra de ello, al igual que en el Área Suroeste, la graficación de la Microrregión rara vez presenta alguna delimitación de la misma, mostrando el rosario de localidades y su entorno rural sin delimitar; durante la elaboración de las Bases para el Ordenamiento y Desarrollo Territorial para la Microrregión del Uruguay Profundo, y con fines meramente analíticos, se realizó una delimitación en base a las secciones censales del área rural más cercana a cada localidad, tan arbitraria como flexible.

#### **5. Identidad microrregional**

En la propuesta de Directrices para el Área Suroeste se registra un escaso desarrollo del componente identitario microrregional, sin que se planteen líneas específicas de acción al respecto, más allá del reconocimiento de la historia y el patrimonio de cada localidad y de la vocación de futuro señalada para cada Microrregión. El escaso desarrollo de esta experiencia luego de la publicación de las Directrices no permitió tampoco avanzar al respecto.

En el caso de Canelones sucede algo similar, ya que el proceso de puesta en marcha del Plan Estratégico Canario no incluyó un plan de actividades específico para estimular la identidad y el sentido de pertenencia microrregionales, más allá de la historia y patrimonio locales y de las vocaciones de futuro definidas para cada microrregión; a lo sumo puede señalarse un leve atenuante derivado del proceso de conformación del sistema urbano - territorial del

departamento, donde la pertenencia a un mismo corredor urbano da lugar a un sentido de pertenencia común. Para el grueso de los habitantes del departamento la microrregión se trata más de una cuestión organizativa-administrativa del gobierno departamental que de una realidad territorial de la cual se sienta partícipe.

En Maldonado, si bien las Microrregiones fueron definidas a partir de las Juntas Locales, y por tanto existe una continuidad con los procesos históricos anteriores, el componente identitario suele estar referido casi exclusivamente al centro urbano de cabecera y a su entorno más inmediato, ignorando al resto del territorio, principalmente rural y escasamente poblado.

La Microrregión del Uruguay Profundo tampoco es ajena a esa falta de desarrollo en el componente identitario microrregional. A pesar de haber surgido por iniciativa de sus propios habitantes y con clara voluntad de constituirse en Microrregión, aún no han logrado consolidar una identidad colectiva como tal. Más allá de todo lo que las une, sigue predominando la identidad de cada localidad, que arrastran una riqueza de hechos y situaciones históricas muy relevantes, casi desmedida en relación al tamaño de sus poblaciones, lo que supone una base inmejorable para trabajar sobre la identidad microrregional. Unidos por la lejanía y por la acumulación de años de trabajo conjunto entorno a un proyecto común, con sus éxitos, sus fracasos y sus aprendizajes, la Microrregión presenta un enorme potencial para desarrollar el componente de identidad microrregional.

## **6. Integración urbano - rural**

El abordaje impulsado por la propuesta de Directrices Regionales para el Área Suroeste reconoce la importancia de la integración entre el medio urbano rural incluyendo entre sus líneas de acción algunas orientadas específicamente al desarrollo de las cadenas agroproductivas en distintas microrregiones de esta área a la que proclama “granero del país, cuenca lechera y quesera y región de vinos”, reiterándose las vocaciones agrícolas y agroindustriales entre sus microrregiones, proponiendo a su vez diversas directrices que apuntan a promover una mayor articulación entre el medio rural y el urbano.

En el departamento de Canelones, las microrregiones surgen con una clara voluntad de integrar lo urbano con lo rural, entendiendo que se tratan de dos componentes de un mismo sistema económico - productivo territorial, social y cultural, cuya interacción constituye además una de las señas de identidad del departamento y de la mayoría de sus centros urbanos. Este hecho se tradujo, desde el inicio del proceso, en la definición de las vocaciones de las microrregiones, donde -con la única excepción de la Ciudad de la Costa- todas presentan al menos un componente agrario destacado y apuntan a una mayor integración de las cadenas agroindustriales en cada microrregión.

Distinto es el panorama en el departamento de Maldonado, que muestra la menor integración urbano-rural, en la medida en que la principal actividad económica, el turismo, se desarrolla fundamentalmente en la franja costera marítima, “dando la espalda” a un medio rural que presenta un bajo nivel relativo de desarrollo agropecuario -aún en las zonas más apartadas de la costa-, con subutilización de los recursos disponibles, lo que históricamente ha debilitado el rol de los principales centros urbanos del departamento como proveedores de servicios al agro. En ninguna de las vocaciones definidas para las microrregiones figura en forma explícita el medio rural como tal, menos aún en su dimensión agropecuaria.

En la Microrregión del Uruguay Profundo, por el contrario, la integración entre lo urbano y lo rural es omnipresente, aún a pesar del acento puesto en los centros urbanos por las Directrices Locales propuestas. Ante el histórico rol de estos pueblos como proveedores de servicios al medio rural, las Directrices Microrregionales buscan redefinir ese rol en función de los cambios operados a lo largo de las últimas décadas entorno a la producción agropecuaria de la zona en cuanto a tipo de producción, técnicas, concentración de la tierra, gerenciamiento, flujos de insumos y de productos, mano de obra, etc. La integración entre lo urbano y lo rural, en un territorio caracterizado por la ganadería extensiva, forma parte de la historia y de las señas de identidad de los habitantes de la Microrregión.

## **7. Proyecto colectivo**

Para el Área Suroeste es difícil poder determinar el grado de colectivización o de apropiación por los actores locales del proyecto de desarrollo propuesto para el área y para sus microrregiones. No cabe duda de que a lo largo del proceso han participado diversos actores locales y nacionales junto con los técnicos que elaboraron la propuesta de directrices, pero en los documentos consultados no se hace ninguna referencia metodológica explícita ni se describe el tipo de instancias en las que habría tenido lugar la elaboración del proyecto colectivo. Por otra parte, la débil participación de los gobiernos departamentales en el proceso, más allá de la pertinencia técnica de la propuesta, puede haber dado lugar al predominio de ciertas visiones del territorio desde lo nacional por sobre las visiones desde lo departamental o lo local, dificultando más la apropiación del proyecto por los actores locales y departamentales; el escaso avance registrado en su aplicación en los años siguientes a la publicación de las Directrices puede entenderse como causa y efecto de ese desarraigo. Se entiende que el éxito en la construcción de la visión de futuro consensuada y el proyecto colectivo comienzan a gestarse de la mano del proceso participativo, que debe acompañar desde sus inicios al proceso planificador, durante su formulación, su puesta en marcha y su evaluación, lo cual ayuda también a definir roles y liderazgos entre los principales actores involucrados. Una propuesta técnica por mejor que sea, no constituye por sí un proyecto colectivo, requiere de una cuidadosa articulación del llamado triángulo de los respaldos: técnico, político y social, y para ello, el sistema de participación y el diseño institucional que defina el Plan juegan un rol fundamental.

En el departamento de Canelones, el grado de colectivización y apropiación del proyecto microrregional es muy heterogéneo, como ha sido heterogénea la construcción de las microrregiones en el departamento. A nivel de la población en general, las microrregiones como tales aún no han sido asimiladas en su vida cotidiana, incluso en aquellas que muestran mayor grado de avance, consecuencia en parte de la falta de una línea de acción sostenida específicamente orientada a crear el necesario sentimiento de identidad microrregional y al reconocimiento de esta unidad territorial por sus habitantes. El mayor grado de apropiación de la microrregión y de su proyecto colectivo corresponde al propio gobierno departamental, impulsor de las mismas, el cual continúa llevando adelante las directrices propuestas en el Plan Estratégico Canario. A pesar de ello, se llevaron adelante en forma exitosa diversas instancias de participación que tuvieron lugar durante el proceso de diseño y puesta en marcha de las directrices y planes para las microrregiones Ruta 5 Sur y de la Costa (Costaplan), asegurando un buen nivel de colectivización y apropiación de las propuestas por una cantidad importante de actores locales sociales, empresariales y políticos, y su adecuación a las necesidades, problemas y potencialidades de sus respectivas microrregiones.

Algo similar sucede en Maldonado, donde en la etapa de diseño de las Directrices se llevó adelante un proceso participativo muy amplio a través de los Talleres Territoriales, permitiendo el involucramiento de los principales actores sociales, empresariales, técnicos y políticos a nivel microrregional, y la adopción de visiones colectivizadas y consensuadas acerca de las principales problemáticas y desafíos que debe enfrentar el territorio, así como la visión de futuro deseado. Al superponerse las microrregiones sobre las jurisdicciones de las Juntas Locales, se evitó partir de cero y crear un “nuevo territorio”, aprovechando la experiencia y las capacidades acumuladas en cada una de ellas a lo largo de años.

La Microrregión del Uruguay Profundo, a pesar de haber surgido como un proyecto colectivo, no deja de constituir un desafío para sus habitantes, que deben superar la tradicional fragmentación del territorio en función de localismos. El proceso participativo que ha acompañado a esta microrregión desde sus inicios -el cual forma parte de su institucionalidad- forma parte de las señas de identidad del proceso y ha permitido alcanzar un buen nivel de colectivización y apropiación del proyecto por los actores locales, y ha constituido uno de los pilares sobre los que se sostuvo el proyecto tras mermar el apoyo político e institucional de los gobiernos departamentales.

## **8. Cohesión territorial**

El Área Suroeste presenta un grado de heterogeneidad interna relativamente importante entre las distintas áreas a su interior, encontrando microrregiones de gran dinamismo económico que contrastan con otras que arrastran un prolongado retroceso, y otras en las que están teniendo lugar diversas transformaciones tanto en la producción agrícola como en la provisión de servicios; microrregiones densamente pobladas y otras con menor cantidad y tamaño de sus centros poblados, así como se verifica un marcado contraste entre las microrregiones ubicadas sobre la faja costera de los ríos Uruguay y de la Plata y las ubicadas tierra adentro, lo que da lugar a un mapa de necesidades y conflictos también diferenciado. No obstante ello, la propuesta de Directrices para el Área Suroeste no distingue ningún orden de prioridad o urgencia para el abordaje de las microrregiones. En la etapa de diagnóstico no se analizan las diferencias internas en la región en materia de ingresos, demandas sociales, o necesidades básicas insatisfechas, aunque identifica áreas de mayor dinamismo económico-productivo y áreas de menor dinamismo o estancamiento, con el consiguiente riesgo de acentuar la brecha entre ambas.

En el departamento de Canelones, si bien en las Directrices Departamentales no se plantea tampoco tal tipo de análisis, la praxis demostró la existencia a nivel político de una clara voluntad por intervenir en forma diferenciada en las microrregiones, por ejemplo, abordando primero aquellas para las cuales se detectó un mayor nivel de urgencia debido, por ejemplo a los conflictos por el uso del suelo, amenazas al medio ambiente, carencias sociales, falta de cohesión interna, e insuficiencia de la red de infraestructuras y servicios, como sucede en las microrregiones Ruta 5 al Sur y Ciudad de la Costa, o en la microrregión Noreste donde el principal problema es el estancamiento e incluso retroceso económico productivo, principalmente a nivel de la producción rural familiar. En el caso de las dos primeras, su proximidad a Montevideo amplifica sus problemas y conflictos, demandando una atención urgente.

En Maldonado, la microrregionalización surge bajo la premisa de construir un departamento más armónico e integrado, en un territorio con fuertes contrastes entre la franja costera y el interior del departamento. La tradicional subdivisión de Maldonado que marca la jurisdicción

de las Juntas Locales sobre la cual fueron delineadas las microrregiones, supone en los hechos una división del departamento en franjas perpendiculares a la costa, que se diferencian en sentido este - oeste a medida que se alejan de Punta del Este y en sentido sur - norte a medida que se alejan de la costa. Cabe recordar que más del 80 % de la población del departamento se concentra en la franja costera. Ante tan desigual ocupación del territorio el plan busca extender a todo el territorio los beneficios del turismo, principal sustento económico del departamento, y al mismo tiempo minimizar amenazas como la expansión de la presión urbanizadora turística sobre el suelo rural, cada vez más lejos de la costa.

Para la Microrregión del Uruguay Profundo los criterios de cohesión territorial que puedan aplicarse responden fundamentalmente al intento por achicar la brecha económica, social, institucional y de equipamientos, servicios e infraestructuras en relación al resto de sus respectivos departamentos. Al interior de la microrregión existe la preocupación por lograr un mayor equilibrio entre las distintas localidades que la integran, especialmente entre las tres mayores: Cerro Chato, Santa Catalina y Tupambaé, aprovechando el mayor impulso de Cerro Chato en favor del conjunto.

En su conjunto, en las cuatro experiencias, se observa que, por la vía de los hechos, el componente de mejora de la cohesión territorial parece estar referido al ámbito de referencia de los planes marco en los que se inserta: la mesorregión para el caso del Área Suroeste, el departamento, para los casos de Canelones y de Maldonado y la propia microrregión para la Microrregión del Uruguay Profundo. Cabe reconocer que, salvo esta última, el resto de las experiencias de microrregionalización corresponde a áreas relativamente favorecidas o muy favorecidas a nivel nacional en las mediciones de la mayoría de los indicadores tenidos en cuenta para determinar el nivel de cohesión territorial. Aún así no puede negarse la falta de articulación entre estos planes y una visión global que busque achicar las brechas con otras zonas del país, limitándose, por tanto, a mejorar la cohesión territorial al interior de los departamentos.

## **9. Territorialización de políticas y gobernanza**

Si bien el texto de la propuesta para las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial de 1996 alude reiteradamente a la importancia de coordinar políticas con organismos del Estado y con actores privados entorno al territorio, y señala a la microrregión como la escala más apropiada para este tipo de coordinación, esa voluntad no alcanzó a plasmarse en forma explícita en la propuesta de Directrices Regionales para el Área Suroeste. Si bien es cierto que durante la elaboración se tuvieron en cuenta a diversos actores que intervienen en el territorio, y que en diversos pasajes de las Directrices Regionales se alude a la necesidad de coordinar acciones públicas y privadas, al no presentar un diseño institucional para el acompañamiento y ejecución del plan, y al no haber prosperado la aplicación de estas directrices, no es posible determinar las características que habría podido asumir esta articulación.

En Canelones, el Plan Estratégico Canario señala la importancia de la coordinación de políticas públicas en el territorio así como la participación y coordinación de acciones con el sector privado y con las organizaciones sociales de la zona. Si bien dentro del nivel central del gobierno departamental se logró un importante avance al organizarse entorno a cuatro vértices (económico-productivo, social, institucional y territorial-ambiental) buscando superar el tradicional abordaje sectorial de los problemas en el territorio, a nivel de las microrregiones (incluso en las más avanzadas) la “vertización” es aún incipiente, siendo común que se coordine transversalmente en el centro y se actúe sectorialmente en el territorio. A nivel de la

participación de actores empresariales y sociales, las instancias de participación abiertas en las etapas iniciales del plan permitieron canalizar distintas demandas e iniciativas, muchas de las cuales fueron incluidas en los distintos planes microrregionales, pero el posterior debilitamiento y virtual abandono de esas instancias de participación llevo a la pérdida de un importante ámbito de expresión para estos sectores. Este hecho, combinado con el debilitamiento de las estructuras de dirección de los planes microrregionales en el territorio previstas por el Plan Estratégico Canario atenta contra las posibilidades de lograr una coordinación multisectorial y multiactoral efectiva entorno a los objetivos y directrices definidas para cada microrregión. Es inocultable que ha tenido lugar una desviación respecto de la hoja de ruta trazada inicialmente, y a medida que los planes superan la etapa de diseño, estos son “absorbidos” por la estructura de la Intendencia Departamental, ubicándolos dentro de la esfera de la Dirección General de Gestión Territorial, Vivienda y Acondicionamiento Urbano, exacerbando sus componentes urbanos, territoriales y ambientales y descuidando los componentes sociales, productivos e institucionales previstos en las Directrices. La conjunción de ambos factores: pérdida de instancias de participación y de coordinación interinstitucional y multiactoral, y exacerbación del vértice territorial-ambiental en la ejecución de los planes, lleva a desaprovechar la oportunidad que ofrecen las microrregiones de generar verdaderos ámbitos de territorialización de políticas públicas y de gobernanza, que permitirían lograr un mayor involucramiento de los distintos actores que actúan sobre el territorio, así como una mayor diferenciación de las acciones en cada microrregión en función de sus especificidades y urgencias.

En el departamento de Maldonado la situación es relativamente similar. Allí, el proceso de diseño de las Directrices Departamentales y Microrregionales reflejó la voluntad del Intendente Departamental de llevar adelante un proceso participativo y de promover un abordaje integral del territorio que abrieron las puertas a un proceso participativo amplio que involucró a los principales actores sociales, empresariales, productivos y políticos de cada microrregión. Al estructurar las agendas de proyectos entorno a cuatro dimensiones (físico-espacial, socio-económica, ecosistémica y político-institucional) refleja la intención de promover una mayor articulación en el abordaje del territorio, superando el tradicional abordaje sectorial. No obstante, la ubicación del plan dentro de la órbita de la Dirección de Planeamiento Urbano y Territorial de la Intendencia Departamental parece haber disminuido sensiblemente las posibilidades de efectivizar esas coordinaciones, exacerbando la dimensión territorial por sobre las restantes, y dificultando la coordinación con otras áreas, instituciones públicas y actores empresariales, sociales y políticos que intervienen sobre el territorio. Por otra parte, la interrupción, una vez concluido el diseño de las Directrices, de las instancias de participación abiertas por los Talleres Territoriales, afecta negativamente las posibilidades de participación e involucramiento de los actores locales en el proceso, limitándolo cada vez más a la esfera exclusivamente técnica. Al igual que en caso anterior, la conjunción de estos hechos, impiden aprovechar debidamente la oportunidad que brindan las microrregiones como ámbito para la territorialización de políticas públicas y para la gobernanza, dificultando a su vez una mayor diferenciación de las acciones en el territorio.

En el caso de la Microrregión del Uruguay Profundo, por haber surgido desde la sociedad organizada presenta características distintas a las vistas en los casos anteriores, invirtiéndose los énfasis. En este caso, se registra un escaso o nulo involucramiento de las oficinas técnicas de los gobiernos departamentales, especialmente de las oficinas de planeamiento urbano-territorial; en contraposición, ocupan un lugar destacado los mecanismos de participación y de gobernanza de la Microrregión previstos inicialmente, lo cual ha permitido que el Plan mantenga características más propias de un plan estratégico que de un plan urbano-territorial. De igual manera, al disminuir el apoyo político e institucional de los gobiernos

departamentales, el plan se ha visto obligado a promover una mayor articulación con organismos públicos nacionales y con actores privados, a partir de las recomendaciones formuladas en las propuestas de Directrices Microrregionales y Locales, aunque esto ha tenido lugar más en base a acuerdos bilaterales que a una verdadera articulación multiactoral y multisectorial. En consecuencia, de los casos analizados, es en la Microrregión del Uruguay Profundo donde se observa un mayor aprovechamiento de su potencial como ámbito para la gobernanza del territorio, así como para la territorialización de políticas públicas, aún a pesar de no contar con un adecuado marco de apoyo institucional a nivel del segundo y tercer nivel de gobierno.

## 8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A lo largo de la presente investigación se han analizado los principales aspectos conceptuales que definen a la microrregión, sus elementos constitutivos elementales, tanto en lo que respecta a su dimensión espacial como a la social, como sistema territorial urbano - rural y como red de actores locales, así como la experiencia práctica generada a partir de la puesta en marcha de los distintos planes y directrices microrregionales, esperando que de los resultados de esta investigación puedan surgir elementos útiles para promover una mayor eficacia en la aplicación de las políticas asociadas al planeamiento estratégico y el ordenamiento territorial en la escala subdepartamental, y una mayor diferenciación en función de la variedad de situaciones identificadas para dicha escala. La microrregión, precisamente, surge a partir del reconocimiento de que el territorio nacional no es ni homogéneo ni monolítico, incluso al interior de los departamentos es posible identificar áreas claramente diferenciadas, subsistemas urbano - territoriales muy distintos entre sí y que lógicamente demandan un tratamiento diferenciado por parte de las políticas de desarrollo y de ordenamiento territorial. Es esa indiferenciación de la actuación sobre el territorio la que pretende superarse mediante la incorporación de la escala microrregional.

Esa diferenciación del territorio tiene que ver con las características geográficas y con el proceso de ocupación del suelo, que dan origen, por ejemplo, a distintas zonas productivas, económicas, sociales y culturales, así como a una desigual dotación de infraestructuras, servicios y oportunidades, y a una más desigual distribución del poder político. Al consabido contraste entre Montevideo e Interior, en un país marcadamente macrocefálico, se suma el contraste entre las capitales departamentales y los pueblos y villas del “interior del interior”. Las mayores asimetrías en el territorio pueden tener lugar en zonas muy próximas, o incluso al interior de una misma ciudad, como sucede en Montevideo con el fuerte contraste entre los barrios costeros y los barrios de la periferia, o al interior de un mismo departamento, donde aparecen zonas notoriamente contrastantes, como las fértiles praderas que baña el río Uruguay y la región del basalto en los departamentos del litoral, o como sucede en el departamento de Rocha, donde contrastan la franja costera oceánica, la cuenca de la Laguna Merin y el paisaje serrano, que dan lugar no sólo a paisajes muy distintos, sino también a sistemas económico-productivos notoriamente distintos. Igualmente desigual es el nivel de desarrollo económico, social y cultural de sus habitantes, así como sus posibilidades de acceso a servicios y a las mejores oportunidades, lo que moldea sociedades locales muy diferenciadas.

Paradójicamente, el actual modelo hegemónico de crecimiento económico, lejos de atenuar esas diferencias, es un gran inductor de inequidad en el territorio, aún en épocas de prosperidad y crecimiento. Desde hace décadas se constata el surgimiento de “áreas ganadoras”, capaces de captar una mayor porción de los beneficios del modelo, así como mayores recursos del Estado, y de “áreas perdedoras”, marginadas de aquellos beneficios, con disminución y envejecimiento de la población y estancamiento económico, social y cultural. La inercia del sistema apunta en dirección a aumentar la brecha entre ambas, por lo que, a igual tratamiento por parte de las políticas públicas, corresponderá un aumento de las diferencias: las áreas ganadoras ganarán más y las perdedoras perderán más. La microrregión aparece entonces, como una unidad territorial idónea para el abordaje diferenciado del territorio desde el planeamiento estratégico y el ordenamiento territorial a escala subdepartamental. La microrregión es una herramienta para la acción, con el objeto de

promover un territorio de escala inferior a la departamental y superior a la local a través de la movilización de su tejido económico, social e institucional, para explorar su potencial de desarrollo; haciendo de esos territorio sujeto y objeto de transformación.

En este trabajo se analizaron las cuatro propuestas de microrregionalización que tuvieron lugar en Uruguay principalmente en la segunda mitad de la década del 2000, la mayoría de las cuales -sólo una no prosperó- continúan hasta hoy, mostrando la vigencia de la experiencia, dos de ellas con rango legal a nivel departamental tras la aprobación por parte de sus respectivas Juntas Departamentales de las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial en las que fueron incluidas las microrregiones, siguiendo los preceptos establecidos por la Ley 18.308. Son cuatro propuestas con características muy distintas en cuanto a su origen y puesta en marcha, que muestran por una parte la versatilidad de la Microrregión en distintos contextos institucionales y de planeamiento, y por otro constituyen un interesante “laboratorio” en el que ponerla a prueba para analizar sus fortalezas y debilidades como escala y como herramienta para el planeamiento y el ordenamiento y desarrollo territorial a nivel subdepartamental. Como toda experiencia de campo, su análisis aporta valiosos aprendizajes, tanto en lo que respecta a sus resultados positivos, las “fortalezas de la praxis”, que hacen a las buenas prácticas, constituyendo una base para futuras intervenciones-, como en cuanto a aquellos factores que no cumplieron con las expectativas planteadas a priori, las “debilidades de la praxis”, que constituyen los puntos débiles a corregir en el futuro.

### **Fortalezas de la praxis**

Entre las valoraciones positivas recogidas surge en primer lugar la verificación de la microrregión como una escala óptima para la planificación y el ordenamiento territorial a nivel subdepartamental a partir del reconocimiento de la diversidad interna del territorio departamental y la identificación de subsistemas urbano-territoriales menores que el departamental y mayores que el local, ya sea que se encuentren comprendidos totalmente dentro de un mismo departamento o que se extiendan parcialmente sobre varios. La planificación departamental en base a microrregiones permite reconocer y operar sobre situaciones muy distintas que tienen lugar al interior de los departamentos que, como se señalara, son bastante menos homogéneos de lo que tradicionalmente se suponía. Al reconocer esas realidades y transformar en sujeto de cambio a territorios que hasta entonces había permanecido en un plano marginal respecto de sus capitales departamentales, la microrregión aporta una mirada “de la periferia al centro”, al decir de Martínez Guarino, que de otra manera sería muy difícil incorporar en un plan departamental, habitualmente pensados desde la capital departamental y muy poco sensibles en relación a estas situaciones, o en un plan local, que rara vez suelen plantearse para las localidades menores y deprimidas, y que cuando lo hacen suelen centrarse específicamente en lo urbano. En departamentos con una red de centros poblados densa, la microrregión “simplifica” el mapa departamental; agrupando localidades próximas, que además comparten un mismo entorno rural y productivo, constituyen una importante herramienta para superar una excesiva fragmentación del territorio, como en el caso de Canelones.

A partir de ello es posible no sólo diseñar estrategias y directrices de desarrollo y ordenamiento territorial diferenciadas para cada territorio subdepartamental, sino además concentrar los esfuerzos de manera diferenciada tanto en las áreas con mayores problemáticas como en las principales áreas de oportunidad, canalizando recursos -propios y externos- hacia las áreas que más lo necesitan, no como un subsidio al estancamiento sino para apuntalar un proyecto colectivo que, en las áreas más deprimidas suele requerir del aporte de “energía

externa” en forma sostenida para movilizar, estimular y fortalecer a la comunidad local y sus redes de actores. La participación de los actores locales es clave; como pudo verse, el éxito o fracaso de las experiencias analizadas tuvo mucho que ver con el grado de participación de los principales actores que actúan sobre el territorio, de la forma en que los procesos supieron construir el “triángulo de los respaldos” (político, social y técnico), para el que pudo verse que no existe una receta “ideal” universalmente válida, sino que deberá diseñarse para cada caso, y encontrarlo es parte del arte de quien conduce el proceso. La participación de los actores locales (políticos, sociales, empresariales, institucionales, productivos, técnicos), además de aportar un conocimiento de primera mano acerca del territorio, es fundamental para su involucramiento en el proceso, para la definición de roles y liderazgos y la prevención de conflictos, aunque en ocasiones esos mismos actores puede constituir un freno al cambio, sobre todo cuando se afectan el *status quo*, los recursos de poder o ciertos privilegios de los grupos dominantes.

Otra enseñanza importante que se recoge del análisis de las experiencias señaladas, tiene que ver con las distintas génesis que dieron origen a la formulación de esas microrregiones, que van desde la iniciativa del Estado Central a la iniciativa de la sociedad local organizada. Las experiencias analizadas arrojan mejores resultados en los procesos de carácter departamental impulsados por iniciativa del gobierno departamental, como en la experiencia de los departamentos de Canelones y Maldonado, en los que desde la puesta en marcha de los planes microrregionales han ido acumulando avances en los planos técnico, administrativo, político y legal, logrando concretar varias de las actividades planteadas. En el caso de la Microrregión del Uruguay Profundo, nacida del impulso de sus habitantes, el proceso ha logrado subsistir y conquistar importantes avances, incluso una vez mermado el apoyo de los gobiernos departamentales, no sin previsible dificultades. Indudablemente el menor grado de avance se encuentra en el proceso de microrregionalización iniciado desde el Estado Central -a partir de la Dinot y con considerable prescindencia de los gobiernos departamentales-, el cual no parece haber avanzado más allá de la publicación de la propuesta técnica para las Directrices Regionales, debido en parte a un cambio de orientación en el organismo promotor de las mismas, y en parte al escaso involucramiento de otros actores, especialmente los gobiernos departamentales, a tal punto que en los planes y directrices departamentales elaborados con posterioridad en esos departamentos no se retoma ninguna de las microrregiones propuestas, proponiéndose una mirada muy distinta del territorio. No obstante, esto no significa que no sea posible la promoción de microrregiones desde el Estado Central, pero sería aconsejable que éstas contaran con un mayor involucramiento en el proceso de los gobiernos departamentales y de los actores locales.

Finalmente, cabe mencionar un dato relevante que arrojan estas experiencias: su correcta adaptación al nuevo marco normativo. En los cuatro casos, los planes microrregionales fueron diseñados con anterioridad a la discusión y aprobación de la Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, un hecho no menor, ya que durante un lapso de tiempo estuvo planteada la incertidumbre respecto de cómo afectaría el desarrollo de los procesos de microrregionalización en marcha, teniendo en cuenta que, si bien la Ley no prohibía expresamente a las microrregiones, las referencias a las mismas como escala y como herramienta de planeamiento y ordenamiento territorial eran escasas y muy laterales, no figurando en el listado taxativo de instrumentos de ordenamiento territorial indicado en su articulado. La aprobación de las Directrices Departamentales de los departamentos de Canelones y Maldonado por sus respectivas Juntas Departamentales a partir de proyectos asesorados por técnicos dispuestos por la Dinot, en las que se mantienen las microrregiones dispuestas en ambos departamentos, terminó por disipar las posibles dudas, demostrando que se ajustan sin problema al nuevo marco legal.

## Debilidades de la praxis

Pero del análisis de las experiencias señaladas surge también una serie de factores cuya puesta en marcha mostró importantes carencias que pueden afectar negativamente a los procesos de planificación y ordenamiento territorial de los que forman parte. Uno de esos factores que, más allá de las reflexiones teórico-metodológicas incluidas en cada plan, en los hechos prácticamente no fue tenido en cuenta es el relacionado con la identidad microrregional, que como se señaló en el capítulo correspondiente tiene una significación muy grande en los procesos de desarrollo local, tanto en lo que respecta a la construcción del proyecto colectivo como al empoderamiento de los actores locales. Si bien durante la etapa inicial de elaboración de los planes y directrices se planteó un primer vínculo entre los actores que intervinieron en el proceso y las microrregiones en construcción, identificando sus particularidades, historia y vocaciones, en ninguno de los casos se concretaron líneas específicas de acción tendientes a reforzar y poner en valor los elementos identitarios comunes a cada microrregión y a estimular el sentido de pertenencia a la microrregión. La identidad microrregional no es un dato del territorio, menos aún en la etapa inicial, sino que exige un proceso consciente y deliberado de construcción de una identidad común en medio de una diversidad de identidades preexistentes (locales, departamentales, barriales, etc.) que también deben ser preservadas. Esta carencia se ve reforzada por la propia génesis de las Microrregiones, creadas como un acto político, a través de un mero acto administrativo, a excepción de la Microrregión del Uruguay Profundo, sin un “acto fundacional” evidente en el territorio, que involucrara a las “fuerzas vivas” de la región. Esta adición de una nueva capa al palimpsesto del territorio debe acompañarse del involucramiento de la comunidad que la habita, de la reconstrucción del vínculo entre sus habitantes y ese territorio, en definitiva, de la reconstrucción de su territorialidad. Es de esperar que esos vínculos de identidad microrregional sean muy débiles en su comienzo, y será preciso trabajar sobre ellos en forma sostenida.

Algo similar ocurre con los procesos de participación, que tuvieron un énfasis considerable en las primeras etapas de elaboración de los planes y directrices, para decaer luego de que estos fueran aprobados y puestos en marcha. Uno de los casos más claros es el de Maldonado, donde el impulso que había alcanzado la participación de los distintos actores locales y departamentales en los talleres territoriales parece haber terminado abruptamente una vez aprobadas sus conclusiones y redactada la propuesta técnica. En Canelones, si bien nunca llegó a ponerse en marcha como tal el Sistema de Participación Canario propuesto por el Plan Estratégico, en las etapas iniciales de construcción de los planes y directrices para las microrregiones de Ruta 5 Sur y Ciudad de la Costa se llevó adelante un interesante proceso de participación que rápidamente decayó una vez concluida la elaboración de la propuesta técnica, aunque cabe señalar como un hecho destacable, el haber cumplido en 2010 con las instancias de revisión del Plan Estratégico, siendo el único de los cuatro casos que lo hizo.

Igual suerte parece haber corrido el diseño institucional para la conducción y seguimiento de los planes y directrices microrregionales. En algunos casos, directamente no estaba previsto ningún diseño institucional, asumiéndose ambas funciones de manera exclusiva por la estructura administrativa de la Intendencia Departamental o de la Dinot, según el caso. En otros casos, como en Canelones, el Plan Estratégico Canario propuso una estructura institucional para las microrregiones, la cual comenzó a aplicarse con cierto impulso -aunque parcialmente- durante los primeros años de puesta en marcha del plan, siendo posteriormente abandonado tras el inicio de un nuevo período de gobierno departamental. En la Microrregión del Uruguay Profundo, en cambio, si bien con grandes dificultades, ha existido un importante apego a la institucionalidad propuesta, cumpliendo en forma más o menos periódica con las instancias de participación y de renovación de autoridades, tanto a nivel de microrregional

como a nivel de los planes locales, debiendo a ello en gran medida la fortaleza con que ha sabido afrontar la falta de apoyo de los gobiernos departamentales tras el inicio del actual período de gobierno.

Estos tres elementos: identidad, participación e institucionalidad están estrechamente interrelacionados, potenciándose mutuamente entre sí. Sin construcción de identidad común y de sentido de pertenencia es difícil lograr elevados niveles de participación en la construcción de una unidad territorial que ni se conoce demasiado ni se siente propia, más aún si además no se ponen en marcha los mecanismos de participación previstos. Este es un aspecto que deberían corregir en el futuro los planes microrregionales en marcha.

Por otra parte, una vez aprobados los planes y directrices departamentales y microrregionales de Canelones y de Maldonado (únicos que cuentan con dicha aprobación), la gestión de los mismos pasó a la órbita de las direcciones de Planeamiento Territorial de sus respectivas Intendencias Departamentales. Esto condujo a una exacerbación del componente urbano-territorial “duro” (con foco en la caracterización del suelo, los planes-proyecto y planes de detalle), en detrimento de los componentes económico-productivo, social e institucional. Esto ha dificultado la coordinación de acciones y políticas con otras Direcciones Departamentales, así como la generación de instancias de coordinación y articulación de políticas públicas con los distintos organismos estatales que actúan sobre el territorio, con los actores sociales y empresariales locales comprometiendo la integridad de los planes y dificultando, a la vez, el acceso a recursos extradepartamentales disponibles. Con todo ello disminuyen las posibilidades de diferenciación de las acciones según las características de cada microrregión, tanto hacia las que presentan una problemática o vulnerabilidad más acuciante, como a aquellas que aparecen como áreas de oportunidades para el departamento; por lo general cuando se registra alguna coordinación de ese tipo, se realiza directamente en la órbita del Intendente, en forma bilateral y puntual. Se pierde así una doble oportunidad en cuanto a generar un ámbito para la territorialización de políticas públicas y para la gobernanza del territorio, tanto a nivel departamental como subdepartamental.

Finalmente, cabe señalar que en las experiencias analizadas, aún no se ha dado una respuesta consistente a la reciente creación del tercer nivel de gobierno, la que tuvo lugar estando ya muy avanzados los procesos de planificación departamental y microrregional. Es de suponer que, una vez que hayan logrado un cierto grado de consolidación en sus roles y funcionamiento, los municipios deberán incorporarse a la estructura institucional de los planes microrregionales en todo aquello que autorice la Ley. De hecho, la microrregión puede constituir una herramienta más que apropiada para la planificación del territorio subdepartamental a partir de la articulación entre dos o más municipios, ya sea que pertenezcan a un mismo departamento o departamentos contiguos, a semejanza de lo que en otros países son las mancomunidades.

## CONTRASTACIÓN DE LAS HIPÓTESIS PLANTEADAS

Concluido este sintético análisis de las cuatro propuestas de microrregionalización que tuvieron lugar en Uruguay, cabe cotejar los resultados de la investigación con el sistema de hipótesis planteado en el proyecto de esta Tesis, el cual se proponía *“a partir del estudio de casos concretos que nos permitan inferir características similares dentro de un universo de diversidad, agruparlas y finalmente categorizarlas o tipologizarlas, para entonces poder comprender cómo esa variedad de tipos de Microrregiones puede traducirse en políticas de planeamiento diferenciadas”*.

La primer Hipótesis plantea que *“una microrregión es un ámbito espacial de desarrollo endógeno, una unidad territorial en la cual tiene lugar una serie de interacciones entre el medio físico y el social a través de un proyecto colectivo de desarrollo. Por lo tanto, la Microrregión responde a las características de cada territorio y de las sociedades que lo habitan y los proyectos de desarrollo que las movilizan”*. Esta hipótesis ha ido confirmándose a lo largo de la investigación, tanto en los capítulos correspondientes al abordaje teórico conceptual, en los que se detallan y analizan los elementos constitutivos y las características fundamentales de la microrregión como escala y unidad territorial, como en el capítulo correspondiente al análisis de la praxis microrregional en el Uruguay. En el subcapítulo de valoración crítica de la experiencia se interpelan los estudios de caso a la luz de los elementos más significativos identificados en el abordaje teórico conceptual, señalando las coincidencias con el *corpus* teórico esbozado, lo que podrían denominarse “buenas prácticas”, y las divergencias o matices, que en cierta medida indican puntos débiles en el corpus teórico y a los cuales debería prestarse especial atención en el futuro, ya sea para corregir la práctica como para ajustar dicho corpus teórico.

El resto de las hipótesis refieren principalmente a la identificación de características similares entre las distintas microrregiones y su categorización o tipologización, en el variopinto panorama que ofrecen las microrregiones, con miras a adoptar medidas operativas en materia de políticas públicas. De la manera en que fueron definidas o propuestas, estas tipologías no refieren al grado de convergencia o divergencia de las microrregiones en relación al corpus teórico conceptual descrito, sino a las características de los territorios en los que se conforman estas y, ocasionalmente, a la forma en que podrían adaptarse a éstos. Así, la segunda Hipótesis plantea que *“el universo de las microrregiones en Uruguay presenta características diferenciadas en cuanto a modos de desarrollo, ordenamiento y planeamiento estratégico que puede sintetizarse en la clasificación propuesta en las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo”* de 1996:

1. Microrregiones dinámicas de predominio rural, con crecimiento liderado por la agroindustria y centros urbanos menores con roles de servicio.
2. Microrregiones dinámicas con ciudades medias y economía diversificada.
3. Microrregiones lideradas por la expansión del turismo regional.
4. Espacios dinámicos constituidos como “enclaves”, con economía despegada de su entorno territorial inmediato.
5. Espacios de crisis, por decadencia de antiguos modos de desarrollo agrícola o industrial.
6. Espacios metropolitanos, diferenciados en su base económica y social y a la vez integrados en redes jerárquicas.

Al respecto, el texto de la propuesta de Directrices Nacionales indicaba que *“en cada subespacio pueden distinguirse microrregiones de desarrollo y ordenamiento diferenciadas. El potencial y la prospectiva de desarrollo local en estas microrregiones es muy variable, por tanto son igualmente variables los desafíos y las tareas del ordenamiento territorial en cada caso”*. (Dinot 1996:85) Más allá de si coinciden o no con la categorización señalada, a lo largo de esta investigación quedó de manifiesto, tanto en el análisis teórico conceptual como en el estudio de casos, que no sólo se verifica un importante grado de diferenciación entre las microrregiones –incluso dentro de un mismo departamento-, sino que esa diferenciación constituye una característica esencial de la microrregión como escala para el desarrollo y el ordenamiento territorial a nivel subdepartamental al permitir una mayor identificación y atención de esas particularidades del territorio. La tipologización de situaciones entorno a las microrregiones encuentra justificación en la medida en que ésta logre traducirse en un abordaje diferenciado de las microrregiones. Así, por ejemplo, la tipologización planteada en esta Hipótesis, centrada en la rama dominante de actividad y el dinamismo de la base económica de la microrregión, si bien constituye una aproximación parcial, puede servir de base para la reorientación o rediseño de las acciones sectoriales en esa porción del territorio, e incluso podría dar lugar, a nivel del Estado Central, a instancias de coordinación y articulación público–público y público–privado que sirvan de respaldo político institucional y faciliten la coordinación de acciones diferenciadas en las microrregiones. No obstante, el tiempo transcurrido desde la formulación de esas categorías en 1996 y las importantes transformaciones territoriales que han ocurrido en el país en ese lapso de tiempo, obligan a una actualización de estas.

A modo de ejemplo, en función de los casos analizados podría redefinirse la tipologización de las microrregiones en función de la predominancia de: 1) grandes aglomeraciones urbanas, 2) actividad rural, 3) turismo, 4) áreas de valor ambiental destacado, 5) áreas estancadas o “áreas perdedoras”, 6) otros (minería, energía, etc.).

### **1. Predominancia de grandes aglomeraciones urbanas**

En estos casos predominan los conflictos por el uso del suelo, principalmente en la zona periurbana, con amenaza de expansión de usos urbanos hacia el área rural, y conflictos de incompatibilidad de funciones (por contaminación ambiental, etc.). Destacan los déficits de infraestructuras y servicios urbanos, los procesos de segregación socio-espacial, la precariedad del hábitat y la pobreza. A nivel económico, presentan una base económico productiva relativamente diversificada concentrada en los sectores terciario y secundario, siendo un desafío recurrente la integración con el sector primario de base rural de la microrregión. Dentro de esta categoría podría ubicarse a las microrregiones Ruta 5 al Sur y Ciudad de la Costa de Canelones, Punta del Este – Maldonado (que integra también la categoría de predominancia de actividad turística) y las de Colonia del Sacramento y Rincón de la Bolsa del Área Sureste.

### **2. Predominancia de actividad rural**

Esta es quizá la categoría más abarcativa, por tratarse de un país de economía agrícola-ganadera, pudiendo reconocerse, llegado el caso, un conjunto de subcategorías en función del distinto tipo de impacto territorial que generan los distintos tipos de producción rural: 2.1) ganadería, 2.2) lechería, 2.3) agrícola diversificada, 2.4) agrícola monocultivo (soja), 2.5) forestal, 2.6) agroindustrial (bodegas, industrias lácteas, maderera, celulósica, frigorífica, etc.); en este último caso es una subcategoría que se superpone a las anteriores según corresponda, sin desmedro de que además en una misma microrregión pueden predominar dos tipos de actividades rurales distintas, como la ganadera y la forestal, por citar un caso.

### **3. Predominancia de actividad turística**

Salvo en el caso del departamento de Maldonado, en el resto de las microrregiones analizadas el desarrollo de actividades vinculadas al turismo ocupa un rol secundario, aunque para la Microrregión de Colonia del Sacramento, en el Área Suroeste, debería priorizarse. Este tipo de actividad supone una serie de problemas urbanos bastante similares a los vistos para las microrregiones con predominancia de aglomeraciones urbanas, aunque con distinta intensidad, y una especial preocupación por la preservación del paisaje y el medio ambiente.

### **4. Predominancia de áreas de valor ambiental destacado**

Si bien dentro de las microrregiones analizadas ninguna puede definirse plenamente dentro de esta categoría, no es descabellado suponer que en el futuro puedan plantearse microrregiones entorno a áreas ambientalmente destacadas, con el objetivo de preservar esas áreas y lograr una mayor armonía entre los distintos tipos de actividades humanas, productivas, recreativas o residenciales en su entorno. Un ejemplo posible -a título ilustrativo e hipotético, pues no está planteado por el momento-, sería la creación de la Microrregión de Paso Severino, donde la captación del recurso hídrico para abastecimiento del Área Metropolitana de Montevideo convive con establecimientos rurales que lo contaminan, como tambos, feed lots, agricultura (agroquímicos), e industriales, además de diversos centros poblados.

### **5. Áreas estancadas o “perdedoras”**

Esta es tal vez la categoría cuyas microrregiones requieren mayor atención, transferencia de recursos e inyección de “energía externa” para salir adelante. Dentro de este grupo es posible distinguir dos subcategorías, en función de las causas que llevaron a su estancamiento: 5.1) territorios de baja productividad asociada a su ubicación y 5.2) áreas asociadas a modos de desarrollo decadentes u obsoletos. En el primer subgrupo, el estancamiento se debe principalmente a características propias del lugar, que puede deberse a la baja calidad de sus suelos, poco fértiles o agotados por el mal uso, o por problemas de accesibilidad debidos a carencias en materia de vialidad rural o de distancia a los principales centros urbanos. Podría considerarse dentro de esta categoría a la Microrregión del Uruguay Profundo, debido a su lejanía y malas comunicaciones carreteras y de transporte de pasajeros con sus respectivas capitales departamentales. Otro caso que podría caer dentro de esta categoría –a modo ilustrativo, pues no está planteada ninguna microrregión en esa zona del país- es la región del basalto, sobre la Cuchilla de Haedo, que abarca la zona este de los departamentos de Paysandú, Salto y Artigas, con suelos extremadamente pobres. El segundo subgrupo refiere a zonas que conocieron un pasado mejor, ya sea en el medio rural como en los centros poblados, por lo general, de la mano del modelo de sustitución de importaciones; zonas que en su momento se promovieron como polos o enclaves industriales y que luego perdieron su actividad industrial, quedando en sus habitantes una impronta social y cultural que en muchos casos aún forma parte de las señas de identidad local, como las microrregiones de Juan Lacaze, y de Libertad en el Área Suroeste. A nivel rural corresponde a zonas en las que se desarrollaron determinados tipos de explotación agrícola intensiva del suelo (remolacha, trigo), que terminó empobreciéndolo por erosión o por agotamiento, como en la Microrregión Noreste de Canelones. El resurgimiento a nivel nacional de algunos enclaves de este tipo, como la planta de Alur en Bella Unión, o la planta de Olmos abren una ventana de moderado optimismo para este tipo de microrregiones.

### **6. Otras**

En los últimos años han surgido numerosos proyectos de emprendimientos productivos de muy diversas características e impacto territorial, que tienden a comportarse como enclaves, con diverso grado de concreción, como las plantas de producción de celulosa, el puerto de aguas profundas, los parques eólicos o la minería de gran porte. En esta categoría bien

podrían incluirse –a pesar de que en el momento en que fueron diseñados sus directrices microrregionales estos fenómenos aún no estaban previstos-, las microrregiones de Conchillas, en el Área Suroeste, y la Microrregión del Uruguay Profundo, en caso de que prospere la iniciativa planteada para la extracción de mineral de hierro en la zona.

La tercera Hipótesis propuesta en el proyecto de esta investigación propone una clasificación de las microrregiones distinta a la anterior, en función del nivel de gobierno o escala territorial desde la que parte la iniciativa y liderazgo del proceso de microrregionalización y en función de su posición en relación a los límites departamentales y nacionales:

1. Microrregiones impulsadas por la sociedad local.
2. Microrregiones impulsadas por el gobierno departamental.
3. Microrregiones impulsadas por organismos nacionales.
4. Microrregiones intradepartamentales.
5. Microrregiones interdepartamentales.
6. Microrregiones internacionales.

En este caso, estas categorías pueden servir de base en el futuro para implementar políticas de apoyo en función de los respaldos políticos e institucionales que supone cada categoría, y de las fortalezas y debilidades que eso supone para cada microrregión. Con excepción de la sexta categoría, las otras cinco fueron analizadas en el estudio de casos.

Finalmente, la cuarta Hipótesis plantea que *“La heterogeneidad del mapa de las microrregiones en el Uruguay requiere una diferenciación a nivel de las políticas de desarrollo territorial que abarque a diversos organismos e instituciones públicas con competencia en la materia, y que contemple las tipologías o categorías de microrregiones propuestas, creando instancias de coordinación de las políticas y servicios entre los distintos organismos del Estado que evite la sectorialización y la superposición de funciones y prestaciones, mejorando su eficacia y eficiencia en función de los objetivos de desarrollo propuestos a nivel nacional, mesorregional, departamental y microrregional”*.

A lo largo de esta investigación se ha insistido en diversas ocasiones acerca de la importancia de poder diferenciar las acciones en el territorio en función de las características de cada microrregión, no sólo en cuanto a su perfil productivo o a sus indicadores socio-económicos, sino también a partir de su dotación de recursos (materiales e intangibles) y en cuanto a un proyecto o plan estratégico de desarrollo para la zona, habiéndose señalado también las principales virtudes de la microrregión como unidad territorial para llevar adelante esas acciones diferenciadas. Por lo tanto, las propuestas de tipologización planteadas en las hipótesis de este trabajo y su actualización durante la investigación, fueron hechas bajo la premisa de facilitar la diferenciación de acciones en el territorio a partir de la promoción de la territorialización de políticas públicas y de la participación de los principales actores productivo-empresariales, sociales, políticos e institucionales que actúan sobre el territorio. Así será posible a su vez, identificar y apuntalar los puntos más débiles de cada microrregión, aquellos que requieren mayor ayuda externa. Situaciones distintas requieren soluciones diferenciadas.

Vázquez Barquero (1994) distingue tres tipos básicos de territorios en función de sus posibilidades de desarrollo y los relaciona con el tipo de políticas diferentes que se requiere aplicar en cada caso, reivindicando la necesidad de actuación diferenciada en el territorio, en este caso en función de los tipos de actores que deben asumir el rol protagónico:

- Áreas con reducido potencial de desarrollo: las políticas de desarrollo “desde arriba” son quizá las más adecuadas para mejorar las condiciones sociales y económicas locales. Los objetivos principales de políticas de desarrollo serían mantener el nivel de vida de la población y preservar el patrimonio histórico, cultural y ecológico de la zona.
- Áreas con potencial de desarrollo endógeno: las iniciativas locales pueden jugar un papel importante en la medida en que logren identificar un conjunto de factores positivos que puedan servir de base para impulsar el cambio estructural que le permita dar el “salto”, ya que en estas áreas existen recursos humanos, servicios, cultura y tradición.
- Áreas problema cuyo sistema productivo podría reestructurarse si ciertas carencias fueran atendidas; en general relativas al entorno productivo.

Es claro que, en la mayoría de las ocasiones las acciones requeridas por los planes de desarrollo microrregionales y departamentales escapan a las posibilidades de los gobiernos departamentales, sea debido a sus competencias legales o a la magnitud de los recursos requeridos para concretarlas, que suelen exceder sus posibilidades presupuestales.

A modo ilustrativo, se elaboró una matriz en la que por una parte se dispusieron las cinco categorías o tipologías propuestas en este capítulo, y por otro los principales organismos públicos cuya participación en el territorio, junto con los gobiernos departamentales, se entiende relevante para los procesos de desarrollo microrregional. El cruce de ambos permite observar que para las microrregiones con predominancia de aglomeraciones urbanas, por ejemplo, la Intendencia Departamental desempeña un papel fundamental por ser la institución con competencia específica en materia del planeamiento urbano, aunque también tienen una importante incidencia el Mtop, Ute, Ose y Antel en relación a la red de servicios urbanos, y el Piai y el Mides en la atención a población que reside en asentamientos irregulares, en situación de pobreza o en hogares vulnerables, mientras que en las microrregiones con predominancia de actividades rurales intervienen, además de la Intendencia Departamental (vialidad rural, desarrollo rural, etc.), el Mgap y la OPP (distintos programas) para el apoyo y capacitación a la producción familiar, la Anep, en cuanto al fomento de la educación básica y técnica específica, Ute, Ose, Antel para la mejor de las redes de servicios para la residencia y para la producción, y Mevir y el Instituto Nacional de Colonización para facilitar el acceso a la vivienda digna y a la tierra. Esto no significa que esos organismos no puedan participar en la articulación y coordinación de acciones en microrregiones correspondientes a categorías para las que no fueron indicados en la matriz, ni que otros organismos o instituciones no puedan participar, además de que, como se señaló anteriormente, una microrregión puede participar de más de una categoría, sino que pretende presentar una visión simplificada a efectos de ejemplificar más claramente la diferenciación de acciones que se requeriría en función de estas cinco categorías.

Por otra parte, esta matriz realiza una lectura a partir de los organismos públicos señalados, que permite observar por ejemplo que, mientras que organismos como la Anep, Ute, Ose, Antel o la OPP intervienen en forma preponderante en casi todos los tipos de microrregiones, algunas instituciones lo hacen en tan sólo una, como el Ministerio de Turismo, o la Dinama. Esto implica que aquellos organismos que intervienen en mayor cantidad de categorías (o en su defecto, en las categorías con mayor número de microrregiones), deberían alcanzar un mayor grado de desconcentración, con mayor presencia en territorio, y desarrollar mecanismos ágiles de comunicación interna y/o descentralización de determinadas decisiones, a los efectos de poder responder en forma eficiente y dinámica a las exigencias de los procesos de desarrollo microrregionales. Del mismo modo, para las categorías de microrregiones en las que participan mayor número de instituciones públicas, el gobierno departamental debería ser capaz de generar ámbitos de participación, coordinación y

articulación de acciones lo suficientemente vigorosos como para poder dar respuesta integral a las demandas que surjan de los planes microrregionales, y más cercano debería ser el vínculo de la oficina de gestión de los planes microrregionales con esos ámbitos.

Más allá de la validez técnica que pudiera corresponder a esta matriz, no puede desconocerse las limitaciones que suponen para su aplicación la lógica tradicional la gestión cotidiana del gobierno –nacional, departamental o local- donde la asignación de recursos es un resorte fundamentalmente político –y por ende discrecional y subjetivo-, donde los criterios técnicos suelen quedar relegados a un segundo plano, lo cual no quita que una matriz de este tipo no pueda constituir un interesante insumo para los tomadores de decisiones preocupados por mejorar las condiciones de vida en las zonas más deprimidas del país, y promover una mayor cohesión territorial en todo el país.

## 9. BIBLIOGRAFÍA

**AAVV (2008):** “Desafíos y oportunidades de la Ley de Ordenamiento Territorial para los Gobiernos Departamentales”. Congreso de Intendentes / OPP / MVOTMA / AECID / Junta de Andalucía / PNUD. Fortalecimiento institucional del Congreso de Intendentes y los gobiernos departamentales Montevideo.

**AAVV (2010):** “Aportes y reflexiones para la Agenda Nacional de Descentralización”. Coordinador José Raúl Rodríguez. Programa Uruguay Integra, OPP/UE. Montevideo.

**ACOSTA, Alberto (2009):** “El Buen Vivir, una oportunidad por construir”. Portal de Economía Solidaria, Redes de Economía Alternativa y Solidaria. 17 de febrero. [www.economiasolidaria.org](http://www.economiasolidaria.org)

**ALBURQUERQUE, Francisco (2001):** “La importancia del enfoque del desarrollo económico local”. En: Madoery, Oscar; Vázquez Barquero, Antonio (editores) (2001): “Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local”. Ed. Homo Sapiens. Rosario. [www.cedt.edu.ar](http://www.cedt.edu.ar)

**ALBURQUERQUE, Francisco (2002):** “Desarrollo económico local y cooperación descentralizada para el desarrollo”. En: “Desarrollar lo local para una globalización alternativa”. Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional (Hegoa). Bilbao.

**ALBURQUERQUE, Francisco (2003):** “Teoría y práctica del enfoque del desarrollo local”. Instituto de Economía y Geografía, Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid.

**ALBURQUERQUE, Francisco (2007):** “Teoría y práctica del enfoque del desarrollo local”. R. “Oidles”. Universidad de Málaga. Málaga, abril-junio. Año 1. Nº 0. (versión digital).

**ALBURQUERQUE, Francisco:** “identidad y Territorio”. Instituto de Economía y Geografía, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

**ALBURQUERQUE, Francisco; COSTAMAGNA, Pablo; FERRARO, Carlo (2008):** “Desarrollo económico local, descentralización y democracia”. Universidad Autónoma de San Martín. Buenos Aires.

**AROCENA, José (2002):** “El desarrollo local: un desafío contemporáneo”. Ed. Taurus – Ucedal. Montevideo.

**AROCENA, José (2004):** “La tensión actor – sistema en los procesos contemporáneos de desarrollo”. Instituto de Estudios sobre el Desarrollo Regional y Local. Universidad Católica del Uruguay. Montevideo, junio. Ponencia presentada al Seminario Taller ‘Descentralización, desarrollo humano local y desarrollo rural sostenible. Intercambio de experiencias territoriales de gestión participativa en Cuba y Uruguay’ Universidad de la República – Universidad de La Habana. Treinta y Tres, 2008.

**BARRENECHEA, Pedro; RODRÍGUEZ, Adrián; TRONCOSO, Carlos (2008):** “Análisis y priorización de los recursos económicos del departamento con potencialidad para un desarrollo local sostenible. Departamento de Durazno”. PNUD-ART. Montevideo.

**BARRENECHEA, Pedro; RODRÍGUEZ, Adrián; TRONCOSO, Carlos (2008):** “Vocación industrial de la microrregión corredor Ruta 8. Oportunidades de intervención para el fomento del desarrollo local”. Centro de Estudios Estratégicos Canarios – Intendencia Departamental de Canelones – UDM/OPP. Montevideo, setiembre.

**BERVEJILLO, Federico, et al (1996):** “Agenda de las políticas territoriales en el cambio de siglo.” Vol. II del informe intermedio. Dinot, Mvotma. Montevideo.

**BERVEJILLO, Federico; YIM, Cheung Koom (1995):** “Análisis prospectivo de microrregiones”. Estudio general para el diseño de las directrices de ordenamiento territorial y desarrollo del Uruguay. Informe intermedio”. DINOT, MVOTMA. Montevideo, diciembre.

**BID –Banco Interamericano de Desarrollo (2009):** “Calidad de vida más allá de los hechos. Resumen ejecutivo”. BID. [www.iadb.org](http://www.iadb.org)

**BOISIER, Sergio (1996):** “Modernidad y Territorio”. Cuadernos del ILPES, Nº 42. Santiago de Chile.

**BOISIER, Sergio (1997):** “Sociedad civil, participación, conocimiento y gestión territorial”. ILPES, Santiago de Chile, junio.

**BOISIER, Sergio (1998):** “El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico”. Santiago de Chile.

**BOISIER, Sergio (2000):** “Conversaciones sociales y desarrollo regional”. Santiago de Chile.

**BOISIER, Sergio (2001):** “Crónica de una muerte frustrada: el territorio en la globalización. La recuperación de las políticas territoriales”. Texto de la conferencia dictada en el Instituto de Postgrado en Estudios Urbanos, Arquitectónicos y de Diseño. Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile, 27 de julio.

**BOISIER, Sergio (2001):** Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?. En: Madoery, Ocar; Vázquez Barquero, Antonio (eds.) ‘Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local’. Rosario.

**BOISIER, Sergio (2002):** “2001: la odisea del desarrollo territorial” Santiago de Chile, abril.

**BOISIER, Sergio (2003a):** “¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?”. Revista del Clad Reforma y Democracia. N° 27. Caracas, octubre.

**BOISIER, Sergio (2003b):** “Una (re)visión heterodoxa del desarrollo (territorial): un imperativo categórico” Santiago de Chile, noviembre.

**BOISIER, Sergio (2005):** “Un ensayo epistemológico y axiológico sobre gestión del desarrollo territorial: conocimiento y valores.” Santiago de Chile y Alcalá de Henares.

**CARDEILLAC GULLA, Joaquín (2010):** “Pobreza rural y pobreza agraria en el Uruguay de la última década”. Montevideo.

**CAROU, Heriberto Cairo (2001):** “Territorialidad y fronteras del Estado – nación. Las condiciones de la política en un mundo fragmentado”. R. “Política y Sociedad”. Madrid. N° 36.

**CASTRO CASAS, Carlos (2011):** “El ordenamiento territorial en el nuevo marco legal”. En: FARQ (2011) ‘Ordenamiento Territorial. Programa de formación y capacitación para implementar procesos de ordenamiento territorial’. Proyecto Forte. Uruguay Integra. OPP-UE.

**CEEC –Centro de Estudios Estratégicos Canarios (2006):** “Agenda Microrregional”. Intendencia Departamental de Canelones. Montevideo, 28 de setiembre.

**CEEC –Centro de Estudios Estratégicos Canarios (2006):** “El desarrollo de Canelones y la Microrregión del Noreste Canario (NEC)”. Dirección General de Desarrollo Productivo, Intendencia Departamental de Canelones. Montevideo, 16 de junio.

**CEEC –Centro de Estudios Estratégicos Canarios (2006):** “El desarrollo institucional de la Microrregión La Paz – Las Piedras – Progreso”. Intendencia Departamental de Canelones. Montevideo, 11 de agosto.

**CEEC –Centro de Estudios Estratégicos Canarios (2006):** “La Microrregión, una escala territorial para el desarrollo”. Intendencia Departamental de Canelones. Montevideo.

**CEEC –Centro de Estudios Estratégicos Canarios (2006):** “Plan de Desarrollo Estratégico Local de la ciudad de La Paz”. Intendencia Departamental de Canelones. Montevideo.

**CEEC –Centro de Estudios Estratégicos Canarios (2006):** “Plan Estratégico Canario. Primer avance”. Intendencia Departamental de Canelones. Montevideo.

**CEEC –Centro de Estudios Estratégicos Canarios (2006):** “Planificación microrregional Ruta 5 La Paz – Las Piedras – Progreso”. Intendencia Departamental de Canelones. Montevideo,

**CEEC –Centro de Estudios Estratégicos Canarios (2006):** “Sistema de Participación Canario en vista al proceso de planificación estratégica”. Intendencia Departamental de Canelones. Montevideo, febrero.

**CEPAL (2000):** “Equidad, desarrollo y ciudadanía”. Cepal. Santiago de Chile.

**CEPAL (2005):** “Informe sobre Desarrollo Humano 2005” Cepal, Santiago de Chile.

**CEPAL (2010):** “La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir”. Trigésimo tercer período de sesiones de la Cepal. Brasilia, 30 de mayo a 1° de junio.

**CLAEH (2010):** “Saber hacer en la gestión pública local. Transición 2010”. CLAEH. Montevideo, noviembre.

**CNPS -Consejo Nacional de Políticas Sociales (2010):** “Objetivos de Desarrollo del Milenio. Addendum al Informe País Uruguay 2009”. Montevideo, noviembre.

**Comisión de las Comunidades Europeas (2008):** “Libro verde sobre la cohesión territorial. Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte”. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social Europeo. Bruselas, 6 de octubre.

**Comisión Social Consultiva -Cosoco- (2004):** "Promoción de políticas microrregionales y locales para un turismo ambientalmente sustentable". Comisión Social Consultiva, UdelaR. Montevideo, mayo.

**COPADEF -Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo (1999 a):** "Estrategias de desarrollo microrregional". Secretaría de Estado de Planificación y Desarrollo. Gobierno de la Provincia del Neuquén. Neuquén.

**COPADEF -Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo (1996):** "Crisis y desafío. Propuesta para el desarrollo estratégico de la provincia de Neuquén". Secretaría de Estado del Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo. Provincia de Neuquén.

**CORAGGIO, José Luis (1993):** "La construcción de una economía popular: vía para el desarrollo humano". Instituto Fronesis. s/d.

**CORAGGIO, José Luis (2001):** "Economía del trabajo: una alternativa racional a la incertidumbre". S/D.

**CORAGGIO, José Luis (2008):** "La Economía social y solidaria como estrategia de desarrollo en el contexto de la integración regional latinoamericana". [www.coraggioeconomia.org/jlc](http://www.coraggioeconomia.org/jlc)

**CORBOZ, André:** "El territorio como Palimpsesto". En: Martín Ramos, Ángel, ed. "Lo urbano en 20 autores contemporáneos". Edicions UPC, Barcelona.

**CostaPlan (2007):** "Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial Microrregión Ciudad de la Costa". Intendencia Departamental de Canelones, DINOT, Junta de Andalucía. Ciudad de la Costa, setiembre.

**CostaPlan (2010):** "Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial Sustentable. Costaplan". Decreto 6/10 de la Junta Departamental. Canelones.

**CROCKER, David A. (2007):** "Ética internacional del desarrollo: fuentes, acuerdos, controversias y agenda". Institute of Philosophy and Public Policy. School of Public Affairs. University of Maryland.

**DE SOUZA, José (2007):** "El emprendimiento social en el cambio de época". Ponencia presentada al Seminario Taller 'Descentralización, desarrollo humano local y desarrollo rural sostenible. Intercambio de experiencias territoriales de gestión participativa en Cuba y Uruguay' Universidad de la República – Universidad de La Habana. Treinta y Tres, 2008.

**DEMATTEIS, Giuseppe; GOVERNA, Francesca (2005):** "Territorio y territorialidad en el desarrollo local. La contribución del modelo Slot". Boletín de la AGE. Departamento Interateneo. Politécnico y Universidad de Turín. N° 39.

**DINOT -Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (1996):** "Directrices de Ordenamiento Territorial y Desarrollo. Bases de discusión". Montevideo.

**DINOT -Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (2006):** "Directrices de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Territorial del Área Suroeste". Cuadernos del Territorio. N° 1. Montevideo, enero.

**DINOT -Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (1997):** "Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo. Documento síntesis". MVOTMA. Montevideo.

**DINOT -Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (2004):** "Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo. Documento Síntesis". Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Montevideo.

**DINOT -Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (2008):** "Actuación y control en el marco del Ordenamiento Territorial". Presentación. Montevideo: Primer encuentro nacional de responsables de ordenamiento territorial en las intendencias.

**DINOT -Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (2008):** "Ordenanza departamental de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible". Presentación. Montevideo: Primer encuentro nacional de responsables de ordenamiento territorial en las intendencias.

**FARQ -Facultad de Arquitectura, Universidad de la República (2011):** "Ordenamiento Territorial. Programa de formación y capacitación para implementar procesos de ordenamiento territorial". Proyecto Forte. Uruguay Integra. OPP/UE. Montevideo.

**FERNÁNDEZ TABALES, Alfonso; PEDREGAL MATEOS, Belén; RODRÍGUEZ MATEOS, Juan Carlos; PITA LÓPEZ, María Fernanda; ZOIDO NARANJO, Florencio (2009):** "El concepto de cohesión territorial. Escalas de aplicación, sistemas de medición y políticas derivadas". Universidad de Sevilla. Boletín de la AGE. N° 50.

**Fortalecimiento institucional del Congreso de Intendentes y los gobiernos departamentales (2008):** "Desafíos y oportunidades de la Ley de Ordenamiento Territorial para los Gobiernos

Departamentales”. Congreso de Intendentes / OPP / MVOTMA / AECID / Junta de Andalucía / PNUD. Montevideo.

**GALLICCHIO, Enrique; WINCHESTER, Lucy (2003):** “Territorio local y desarrollo. Experiencias en Chile y Uruguay”. Ediciones Sur/Claeh.

**GATTO, Francisco (1999):** “Cambio tecnológico neofordista y reorganización productiva. Primeras reflexiones sobre sus implicaciones territoriales”. R. “Eure”, N° 47. Santiago de Chile.

**GIMÉNEZ, Gilberto:** “La identidad social o el retorno del sujeto en sociología”. UNAM. México.

**GONZÁLEZ POSSE, Ernesto (2002):** “Desarrollo local en Uruguay. Análisis y potencialidades”. Documentos de trabajo del Rectorado. Universidad de la República. Montevideo, agosto. N° 17.

**GUDYNAS, Eduardo (2011):** “Tensiones, contradicciones y oportunidades de la dimensión ambiental del Buen Vivir”. En: Farah, I.; Vasapollo, L. (2011): ‘Vivir bien ¿paradigma no capitalista?’. CIDES – UMSA y Plural. La Paz, Bolivia, febrero.

**GUDYNAS, Eduardo; ACOSTA, Alberto (2010):** “El buen vivir más allá del desarrollo”. R. ‘Quehacer’. s/d.

**HAESBAERT, Rogério (2007):** “El mito de la desterritorialización: del fin de los territorios a la multiterritorialidad”. Ed. Bertrand. Rio de Janeiro.

**HALL, Stuart; DU GAY, Paul –compiladores (1996):** “Cuestiones de identidad cultural”. Amorrortu editores. Buenos Aires.

**HEIDEGGER Martín (1954):** "Conferencias y artículos", Barcelona, Oidós, 1994.

**HIERRO RECIO, Luis Ángel (1999):** “El desarrollo local en el marco de la economía”. En: Pérez; Carrillo: “Desarrollo local: manual de uso”. Federación Andaluza de Municipios y Provincias. Ed. ESIC-FAMP. Madrid. cap. II.

**IDC -Intendencia Departamental de Canelones (2010):** “Plan Estratégico Canario 2010 | 2030. Segundo avance”. Canelones.

**IDC -Intendencia Departamental de Canelones (2011):** “Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible”. Decreto 20/11 de la Junta Departamental; Resolución 428/012 de la Intendencia Departamental de Canelones. Canelones.

**IDM –Intendencia Departamental de Maldonado (2006):** “Construyamos el territorio departamental entre todos”. Taller territorial Maldonado – Punta del Este”. Presentación. Intendencia Departamental de Maldonado – Facultad de Arquitectura, Universidad de la República. Maldonado, 11 – 12 de agosto.

**IDM -Intendencia Departamental de Maldonado (2009-0):** “Taller Territorial Departamental”. Talleres territoriales de Maldonado ‘Construyamos el territorio departamental entre todos’. Intendencia Departamental de Maldonado – Facultad de Arquitectura, Universidad de la República – Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Maldonado.

**IDM -Intendencia Departamental de Maldonado (2009-1):** “Taller Territorial Microrregión 01 Laguna del Sauce / Portezuelo / Punta Ballena / Laguna del Diario”. Talleres territoriales de Maldonado ‘Construyamos el territorio departamental entre todos’. Intendencia Departamental de Maldonado – Facultad de Arquitectura, Universidad de la República – Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Maldonado.

**IDM -Intendencia Departamental de Maldonado (2009-2):** “Taller Territorial Microrregión 02 Piriápolis”. Talleres territoriales de Maldonado ‘Construyamos el territorio departamental entre todos’. Intendencia Departamental de Maldonado – Facultad de Arquitectura, Universidad de la República – Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Maldonado.

**IDM -Intendencia Departamental de Maldonado (2009-3):** “Taller Territorial Microrregión 03 San Carlos”. Talleres territoriales de Maldonado ‘Construyamos el territorio departamental entre todos’. Intendencia Departamental de Maldonado – Facultad de Arquitectura, Universidad de la República – Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Maldonado.

**IDM -Intendencia Departamental de Maldonado (2009-4):** “Taller Territorial Microrregión 04 Maldonado / Punta del Este”. Talleres territoriales de Maldonado ‘Construyamos el territorio departamental entre todos’. Intendencia Departamental de Maldonado – Facultad de Arquitectura,

Universidad de la República – Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Maldonado.

**IDM -Intendencia Departamental de Maldonado (2009-5):** “Taller Territorial Microrregión 05 Solís Grande”. Talleres territoriales de Maldonado ‘Construyamos el territorio departamental entre todos’. Intendencia Departamental de Maldonado – Facultad de Arquitectura, Universidad de la República – Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Maldonado.

**IDM -Intendencia Departamental de Maldonado (2009-6):** “Taller Territorial Microrregión 06 Pan de Azúcar”. Talleres territoriales de Maldonado ‘Construyamos el territorio departamental entre todos’. Intendencia Departamental de Maldonado – Facultad de Arquitectura, Universidad de la República – Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Maldonado.

**IDM -Intendencia Departamental de Maldonado (2009-7):** “Taller Territorial Microrregión 07 Aiguá”. Talleres territoriales de Maldonado ‘Construyamos el territorio departamental entre todos’. Intendencia Departamental de Maldonado – Facultad de Arquitectura, Universidad de la República – Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Maldonado.

**IDM -Intendencia Departamental de Maldonado (2009-8):** “Taller Territorial Microrregión 08 Garzón / José Ignacio”. Talleres territoriales de Maldonado ‘Construyamos el territorio departamental entre todos’. Intendencia Departamental de Maldonado – Facultad de Arquitectura, Universidad de la República – Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Maldonado.

**Intendencia Departamental de Canelones (2009):** “Propuesta de Directrices Estratégicas para el Ordenamiento Urbano Territorial (POUT) del conglomerado La Paz – Las Piedras – Progreso y la Microrregión 7. Documento Síntesis”. Montevideo.

**Intendencia Departamental de Canelones (2010):** “Plan Estratégico Canario 2010 | 2030. Segundo avance”. Canelones.

**Intendencia Departamental de Canelones (2011):** “Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible”. Decreto 20/11 de la Junta Departamental; Resolución 428/012 de la Intendencia Departamental de Canelones. Canelones.

**ITU –Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo (2006):** “Planificación del territorio – Urbanismo como política territorial”. Presentación. ITU – Facultad de Arquitectura, Universidad de la República. Montevideo, 31 de octubre.

**ITU –Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo (2008):** “Taller Territorial Departamental. Talleres territoriales de Maldonado: construyamos el territorio entre todos”. Intendencia Municipal de Maldonado – Facultad de Arquitectura, UdelaR – DINOT, MVOTMA.

**KLIKSBERG, Bernardo (2000):** “Capital social y cultura. Claves olvidadas del desarrollo”. Documento de divulgación. BID-INTAL. Buenos Aires, junio. N° 7.

**LEZAMA, Antonio (2004):** “El Patrimonio Cultural frente al desafío de la globalización. Mirada desde la Academia”. R. ‘Caras y Caretas’. Separata. Montevideo, 17 de setiembre.

**LÓPAZ PÉREZ, Ana (2007):** “Análisis del desarrollo local en España: ámbitos económico, social y jurídico – tributario”. R. “Oidles”. Universidad de Málaga. Málaga, abril – junio. Año 1. N° 0.

**MACHINEA, José Luis; HOPENHAYN, Martín (2005):** “La esquiada equidad en el desarrollo latinoamericano. Una visión estructural, una aproximación multifacética”. CEPAL. Serie ‘Informes y estudios especiales’. Santiago de Chile, noviembre. N° 14.

**MADOERY, Oscar (2003):** “¿Cómo aproximarse al desarrollo local, desde una perspectiva política?”. Universidad Nacional de San Martín.

**MADOERY, Oscar (2008):** “Conceptos básicos del Desarrollo Local”. <http://iniciativaciudadana.wordpress.com>

**MADOERY, Oscar (2008):** Otro desarrollo. El cambio de las ciudades y regiones”. Biglieri, Claudia; Parello, Gloria, compiladores. Universidad Nacional de Gral. San Martín. Buenos Aires.

**MARCUS, Juliana (2011):** “Apuntes sobre el concepto de identidad”. R. ‘Intersticios’. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires. Vol. 5(1).

**MARSIGLIA, Javier; CENTURIÓN, Francisco (2007):** “Guía de desarrollo local para juntas locales”. Fortalecimiento institucional del Congreso de Intendentes y los gobiernos departamentales.

Congreso de Intendentes, Oficina de Planeamiento y Presupuesto – Presidencia de la República, PNUD, AECI. Montevideo.

**MARSIGLIA, Javier; PINTOS, Graciela (1997):** “La construcción del desarrollo local y regional. Actores, estrategias y nuevas modalidades de intervención”. Cuadernos del Claeh. Montevideo. Año 22. N° 78-79.

**MARTÍNEZ GUARINO, Ramón (1991):** “Reforma del Estado y Microplaneamiento”. Ed. Humanistas / Ed. La Colmena. Buenos Aires.

**MARTÍNEZ GUARINO, Ramón (2004):** “Estrategias de gestión y microplaneamiento”. Ed. Lumen Humanitas. Buenos Aires.

**MARTÍNEZ GUARINO, Ramón (2006 a):** “Cerro Chato Plan. Una experiencia de desarrollo local en la microrregión del Uruguay profundo”. AECI - PNUD. Montevideo, abril.

**MARTÍNEZ GUARINO, Ramón (2006 b):** “El desarrollo institucional de la Microrregión La Paz - Las Piedras - Progreso”. Borrador de trabajo interno. CEEC. Montevideo, agosto.

**MARTÍNEZ GUARINO, Ramón (2006 c):** “La microrregión, una escala territorial para el desarrollo”. CEEC. Montevideo, febrero.

**MARTÍNEZ GUARINO, Ramón (2008):** “Gestión y cambio en Canelones. Aportes para el debate desde una visión de alta simplicidad”. CEEC. Intendencia Departamental de Canelones. Montevideo.

**MARTÍNEZ GUARINO, Ramón (2009):** “Descentralización, municipalización, municipios y microrregiones”. Borrador de trabajo. Neuquén, noviembre.

**MARTÍNEZ GUARINO, Ramón; BALDOIRA, Carlos (2008):** “Proyecto Santa Clara. Una experiencia de desarrollo local en el Uruguay Profundo”. Intendencia Departamental de Treinta y Tres – OPP/UDM – BID. Montevideo.

**MARTÍNEZ GUARINO, Ramón; VIGO ROCCA, Ana; VENTURINI, Paula; MAZÓN, Ana; VIDAL CESÍN, Virginia (2009):** “Plan Estratégico Canelones Capital. Avances de una experiencia innovadora”. Centro de Estudios Estratégicos Canarios (CEEC), Intendencia Departamental de Canelones. Montevideo, julio.

**MAX-NEEF, Mamfred (1986):** “La economía descalza. Señales desde el Mundo Invisible”. Colección Pensamiento Descalzo -1. Cepaur – Nordam Comunidad. Estocolmo, Buenos Aires, Montevideo. (1ª edición en inglés: 1982).

**MAX-NEEF, Mamfred (2005):** “Para otra economía”. Conferencia dictada en la Facultad de Economía de la Escuela Colombiana de Ingeniería. PowerPoint. Bogotá, agosto

**MAX-NEEF, Mamfred; ELIZALDE, Antonio; HOPENHAYN, Martín (1998):** “Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones”. Ed. Nordam Comunidad – Icaria Editorial. Barcelona. (1ª edición: 1986)

**MIDES-OPP (2011):** “Reporte Social 2011. Principales características del Uruguay Social”. Ministerio de Desarrollo Social – Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia de la República. Montevideo, diciembre.

**MONCAYO JIMÉNEZ, Edgard (2001):** “Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial”. Ipes. Santiago de Chile, agosto.

**MONCAYO JIMÉNEZ, Edgard (2002):** “Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización”. Ipes, Cepal. Serie gestión pública. Santiago de Chile, diciembre. N° 27.

**MUSSO, Carlos (2005):** “Las escalas óptimas de gestión para el territorio uruguayo y definición de criterios para su articulación e instrumentación”. Tesis final. Maestría de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República. Montevideo.

**MVOTMA –Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (2010):** “Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Aproximación básica. Documento de trabajo para discusión”. MVOTMA. Montevideo.

**ONU –Organización de las Naciones Unidas (2000):** “Declaración del Milenio”. Resolución aprobada por la Asamblea General –A/RES/55/2. Nueva York, 8 de setiembre.

**ONU-Uruguay –Organización de las Naciones Unidas (2003):** “Objetivos de Desarrollo del Milenio. Documento base para la discusión nacional”. Ediciones Trilce. Montevideo.

**OZSLAK, Oscar; SERAFINOFF, Valeria (2009):** “Diseño institucional y descentralización territorial en un país unitario y centralizado como Uruguay. Informe de Avance”. Informe inédito. Programa Uruguay Integra, OPP/UE. Montevideo.

**PIÑEIRO, Diego (2004b):** “Tierra y territorio en la construcción de la identidad de la acción colectiva en la cuenca del Plata”. Ponencia presentada al Seminario Taller ‘Descentralización, desarrollo humano local y desarrollo rural sostenible. Intercambio de experiencias territoriales de gestión participativa en Cuba y Uruguay’ Universidad de la República – Universidad de La Habana. Treinta y Tres, 2008.

**PNUD –Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2005):** “Desarrollo humano en Uruguay 2005. El Uruguay hacia una estrategia de desarrollo basada en el conocimiento”. PNUD Uruguay. Montevideo.

**PNUD –Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2008):** “Desarrollo Humano en Uruguay 2008. Política, políticas y desarrollo humano”. PNUD-Uruguay. Montevideo.

**PRATS, Joan (2005):** “Pero ¿Qué es la gobernanza?”. R. Gobernanza. N° 17. 1° de febrero. [www.iigov.org](http://www.iigov.org)

**República Oriental del Uruguay (2008):** Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. 18.308.

**RIELLA, Alberto (2008):** “Sociedad y territorio: las perspectiva de la equidad social y la cohesión territorial”. Ciclo de diálogo: producción de alimentos y desarrollo sostenible. Programa de Cohesión Social y Territorial Uruguay Integra, -UE/OPP- IICA Uruguay. Montevideo, octubre.

**RIELLA, Alberto; MASCHERONI, Paola (2008):** “La pluriactividad en el medio rural uruguayo”. Ponencia presentada al Seminario Taller ‘Descentralización, desarrollo humano local y desarrollo rural sostenible. Intercambio de experiencias territoriales de gestión participativa en Cuba y Uruguay’ Universidad de la República – Universidad de La Habana. Treinta y Tres, 2008.

**RODRÍGUEZ MIRANDA, Adrián (2006):** “Desarrollo económico territorial endógeno”. Instituto de Economía. Serie Documentos de Trabajo. DT 02/06. Montevideo, junio.

**RODRÍGUEZ MIRANDA, Adrián (2010):** “Análisis socio-económico departamental a partir de indicadores básicos de cohesión territorial para Uruguay”. Informe. Programa de Cohesión Social y Territorial Uruguay Integra, OPP/UE, VNG. Montevideo, diciembre.

**RODRÍGUEZ MIRANDA, Adrián (2011):** “Diagnóstico de cohesión territorial para Uruguay”. Informe Final. Programa de Cohesión Social y Territorial Uruguay Integra, OPP/UE, VNG. Montevideo, julio.

**RODRÍGUEZ MIRANDA, Adrián (2011b):** “Cohesión Territorial en Uruguay: ¿Nuevo desafío del crecimiento?”. Jornadas de Economía del Banco Central del Uruguay. Montevideo.

**ROU –República Oriental del Uruguay (2006):** “Exposición de motivos de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible”. Montevideo, setiembre.

**ROZAS, Patricio; SÁNCHEZ, Ricardo (2004):** “Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico revisión conceptual”. Cepal. Santiago de Chile, octubre.

**SACK, Robert D. (1986):** “Human Territoriality: its theory and history”. Cambridge, Cambridge University Press

**SAQUET, Marcos Aurelio; CICHOSKI, Pâmela (2011):** “Concepções de geografia, espacio e território nos anais do IV seminário estadual de estudos territoriais e II seminário nacional sobre múltiplas territorialidades. Revista Geográfica de América Central. 11 de setiembre. N° especial.

**SCHELOTTO, Salvador (2006):** “Directrices estratégicas para el Plan de Ordenamiento Urbano Territorial (POUT) del conglomerado urbano La Paz – Las Piedras – Progreso – Departamento de Canelones. Informe final de consultoría”. Montevideo, 14 de diciembre.

**SCHELOTTO, Salvador (2006):** “Informe final de consultoría. Directrices estratégicas para el ordenamiento territorial del conglomerado urbano La Paz - Las Piedras – Progreso, departamento de Canelones”. Montevideo, 14 de diciembre.

**SCHNEIDER, Sergio; PEYRÉ TARTARUGA, Iván G. (2006):** “Territorio y enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales”. En: Manzanal, M.; Neuman, G.; Lattuada, M.: “Desarrollo rural, organizaciones, instituciones y territorio”. Ed. Circus. Buenos Aires.

**SCHUMACHER, E. F. (1978):** “Lo pequeño es hermoso”. Ediciones Orbis S.A. Buenos Aires, 1983.

**SEN, Amartya K. (1992):** “Sobre conceptos y medidas de pobreza”. R. “de Comercio Exterior”. México. Vol. 42. N° 4. . [www.eumed.net](http://www.eumed.net)

**SEN, Amartya K.:** “Capacidad y bienestar” (extracto). [www.eumed.net/textos](http://www.eumed.net/textos)

**SGPDT -Secretaría General de Planificación y Desarrollo Territorial (2009):** “Libro Verde sobre la cohesión territorial. Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte. Contestación a las preguntas para el debate”. Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio, Junta de Andalucía. Sevilla, 28 de febrero.

**SIERRA, Nelson; FREITAS, José; IGLESIAS, María José; BRITO, Álvaro; ROCHA, Lorena (2008):** “Plan de la Microrregión Ruta 5 Sur. Avances de una experiencia en descentralización participativa”. Centro de Estudios Estratégicos Canarios (CEEC), Intendencia Departamental de Canelones. Montevideo, noviembre.

**SOJO, Ana; UTHOFF, Andras –editores- (2007):** “Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones”. Documento de proyecto. Cepal. Santiago de Chile, febrero.

**SOUZA, Edevaldo Aparecido; PEDON, Nelson Rodrigo (2007):** “Território e identidade”. R. Eletônica da Associação dos Geógrafos Brasileiros – Seção Três Lagoas, MS.

**STIGLITZ, Joseph E. (2004):** “El Consenso post consenso de Washington”. The initiative for policy dialogue.

**STIGLITZ, Joseph E. (2008):** “El malestar en la globalización”. Punto de Lectura. España. (1ª edición: 2002).

**U-IIIIS (2008b):** “Escenarios Territoriales”. Borrador. Programa Uruguay Tercer Siglo, Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia de la República. Montevideo, 17 de diciembre.

**U-IIIIS (2009):** “El territorio en la estrategia de desarrollo: Documento T-2”. Programa Uruguay Tercer Siglo, Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia de la República. Montevideo, abril.

**U-IIIIS (2009b):** “El territorio en la estrategia de desarrollo: Documento T-4”. Programa Uruguay Tercer Siglo, Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia de la República. Montevideo, mayo.

**UNIÓN EUROPEA – Dirección General de Política Territorial (2004):** “Informe intermedio sobre la cohesión territorial”. UE. Luxemburgo.

**URRUZOLA, Juan Pedro (2005):** “Contribución a la crítica del territorio como materia ordenable”. Tesis final, MOT. Montevideo.

**URRUZOLA, Juan Pedro (2009):** “Aproximación básica a las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial”. Dinot-Mvotma. Montevideo, diciembre.

**URRUZOLA, Juan Pedro (2009):** “Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial: una perspectiva territorial”. Informe inédito. MVOTMA. Montevideo.

**URRUZOLA, Juan Pedro (Coordinador); BALDOIRA, Carlos; BELLORA, Humberto; ELIZALDE, Leonardo; ERRANDONEA, Fernando; ESPINOSA, Wilson; PAMPILLÓN, Andrés; RESNICHENKO, Yuri; VAINER, Débora; VENTURINI, Paula; (2007):** “Bases para el ordenamiento y desarrollo territorial de la Microrregión del Uruguay Profundo”. Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (Facultad de Arquitectura – Udelar). Facultad de Arquitectura – Udelar / DINOT. Montevideo.

**VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio (1999):** “Desarrollo local y territorio”. En: Pérez; Carrillo: “Desarrollo local: manual de uso”. Federación Andaluza de Municipios y Provincias. Ed. ESIC-FAMP. Madrid. cap. III.

**VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio (1999):** “El desarrollo local: una estrategia para el nuevo milenio”. Revista de Estudios Cooperativos. Escuela de Estudios Cooperativos. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad Complutense de Madrid. Madrid. Nº 68.

**VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio (2000b):** “Desarrollo local, una estrategia para tiempos de crisis”. Universidad Autónoma de Madrid.

**VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio (2005):** “Las nuevas bases del desarrollo”. Ed. Antoni Bosch. Barcelona. <http://books.google.com.uy/books>

**VEIGA, Danilo (2002):** “Transformaciones socioeconómicas y desigualdades regionales en Uruguay”. Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo.

**VEIGA, Danilo; RIVOIR, Ana Laura (2005):** “Sociedad y territorio. Montevideo y el Área Metropolitana”. Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo.

**VENEZIANO, Alicia (1996):** “La descentralización en el marco de la reforma del Estado”. Montevideo.

**VIDART, Daniel (2000):** “¿Identidad nacional?”. Conferencia dictada en la sesión de clausura del ciclo ‘El rico patrimonio de los orientales’. Comisión del Patrimonio Cultural de la Nación. Montevideo.

**VIDART, Daniel (2006):** “La identidad de los uruguayos”. R. Dosmil30. [www.montevideo.com.uy/notdosmil30\\_41216\\_1.html](http://www.montevideo.com.uy/notdosmil30_41216_1.html).

**VIDART, Daniel (s/d):** “¿Qué es eso de la identidad nacional?”. R. Dosmil30. [www.montevideo.com.uy/catdosmil30\\_256\\_1\\_1.html](http://www.montevideo.com.uy/catdosmil30_256_1_1.html)

**VIDART, Daniel (s/d):** “La construcción de la identidad nacional.” [www.tiempo.com.uy](http://www.tiempo.com.uy)

**VIDART, Daniel (s/d):** “Lo uruguayo. Entre la identidad y la alteridad”. R. Bitácora.

**VITELLI, Rossana (2007):** “Procesos de participación, ciudadanía y capital social en las mujeres rurales”. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Ponencia presentada al Seminario Taller ‘Descentralización, desarrollo humano local y desarrollo rural sostenible. Intercambio de experiencias territoriales de gestión participativa en Cuba y Uruguay’ Universidad de la República – Universidad de La Habana. Treinta y Tres, 2008.

**WAISMAN, Marina (1989):** “10 arquitectos latinoamericanos”. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Dirección General de Arquitectura y Vivienda de Andalucía. Sevilla.