

05 Turismo y Patrimonio. Las pequeñas localidades y sus microrregiones. Alternativas de desarrollo*

RESUMEN El estudio centró su atención en la búsqueda de alternativas para el desarrollo integral de las pequeñas localidades y microrregiones del territorio uruguayo, para potenciar sus aptitudes endógenas, a través de la identificación y promoción de políticas de actuación basadas en la actividad turística, que posibiliten la complementariedad y diversidad de la base productiva.

Más precisamente, éstas se orientan a encauzar y potenciar la gestión de los recursos patrimoniales “naturales y culturales” de las pequeñas localidades y sus microrregiones, y a promover una actitud proactiva, que permita el desarrollo de procesos económicos incrementales, tendientes a la creación de empleo, a la reactivación productiva y al desarrollo del ser social, en un marco de sustentabilidad y respeto de las identidades locales.

Se identificaron comportamientos diferenciales en el territorio nacional, atendiendo a sus restricciones y potencialidades, así como los riesgos de asumir la generación de alternativas de desarrollo a escala local y microrregional en las distintas dimensiones que debe afrontar un turismo sostenible.

SUMMARY The study is focused on searching alternatives for integral development of small localities and micro regions in Uruguayan territory, fostering its own internal aptitudes through the identification and promotion of action policies based on tourism activities, which would enable complement and diversity in the productivity basis.

More precisely, these policies are oriented towards guiding and upgrading “natural and cultural” heritage resources management in small localities and its micro regions, promoting a proactive attitude that would allow the development of incremental economy processes, tending to create employment, to productive reactivation and to the development of the social being in a framework of sustainability and respect for local identities.

Restrictions and potentialities as well as risks to be assumed are identified in the national territory in order to generate local and micro-regional development alternatives, tackling the different dimensions that sustainable tourism must face.

Palabras clave desarrollo territorial | desarrollo local | turismo | patrimonio

Key words territorial development | local development | tourism | heritage

Grupo Promotor para el Desarrollo de Montevideo

Coord. Ejecutiva: Arq. Mabel Olivera

Comisión Social Consultiva

Universidad de la República

E-mail: eolivera@farq.edu.uy

* Propuesta realizada en el Marco de la Comisión Social Consultiva. UDELAR, año 2003. Con participación de *Facultad de Arquitectura*: Instituto de Teoría de la Arquitectura y urbanismo; Instituto de Historia de la Arquitectura; Instituto de Diseño, Taller Schelotto. *Facultad de Ciencias*: Laboratorio de Estudios Socio Territoriales. Con el apoyo de la Unidad de Relacionamiento con el Sector Productivo y la Facultad de Ciencias Sociales. Equipo, Responsable: Coordinadora Ejecutiva: Arq. Mabel Olivera; Coordinadores Generales: Arq. M^o Julia Gómez, Arq. Rosana Somaruga; Investigadores: Arq. Maya Díaz, Arq. M^o Julia Gomez, Arq. Eleonora Leicht, Arq. Mercedes Medina, Arq. Enrique Neirotti, Arq. Mabel Olivera, Lic. Carlos Peña, Arq. Norma Piazza, Arq. Cecilia Ponte, Arq. Alvaro Soba, Arq. Rosana Somaruga, Arq. Alvaro Trillo, Bach. Tabaré Ferreira, Bach. Alma Várela. Desarrollado en conjunto con las siguientes organizaciones sociales e institucionales: Comisión Departamental del Patrimonio Histórico y Cultural de Durazno, Comisión, de Desarrollo Local de Sarandí del Yí, Asociación Cultural Capilla de Farruco, Junta Local Autónoma de Sarandí del Yí, IM de Durazno, Comisión del Patrimonio de Villa La Paz y Rincón del Rey, Movimiento Lapaceño, IM de Colonia, Liga de Fomento de Villa Serrana, IM de Lavalleja, el Ministerio de Turismo, CUDECOOP y SUNCA. - PIT CNT. Propuestas de estudiantes del Taller Schelotto de los años curriculares 2001-2002 -2003.

“...Puesto que los recursos financieros suelen ser escasos, vale la pena destacar que se puede lograr mucho con muy poco al nivel local o regional, siempre que el pueblo sea estimulado por las oportunidades personales que se le ofrecen, por lo reducidas que sean. En todas las regiones, en todas las ciudades es posible encontrar a jóvenes con motivación, espíritu y voluntad para promover la revitalización de sus ciudades natales, en vez de tener que emigrar a otros lugares...”

Manfred Max-Neef, La economía descalza, p. 232

Introducción Las localidades configuradas como centros de articulación territorial a escala local y microrregional se constituyen en pilares importantes para el desarrollo nacional. Brindan a la población calidades ambientales y de confort urbano excepcionales debido a: su menor presión demográfica, la adecuada complejidad funcional, el carácter urbano más equilibrado y su eficaz papel de intermediación en los procesos de gestión y administración.

A partir de esta base, se entiende que es necesario y posible resignificar el valor de la escala local en su carácter de generadora de identidades propias, de soporte de los valores socio-comunitarios, y de desarrollo del ser social, lo que requiere –desde la academia, pero también desde la perspectiva de los organismos nacionales y departamentales–, la generación de conocimientos y la búsqueda de “nichos alternativos” de reposicionamiento para las localidades y sus microrregiones signadas por la exclusión territorial, funcional y económica.

En esta dirección se busca, promover el desarrollo de las mismas, a través de la identificación de acciones, que permitan generar nichos alternativos de actuación, considerando diferentes escalas territoriales. Así como la identificación de aquellos parámetros de comportamiento territorial que posibiliten delinear políticas diferenciales en el territorio nacional, entender sus singularidades y especificidades, y promover la generación de una actitud proactiva en los escenarios planteados, –corto, mediano y largo plazo.

Las localidades y sus microrregiones

Protagonistas del desarrollo Las microrregiones que constituyen el territorio nacional, y sus localidades, están sufriendo en parte los impactos de las transformaciones territoriales derivadas de la reestructuración que el modelo económico

y la lógica empresarial global provocan a escala nacional y transnacional. Los proyectos de conectividad, la reconversión productiva y la localización de inversiones transnacionales en los centros urbanos y regiones de mayor receptividad, han producido en nuestro territorio fuertes desequilibrios. Esto se manifiesta principalmente a través de los debilitamientos de las pequeñas y medianas localidades y en la agudización de su participación marginal al sistema urbano territorial.

Pero a su vez, estas localidades mantienen fuertes equilibrios en su estructura interna tanto a nivel espacial como de organización social, y la escala que conforman y el ámbito territorial que definen, les permiten un desarrollo productivo integrado a su marco natural y cultural y un desarrollo del ciudadano y la ciudadanía que las grandes ciudades sólo ofrecen con limitaciones.

Por esto último es que se entiende conveniente que, las localidades pequeñas afronten el desafío de integrar sus valores identitarios al contexto de transformaciones emergentes, insertándose con nuevos proyectos, adecuando el manejo de los recursos naturales, fortaleciendo sus redes sociales y potenciando su capital humano y el conjunto de activos de la sociedad local.

En este sentido, el estudio se centró en el concepto de “Desarrollo Territorial” como una “expresión semántica específica”¹, que prefigura ideas de equidad social, de reconocimiento de la diversidad cultural, de la generación de nuevas oportunidades y actividades y una gestión comunitaria que fortalezca los vínculos de la comunidad con los ecosistemas con los que interactúa.

La propuesta planteó el abordaje de distintas escalas de actuación, en el convencimiento de que éstas no son excluyentes, sino que por el contrario son complementarias y mutuamente necesarias. Así como la lógica de la globalización imprime su impronta sobre las políticas nacionales de desarrollo territorial, se considera que también desde lo local es posible posicionarse y gravitar sobre las mismas.

La puesta en marcha de un proceso de desarrollo local implica la aprehensión de las iniciativas como propias para los actores locales, haciéndolas suyas por convicción, sin perjuicio de que su animación y motivación (así como otros recursos) puedan ser externos al sistema local. Según la impronta de las distintas comunidades territoriales, se podrán distinguir roles y funciones, dirigidas a la búsqueda de su complementariedad con los diferentes ámbitos territoriales y transitar hacia un desarrollo local integrado.

Los ejes temáticos del estudio

Sostenibilidad Desde su génesis, el proyecto tomó como uno de sus principales ejes del “desarrollo local”, la concepción del desarrollo sostenible. Reconociéndolo

¹ Hidalgo Tuñón, Alberto: *Teoría, Historias y Modelos de la Idea de Desarrollo: Una interpretación*.

como un fenómeno dinámico y multidimensional, que considera el ayer, el hoy y el mañana; al hombre y a la naturaleza; al crecimiento económico y al desarrollo del ser social, dentro de los procesos generativos que el desarrollo implica.

La dimensión económica que ocupa un lugar predominante en la concepción clásica es una dimensión más del desarrollo sostenible, que se incorpora junto con las dimensiones ambientales, sociales, culturales, políticas y éticas.²

Como sostiene Guimaraes³:

“el verdadero problema que se debe debatir no es la obvia existencia de tendencias hacia la inserción en la economía globalizada, sino qué tipo de inserción nos conviene, qué tipo de inserción permite tomar las riendas del crecimiento en bases nacionales, y qué tipo de inserción permite mantener la identidad cultural, la cohesión social y la integridad ambiental en nuestros países...”.

Patrimonio El territorio contiene diversas dimensiones patrimoniales que nos hablan de su génesis y nos proyectan a un futuro posible a partir de sus valores naturales y culturales.

Entendemos al patrimonio como una síntesis simbólica de los valores identitarios de una comunidad que los reconoce como propios. Ello implica un proceso de valoración y la construcción de un repertorio seleccionado constituido por aspectos, tanto materiales como intangibles, que constituyen parte del substrato cultural de una comunidad, fuertemente relacionado con la historia y soporte de un sentimiento de grupo, intensamente asociado a la idea de Nación, se lo concibe hoy como un proceso en permanente construcción y es parte integrante de la vida contemporánea.

La incorporación del patrimonio a usos turísticos con criterios de sustentabilidad debe considerarse dentro de políticas de gestión ambiental del territorio y no desde políticas sectoriales.

Turismo El turismo es un fenómeno complejo, encierra en él un cúmulo de intereses y factores confluyentes de distinta naturaleza.

En este sentido, es promotor de cambios; en tanto que la escala de mo-

² Sustentabilidad ambiental, en cuanto acceso y uso de los recursos naturales con mantenimiento de la biodiversidad. Sustentabilidad Social, en cuanto reducción de la pobreza y promoción de la equidad social. Sustentabilidad Cultural, como preservación de la diversidad de valores, prácticas y símbolos de identidad. Sustentabilidad política, con relación a la accesibilidad en los procesos de toma de decisiones públicas. Sustentabilidad Ética, con relación a la dignidad humana y al 'deber ser' local.

³ Guimaraes, Roberto P. (1998): *Aterrizando una cometa. Indicadores territoriales de sustentabilidad*. Documento para ser editado. Santiago de Chile.

vimientos de visitantes, los efectos interculturales y las oportunidades comerciales que llegan con él afectan por fuerza a las comunidades.

La expansión del turismo es una posibilidad cierta de generar actividad económica en zonas deprimidas y, además, puede ser una estrategia para conservar y disfrutar recursos naturales, mantener ecosistemas, preservar, animar y dar realce al patrimonio histórico y a las expresiones culturales de los lugares donde se desarrolla.⁴ En su gestión y desarrollo, se involucra un amplio espectro de actores estatales y privados.

El turismo nacional debe ser entendido como una herramienta de doble finalidad: por un lado, impulsor de la conservación y gestión de los recursos naturales y culturales, y por otro, factor de crecimiento de las economías locales y microrregionales. La primera, orienta su gestión para la revalorización del patrimonio y su adecuada interpretación, la segunda, genera oportunidades laborales y de dinamización económica a través de la captación de renta obtenida en áreas prósperas.

Metodología El estudio se realizó en dos niveles: el primer nivel atiende a una mirada diferencial de la totalidad del territorio nacional, a través de una serie de mapas temáticos y conceptuales, que hacen referencia a las distintas modalidades desarrolladas en los procesos de conformación, estructuración y gestión del territorio.

La otra mirada aborda la realidad espacial, haciendo centro en los recursos patrimoniales y la actividad turística en tres ámbitos locales del territorio nacional.⁵ De esta forma, se realiza una lectura interpretativa de las diferentes dinámicas de integración microrregional que coexisten en el territorio nacional.

Este abordaje permitió el enriquecimiento y la verificación de las premisas asumidas, como también la construcción de propuestas desde diferentes ámbitos de participación, dando pertinencia a la visión y opinión de los distintos actores con aportes consistentes y sustantivos.

El análisis y sistematización de la información se implementó a través de diferentes técnicas. Paralelamente se realizan entrevistas calificadas, mesas de trabajo multiactorales, talleres de intercambio en las tres localidades de referencia y se sistematizó el conocimiento adquirido en los antecedentes del estudio.

En éste predomina el análisis cualitativo frente al cuantitativo, cuestionándose la “objetividad científica” pura y la fundamentación matemática de los fenómenos, sean estos físico-químicos, naturales-biológicos o sociales.

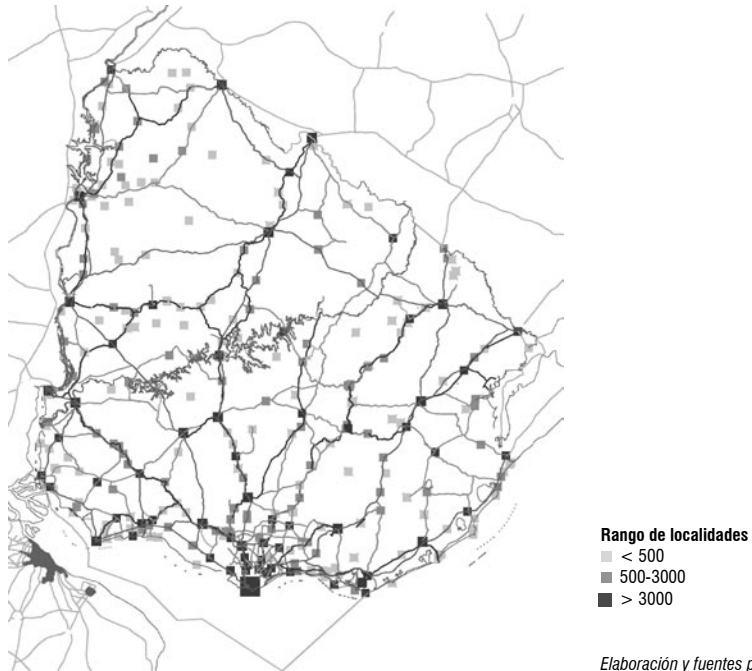
⁴ Ministerio de Turismo (2000): “Política Nacional De Turismo”. Documento Interno.

⁵ Villa Serrana. Marco Serrano, La Paz. Microrregión del Río Rosario, Sarandi del Yí, Farruco, Este colonial del Durazno.

Tanto en la visión del académico como en la del técnico y de los emprendedores locales, se valora la capacidad de observar e interpretar la realidad.

Gráfico 1

Localidades por rango según cantidad de habitantes. Ámbito nacional.



Mirada diferencial del territorio nacional.

Las pequeñas localidades En una aproximación inicial a su realidad, se definió y caracterizó al universo de las pequeñas localidades a escala nacional, adoptando parámetros que permitieron identificarlas.

Los primeros refieren al número de habitantes y la dinámica de las poblaciones, los segundos, a su ubicación en el territorio y al alcance de la localidad sobre la base de los servicios y equipamientos instalados en ellas, como así el soporte de infraestructura vial.⁶

⁶ Para la definición del alcance de las localidades según servicios y equipamientos instalados se tomaron los criterios de la "Matriz de clasificación de centros poblados según dotación de servicios" elaborada por el ITU. Facultad de Arquitectura, UDELAR. <http://www.farq.edu.uy>.

Los criterios mencionados permitieron definir un universo de trabajo que incluye todas las localidades hasta 3000 habitantes que conforman el 87% del total del ámbito nacional.

La necesidad de recurrir a fuentes de información confiables y homogéneas y que permitieran un seguimiento periódico de algunas de las variables seleccionadas para todo el territorio nacional circunscribió el universo de análisis a las localidades desglosadas por el INE.⁷ Se excluyeron de este estudio las localidades comprendidas en el área metropolitana de Montevideo por entenderse que, éstas, están sujetas a dinámicas propias, en función de su carácter metropolitano.

Caracterización, Ámbito Nacional

- **Localidades menores o iguales a 1000 habitantes**

Si bien para su análisis se dividieron en tres rangos diferentes (menores a 200, entre 201 y 500 y entre 501 y 1000 habitantes), debido a la similitud de su comportamiento, se reagruparon para su caracterización en el ámbito nacional. Por sus servicios y equipamientos, tienen alcance menor al local. Se presentan algunas excepcionalmente donde la localidad presenta una estructura de funcionamiento que extralimita su alcance territorial –subzonal–. En general, estas localidades han perdido población.

- **Localidades entre 1001 y 2000 habitantes**

Presentan un alcance predominantemente local y, minoritariamente, cubren ámbitos territoriales mayores (zonal). La dinámica poblacional que presentan es exclusivamente de signo positivo.

- **Localidades entre 2001 y 3000 habitantes**

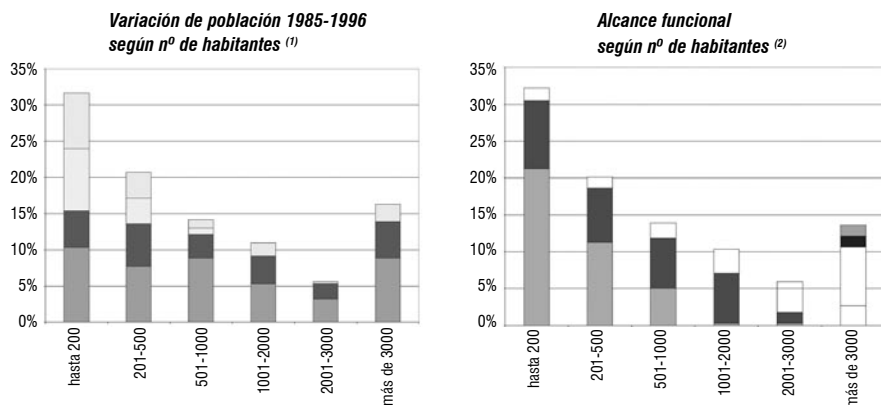
El alcance de las localidades es predominantemente subzonal es decir que sus servicios y equipamiento cubren un territorio mayor al local y excepcionalmente alcanzan microrregiones zonales. La dinámica poblacional que manifiestan es de signo positivo.

- **Localidades mayores a 3000 habitantes**

El alcance de las mismas es subzonal, existiendo localidades que alcanzan áreas de influencia zonales. Su dinámica poblacional es de signo positivo.

⁷ INE: Instituto Nacional de Estadística. Uruguay.

Gráfico 2



(1) Elaboración propias y fuentes, INE. (2) Elaboración propias y fuentes, ITU-FARK, INE.

Unidades territoriales Se realizó un análisis temático-conceptual del territorio nacional, en función de aquellos indicadores que se consideraron sustantivos para el reconocimiento de comportamientos diferenciales. Las dimensiones analizadas y los criterios de valoración para su definición fueron: unidades de paisaje, proceso de conformación, sistema urbano y gestión territorial.

Unidades de paisaje El análisis de la dimensión del paisaje refiere a un concepto integrador de múltiples dimensiones.

A lo largo de la historia, se han empleado variadas definiciones y nociones del paisaje.⁸ Se suscribe el concepto de *paisaje cultural* expuesto en la Convención del Patrimonio Mundial de 1998. Él refiere a la evolución de la sociedad humana y al uso del espacio en la historia e ilustra sobre los elementos culturales y distintivos de una región.

⁸ "El término paisaje parece contener cierta finalidad, según el campo y el punto de vista considerado..." Jean Zeitoun, "L'architecture d'aujourd'hui", set. 1969. El paisaje, asimismo, solo se comprende dentro de un contexto histórico, cultural y económico, como formación sociocultural específica. En este sentido amplio del término, se suscribe la noción de paisaje como interfase, como "...elemento mediador en el sistema naturaleza -cultura...". Eugenio Turri, Programa "Paisaje, medio ambiente y ciudad", Red Alfa Pehuen, Junio 2001. Como "...desarrollo y adaptación evolutiva de un entorno...". M. Laurie, *Introducción a la arquitectura del paisaje*, Barcelona, Gustavo Gili, 1983.

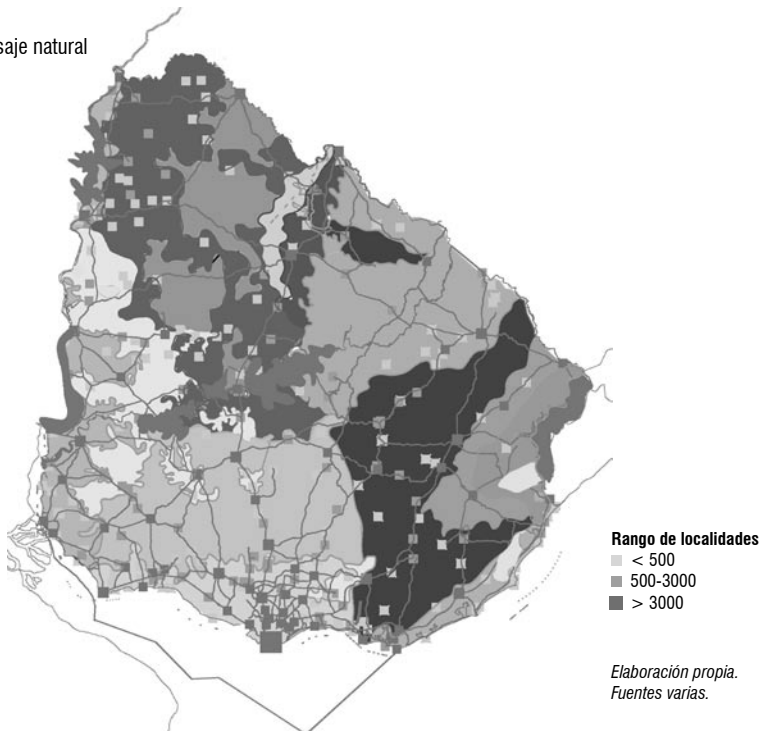
Para la identificación de unidades de relativa homogeneidad, se seleccionaron los siguientes descriptores temáticos que las definen: los componentes naturales, los componentes productivos, los sistemas territoriales, los componentes histórico-patrimoniales, los sistemas sociales, las identidades locales y los paisajes arqueológicos.

Se tomaron para este estudio, los componentes naturales que refieren a la estructura de soporte del territorio y a las coberturas predominantes. Estos se definen según la geología, la geomorfología, los suelos, la hidrología y la vegetación.

La caracterización se realizó según criterios de: representatividad/singularidad, dominancias/complejidad. Esto permitió identificar 16 tipos de paisajes naturales en el territorio. Derivándose una propuesta metodológica de clasificación a escala nacional según categorías de apreciación del paisaje, en las microrregiones y ámbitos específicos. Estas son:

- Aquellas que refieren a los elementos genéticos del territorio y a las macro transformaciones de su estructura.
- Las que refieren a genotipo singular a menor escala y a transformaciones superficiales específicas.
- Y por último, aquellas que refieren a sitios, escenas o acontecimientos del territorio provenientes tanto de acentos en el soporte geográfico, como de la antropización.

Gráfico 3
Unidades de paisaje natural



Proceso de conformación La ocupación y estructuración del territorio fueron procesos tardíos en la Banda Oriental, iniciados por la Corona española a partir del siglo XVIII. Dos frentes urbano-defensivos constituyeron el afincamiento poblacional más importante en la época colonial: la zona costera platense y la frontera noreste. También se fundaron núcleos urbanos en el litoral del río Uruguay –sobre todo al norte del río Negro– y en la jurisdicción de Montevideo. Se originó una red de comunicaciones en tres direcciones señaladas por los extremos que vinculaban: el camino del Litoral, el de la Costa y el del Centro. En estas rutas, en sus puntos estratégicos, se localizaron guardias militares que dieron origen a poblados.

Con la independencia se organizó administrativamente el territorio, se adoptó la división departamental y se crearon sus capitales. El período 1811-1870 se caracterizó por la formación de escasos centros urbanos. El litoral se comunicaba preferentemente por vía fluvial y el interior por medio de postas.

Luego de la Guerra Grande, con el liberalismo como ideología dominante, se inició el período de modernización con cambios demográficos importantes. Se abrió la posibilidad de realizar negocios inmobiliarios mediante el fraccionamiento de tierras adyacentes a poblados existentes o creando nuevos núcleos. Este proceso estuvo fuertemente asociado a la expansión del ferrocarril entre 1869 y 1914, consolidándose la red radial convergente en Montevideo prefigurada en el período anterior. También surgió en este período una nueva modalidad de núcleos urbanos, especialmente en el litoral del río Uruguay, asociados a las colonias agrarias.

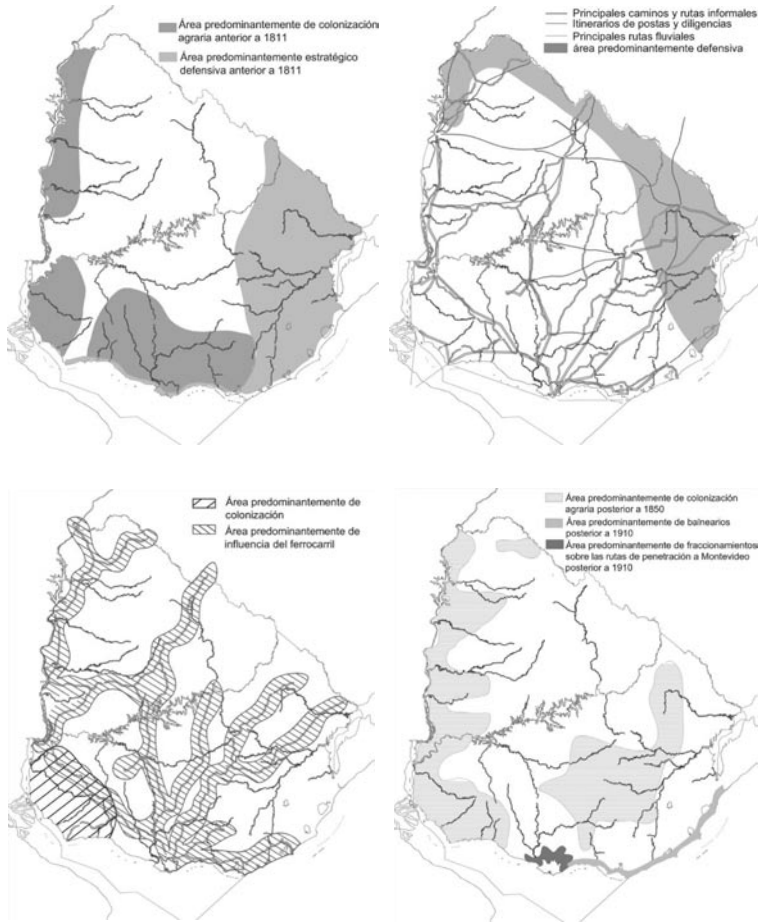
Después de 1910, se originaron dos procesos: el fraccionamiento de tierras en los departamentos vecinos a Montevideo, creándose pueblos que integraron su área metropolitana, y la aparición de una cadena de balnearios en las costas de Canelones, Maldonado y luego Rocha.

La estructura circulatoria se complementó con una red vial generalmente paralela a la ferroviaria y, muy entrado el S. XX, con una ruta transversal de este a oeste.⁹

⁹ Fuentes: Proceso de conformación. Álvarez Lenzi, R. *Fundación de Poblados en el Uruguay*, (Planos A, B, C, D); Muras, O. *Colonización Agraria en el Uruguay*, (Planos B, C, D); Rial, J. y Klaczko, J. *Uruguay, El País Urbano* (Plano B).

Gráfico 4

Proceso de conformación del territorio nacional



Sistema urbano y accesibilidad A escala nacional, se reconocen sistemas urbanos territoriales, conformados por localidades de distinta jerarquía funcional que trascienden los límites departamentales y generan áreas de superposición en algunos casos. En general estos sistemas incluyen uno o más centros urbanos de mayor jerarquía (regional o sub-regional) de los que dependen localidades de menor jerarquía. Al mismo se incorporan las relaciones transfronterizas que generan las ciudades de Fray Bentos, Paysandú, Salto, Bella Unión, Artigas, Rivera, Río Branco y Chuy con sus pares de los países limítrofes.

Contenido en este sistema urbano territorial nacional se reconoce un sistema a escala local en el que se vinculan funcionalmente (más estrechamente) pequeñas localidades generalmente en torno a centros de mayor alcance funcional. En este caso, adquiere particular importancia la proximidad entre localidades y el sistema vial, como también la existencia de transporte de pasajeros.

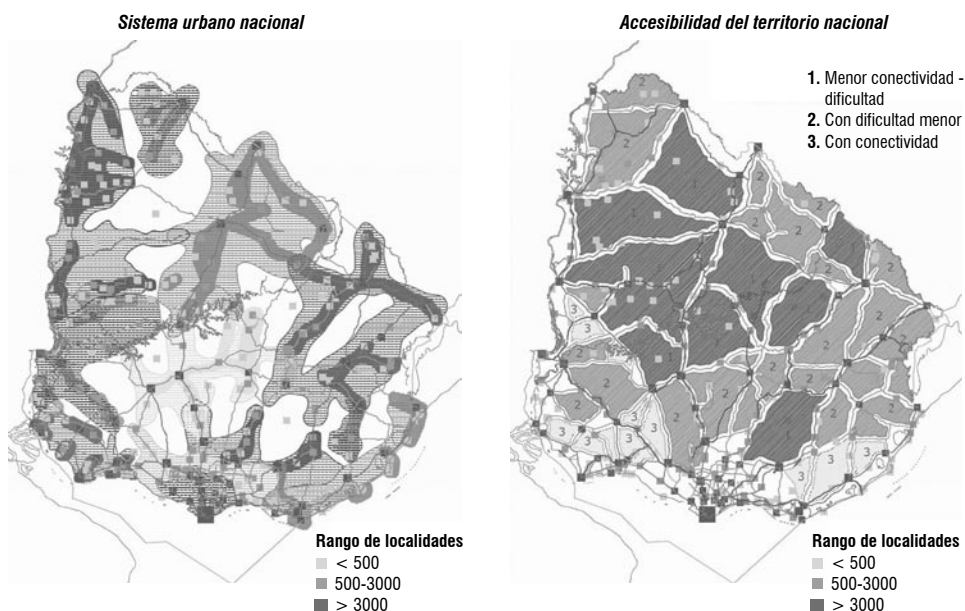
Reconociendo las distintas jerarquías del sistema viario se estudió la accesibilidad del territorio nacional. La misma queda definida por corredores de primer y segundo orden, constituidos en general por rutas nacionales, incluyendo tramos de caminos departamentales con fuerte incidencia en la conectividad del territorio.

Entre estos corredores, se generan áreas cuya accesibilidad depende de la densidad y el estado de la estructura vial interna. Las mismas se han clasificado en 4 situaciones:

- Con alta conectividad. Fundamentalmente la costa sur y el litoral del Río Uruguay.
- Con buena conectividad. Adyacentes al primero, sobre la costa oeste del Río de la Plata y sobre la Costa Oceánica.
- Con menor conectividad. Al sur de ruta N° 14, al noreste de ruta N° 26, a partir de ruta N° 5 y el litoral Río Uruguay.
- Con difícil conectividad. Fundamentalmente en el área central del país.

A estos estudios debe superponerse el reconocimiento de las rutas que frecuentemente quedan cortadas por inundaciones, de incidencia a escala local y la instalación de los nuevos peajes, que posiblemente alteren las relaciones entre localidades.

Gráfico 5



Gestión territorial Entendido que el desarrollo territorial de una región depende, entre otros factores, de sus modalidades de gestión, se realizó la sistematización de distintas variables que hablan del comportamiento de los actores, con la finalidad de construir un mapa conceptual que identificara áreas caracterizadas para su gestión territorial. Éstas se tipifican por múltiples redes de relaciones entre los distintos actores y ámbitos territoriales.

De la misma manera se concibe a la gestión como un fenómeno complejo, en el que intervienen factores sociales, ambientales y culturales, y requiere de una interpretación y ponderación cualitativa y cuantitativa. Se tomaron como descriptores temáticos del comportamiento territorial aquellos indicadores que reflejan las aptitudes propias o endógenas del territorio (sociales, culturales, ambientales y económicos), así como aquellos comportamientos que dependen de variables exógenas y manifiestan las capacidades de receptividad del territorio.

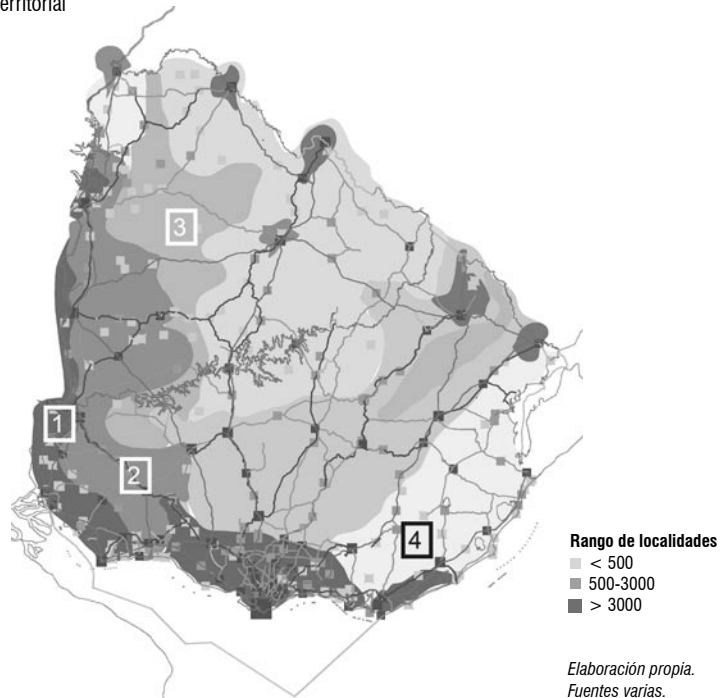
En las unidades de gestión propuesta (mapa conceptual temporal), se identificaron distintas zonas de solidaridad, que se corresponden con diferentes capacidades de organización, áreas identificadas con el “numeral 4”. Así como zonas predominantemente receptivas a las dinámicas exógenas, “numeral 1” y que manifiestan distinto niveles de regulación por parte del Estado, y de actuación por parte de los actores locales.

De la misma manera se identificaron áreas con fuerte predominio de actividades de carácter endógeno, “numeral 2”, con una impronta particular, producto de identidades culturales diversas.

Mientras que las áreas identificadas con el “numeral 3” son aquellas en las que predomina una ausencia de componentes de carácter endógeno y presentan muy poca receptividad a incorporar componentes exógenos.

Gráfico 6

Unidades de gestión territorial



Comportamiento diferencial en

el territorio nacional Se propone un modelo de abordaje georreferenciado sobre los ejes temáticos propuestos (patrimonio, turismo y sostenibilidad) y una ponderación del territorio según criterios de valoración para las especificidades y singularidades que éste presenta.

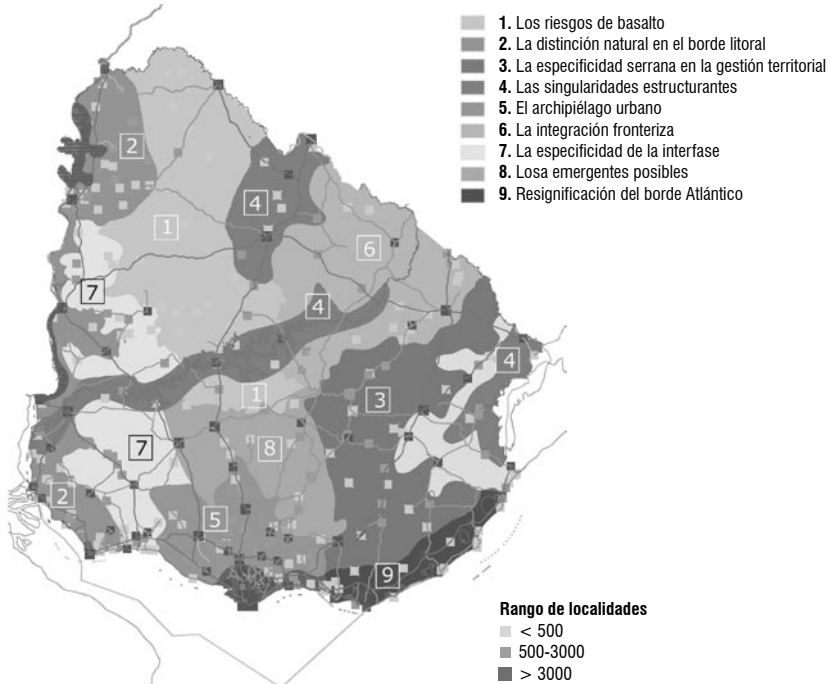
Este abordaje se instrumenta a partir de la construcción de una matriz de doble entrada en la cual se cruzan las dimensiones sustantivas de partida (paisaje natural y productivo, turismo, conformación del territorio, sistema urbano y gestión) con variables desde la perspectiva del desarrollo sostenible de las localidades (singularidades y especificidades regionales, riesgos a asumir y situaciones a potenciar). Como resultado de esta matriz operativa se obtienen:

- Áreas de similar comportamiento temático en el territorio nacional.
- Áreas que identifican estrategias y prospectivas de desarrollo sostenible, para localidades y sus microrregiones.
- Áreas conceptuales que identifican unidades de actuación y comportamiento diferencial en el territorio nacional.

Se reconocen, en modo indicativo y orientador, nueve áreas que manifiestan un comportamiento diferencial:

Gráfico 7

Unidades de gestión territorial



1. Los riesgos del basalto

Esta área, expresada en la modalidad de ganadería extensiva, en conjunto con la presencia de fuertes dificultades de organización, accesibilidad y marginación a los procesos de conformación y estructuración del territorio, presenta un sistema urbano basado predominantemente en localidades menores a 500 habitantes, tiene fuertes decrecimientos poblacionales. Se entiende que deberá buscar alternativas estratégicas que logren reposicionarla, asumiendo una mirada diferencial en la búsqueda de elementos a potenciar.

2. La distinción natural en el borde litoral.

La singularidad del soporte natural –Río Uruguay y afluentes, suelos profundos y fértiles–, las especificidades productivas –predominio cerealero–, como también la

presencia de localidades mayores a 3000 habitantes, con alcances funcionales significativos y fuertemente vinculadas a las localidades menores, reafirman la capacidad de su potencial propio. Los factores señalados junto con el turismo termal signan a sus capacidades latentes, en un proceso sinérgico con su territorio circundante.

3. La especificidad serrana en la gestión territorial

Se distingue históricamente por su colonización dispersa, en la que predominan las localidades de menos de 200 habitantes y entre 500 y 1000 habitantes, detectándose un alcance subzonal en todos los rangos como así un decrecimiento poblacional en el último período intercensal. El soporte físico de las Sierras del Este proporciona oportunidades de desarrollo al visualizarse, tanto especificidades y singularidades naturales y paisajísticas como productivas. En la búsqueda de una gestión integral del territorio, se destacan los riesgos a asumir por la emergente monoproducción forestal.

4. Las singularidades estructurantes

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

Junto con el archipiélago urbano, son las más equilibradas en cuanto a la distribución de localidades por número de habitantes. En ellas, se localizan los mayores porcentajes de núcleos superiores a 3000 habitantes. En ambos casos, se detectó la presencia de localidades con alcance subzonal desde los rangos de población más bajos.

Estas características las colocan en una posición privilegiada dentro del territorio nacional.

5. El archipiélago urbano

Destacado por la fuerte influencia metropolitana, por beneficiarse de los suelos fértiles de la llanura platense, y por una rica actividad productiva, participa activamente en los procesos históricos de conformación del territorio.

Esta situación le permite gozar de muy buena accesibilidad y constituirse en uno de los principales sistemas urbanos, así como detentar el mayor capital de activos. Lo anterior permite prefigurar su situación de privilegio con relación a otras áreas del país en cuanto a recursos y a gestión.

6. La integración fronteriza

El predominio neto de la producción ganadera bovina en conjunto con la zona de prioridad forestal al sur del área, la situación de aislamiento con respecto a los procesos de conformación del territorio (en el que hoy se da un claro estancamiento y decrecimiento poblacional con predominio de localidades menores a 200 habitantes),

más una baja accesibilidad y los vínculos esporádicos que se establecen con Río Grande do Sul, plantean tanto su especificidad como los mayores riesgos a asumir. Este comportamiento comprometido requiere la urgencia en la búsqueda de alternativas de integración con el espacio supraregional.

7. La especificidad de la interfase

Su capacidad de gestión endógena que posee actualmente, el territorio y la inclusión de áreas de diversidad cultural fundamentalmente al sur, permiten prefigurar alternativas de desarrollo en busca de una especificidad, vinculadas a modalidades de turismo cultural y de producción. Esta zona está caracterizada por un sistema urbano diverso, en el que las localidades intermedias no superan el alcance local y se refleja, además, en su dinámica poblacional. Las praderas sobre suelos arenosos de la llanura, litoral con actividad fundamentalmente ganadera y forestal, incluidas manchas diversas de producción lechera y cerealera, con buena accesibilidad, posibilitan esta búsqueda en la especificidad, para lograr una mayor competitividad y complementariedad.

8. Los emergentes posibles

Estos suelos variables, con profundidad y fertilidad, con predominio de la ganadería bovina, están signados por la conformación del sistema ferroviario. En este caso, el sistema urbano está basado en localidades menores a 200 habitantes y mayores a 2000, lo que configura un territorio desequilibrado y fuertemente apoyado en las localidades de mayor porte. Actualmente presentan una buena accesibilidad y se integran al sistema urbano, manifestando capacidades de asociación local. Su posicionamiento actual y las oportunidades que ofrece a la población presentan los riesgos más fuertes a afrontar. Sus potencialidades están vinculadas a su situación territorial y al reposicionamiento de los elementos genéticos de su conformación histórica.

9. Resignificación del borde Atlántico

Se identifica con grandes potencialidades intrínsecas y extrínsecas, territorios receptivos, asumiendo los riesgos de su urbanización y a las transformaciones de su paisaje y su ambiente. Esta zona presenta un sistema urbano caracterizado por un conglomerado de pequeñas localidades a lo largo de la faja costera, con fuerte dinámica poblacional de signo positivo y dependencia con respecto a las ciudades mayores. La resignificación de sus singularidades –costa Atlántica, componentes naturales y paisajísticos de lagunas y arenales, de buena accesibilidad y conectividad con el sistema urbano– proporcionarán la especificidad y la intencionalidad en sus posibilidades.

Escenarios

Corto y mediano plazo Se constató en el marco situacional planteado por la UDELAR¹⁰, un marcado deterioro de las condiciones de vida, expresado en la pronunciada caída de los ingresos reales, el aumento de la pobreza, la indigencia y la pérdida de capital humano.

En este sentido, toman importancia las crecientes desigualdades que se establecen en el territorio nacional, donde se producen fuertes manifestaciones de segregación y exclusión. Estas manifestaciones reafirman el propósito del presente proyecto, en la implementación de políticas diferenciales según las modalidades de comportamiento que signan al territorio nacional.¹¹

Macro escenarios La posible confluencia de los gobiernos en la región auspicia, en el marco internacional, la consolidación del actual relanzamiento del MERCOSUR.

Insertado el MERCOSUR en la nueva coyuntura, genera –de concretarse algún pre-requisito– expectativas positivas para los sectores productivos más competitivos. En ese marco, la posible integración de destinos turísticos y la generación de “paquetes turísticos” en la región, muestra un futuro promisorio, dependiendo de una relación de cambio favorable.

Sin embargo, se presenta un rasgo de incertidumbre frente al rumbo que tomará la concreción del Área de Libre Comercio de las Américas. “La inserción en los flujos financieros internacionales y las condiciones del mercado mundial de capitales, adquieren una significativa importancia, pues marcan un escenario de escaso flujo de capitales hacia la región”¹², lo que a su vez reafirma la dependencia del país con respecto a los organismos internacionales de crédito y de las condiciones que éstos establezcan.

Por otra parte, la coyuntura de *año electoral* genera incertidumbres para los agentes económicos internos y externos. El posible cambio de rumbo

¹⁰ Comisión creada por el Consejo de la Facultad de Ciencias Económicas y de la Administración, Universidad de la República (UDELAR), con el cometido de elaborar un diagnóstico de la situación actual del país y proponer lineamientos de salida a la crisis. Coordinación del Prof. César Failache.

¹¹ “...La Comisión no ha avanzado en la consideración del territorio como sustento de una estrategia de desarrollo. No obstante, comparte el enfoque que considera necesario tomar en cuenta las particularidades históricas, culturales, ambientales y económicas que caracterizan a las distintas regiones y departamentos del territorio nacional. Ignorar dichas especificidades, estableciendo políticas homogéneas para todo el territorio, puede conducir a imponer y reproducir un patrón de distribución de costos y beneficios que genere discriminaciones y exclusiones...” Comisión UDELAR /2003.

¹² Comisión de la Facultad de Ciencias Económicas y de la Administración (FCEyA), Universidad de la República (UDELAR).

que tomaría el país¹³, tendría a corto plazo un pequeño margen de transformación, y a mediano plazo se esperará una apuesta al denominado “país productivo”, en el cual el turismo se verá fortalecido, con una apuesta dirigida a la formación de clusters y al desarrollo del turismo social, bajo un accionar público-privado.

En este sentido, se agudizan los desafíos planteados entre un manejo adecuado del ambiente y el desarrollo potencial de las cadenas productivas y su expansión con industrias derivadas. Como así pujas entre los sectores y contradicciones con otros intereses, en particular, el turismo.

El proceso de segregación social, con grados de exclusión alarmantes, será uno de los puntos críticos a superar, tanto por la reconstrucción del ser social uruguayo, como por la importancia que la población tiene en el manejo medioambiental y por su rol de anfitrión para los turistas.

Micro escenarios El escenario macro ha de tamizarse a la luz de las potencialidades propias del escenario local, para articularse en los procesos de expansión económica. En este sentido, debe considerarse la falta de capacidad de liderazgo y/o contralor de los actores locales, de tal forma que los excedentes generados se reinviertan en el lugar.

Por otra parte, la urgencia de reactivación puede llevar a la sobreexplotación y/o mal manejo de recursos de valor, que pueden ser deteriorados o definitivamente agotados.

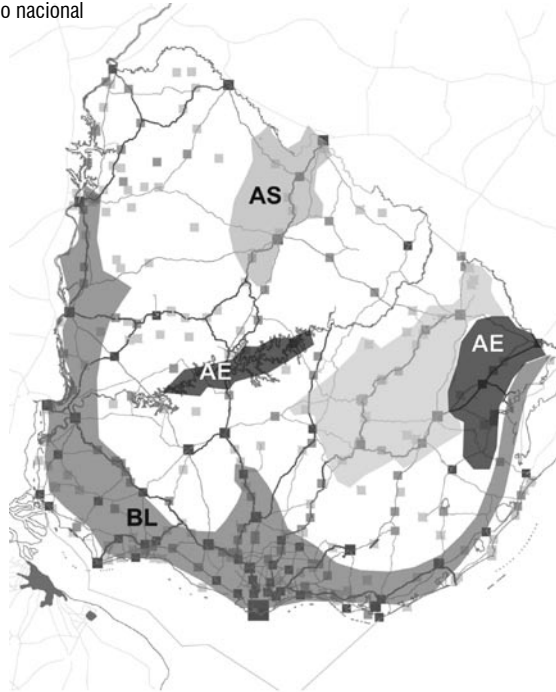
Identificación-Prospectivas Las prefiguraciones que respondan a alternativas de un reposicionamiento local y microrregional de las pequeñas localidades requieren de la identificación de vectores de transformación que posibiliten la implementación de acciones, tanto en el ámbito nacional como en las localidades. En este sentido, se proponen las siguientes directrices estratégicas, emergentes a estos propósitos:

¹³ Al momento de culminar la corrección del presente artículo, ya se efectivizó el triunfo del Frente Amplio.

1. Puesta en valor de las singularidades del territorio nacional

Gráfico 8

Singularidades en el territorio nacional



Las singularidades que identifican y resaltan las aptitudes endógenas del territorio y ponen en valor sus ventajas comparativas, convirtiéndolas en competitivas. A su vez permiten incrementar el capital de activos y revalorizar aquellos elementos distintivos del ámbito local.

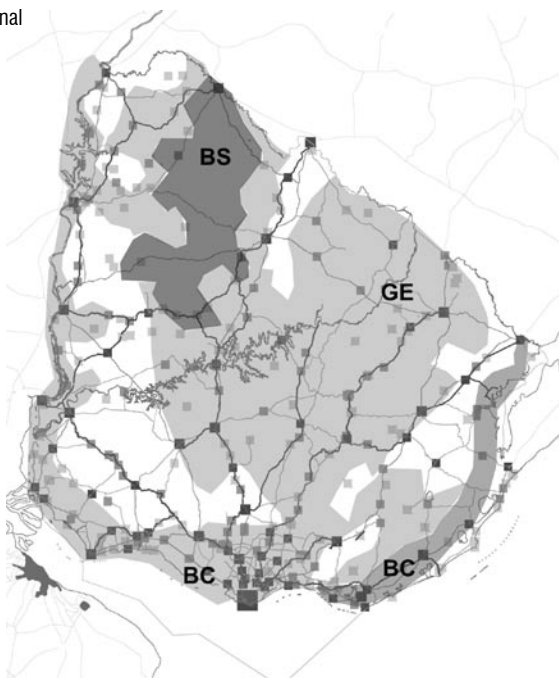
Estas singularidades atribuyen al territorio nacional, componentes de carácter estratégico, atendiendo a:

- El borde litoral –BL–, por su paisaje distintivo, la caracterización de su sistema urbano territorial y la génesis de su proceso de conformación.
- En las áreas denominadas “estructurantes” –AE–, por su conformación singular en el ámbito nacional y regional. Se distingue tanto por su paisaje como por las vivencias que posibilita su entorno natural.
- En el área de la Serranía –AS–, se destaca su modalidad de gestión territorial a lo largo del proceso de conformación, así como su condición de frontera con el borde Atlántico.

2. Creación y fortalecimiento de las especificidades

Gráfico 9

Especificidades en el territorio nacional



Las especificidades permiten posicionar al ámbito local en el ámbito regional y suprarregional, generando actuaciones que se complementen y articulen con el entorno, también fortalecer la construcción de ámbitos y cadenas productivas especializadas y competitivas.

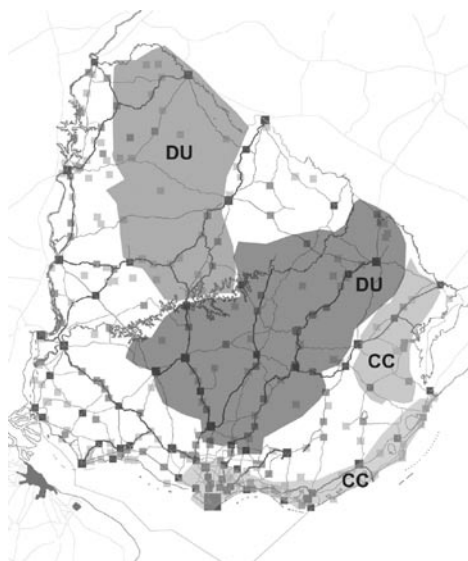
Principalmente, se reconoce para el desarrollo de las pequeñas localidades en el ámbito nacional y para la implementación de políticas que atiendan a especificidades presentes y futuras:

- El borde costero –BC–, en sus matices, las cuales otorgan especificidad y complementariedad entre las distintas microrregiones.
- El basalto superficial –BS–, el cual requiere de estrategias diferenciales para reposicionarse en su especificidad en el marco regional.
- De la misma manera la especificidad de la ganadería extensiva –GE–, identificada desde el comienzo con nuestro ser nacional.

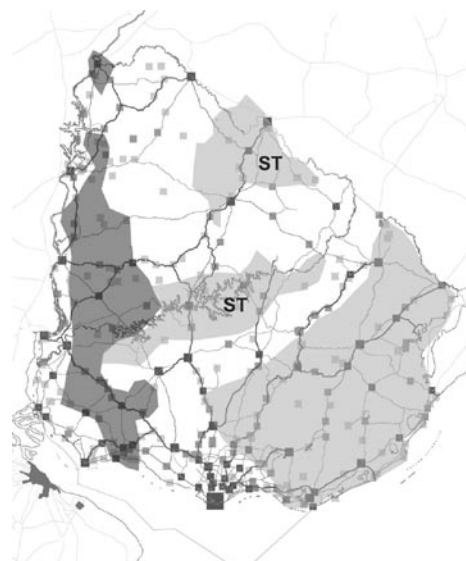
3. Identificación de las modalidades diferenciales en la gestión

Gráfico 10

Riesgos a asumir en el territorio nacional



Potencialidades a enfrentar en el territorio nacional



Se identificaron aquellas cualidades que permiten establecer diferentes modalidades de gestión en el territorio, atendiendo a: las capacidades de asociación y cooperación entre actores, a la existencia de redes de apoyo institucional y de capacitación, a la apertura y receptividad de nuevas alternativas.

Un reconocimiento de los diferentes actores, de los riesgos y las potencialidades a asumir colectivamente, permitirá el reposicionamiento de las áreas que requieren, necesariamente, una atención diferencial.

- Se destacan las áreas que presentan debilidades en el sistema urbano territorial –DU–, así como aquellas que contienen una relativa menor capacidad de carga –CC–.
- Como áreas para potenciar, se destacan aquellas que ofrecen las mayores singularidades al territorio nacional –ST–, y aquellas que pueden actuar como interfase entre regiones con capacidades diferentes de receptividad.

Lineamientos y políticas de actuación

Ámbito nacional: Los procesos de desarrollo propuestos deberán responder a las particularidades de las distintas localidades y sus territorios, como procesos de modalidades dinámicas, temporales y no como procesos lineales.

Pensar el desarrollo desde las localidades y desde la globalidad, al mismo tiempo, implica una gestión de enorme fluidez, es decir no debe existir un tipo de gestión rígida, sino que deberá adecuarse a las características propias del territorio nacional y a las particularidades de sus diferentes ámbitos locales.

Desde esta situación se plantean los siguientes lineamientos para transitar en la implementación de políticas.

- **Apuntalar zonas de solidaridad**

Las asociaciones locales de pequeña escala y los grupos cooperativos han demostrado ser figuras que escapan en parte, a las lógicas de mercado. En estos ámbitos se exploran nuevos imaginarios de la vida social y se ponen en práctica vínculos solidarios y de cooperación que van de la mano con la sostenibilidad económica, cultural y social. Allí se produce una relación dialéctica, en donde el grupo moldea al individuo a la vez que éste moldea al grupo, desencadenándose un proceso de desarrollo tanto a nivel personal como comunitario-social.

- **Promoción de formas asociativas (Clusters)**

Se deberá impulsar la conformación de Aglomerados (clusters). Las empresas deben asumirse como parte de un todo, y de la importancia de su cooperación con las demás; en primera instancia porque alojamiento, gastronomía, transporte, amenidades, tiendas de recuerdos, etc. son todas complementarias, pero también porque la diversidad de ofertas del mismo rubro brinda opciones y seguridad a los consumidores. Se debe asumir que el producto turístico es una oferta que trasciende los servicios y atractivos aislados.

- **Unir fragmentos sin homogeneizar**

El gobierno nacional y los gobiernos locales deberán superar las alternativas políticas de corte asistencial en una nueva relación entre los diferentes actores y organizaciones. Deberán cumplir el papel de gestionar la complejidad amalgamando fragmentos, tendiendo puentes, facilitando el intercambio y la complementariedad.

- **Considerar la diversidad**

Se entiende que las identidades locales se construyen permanentemente y nunca están fijas. La zona de encuentro entre lo tradicional y los nue-

vos procesos lo marca el sentido de pertenencia de la comunidad. Las políticas macro deben incorporar las lógicas locales, las ciudades intermedias tienen “razones locales”, lógicas culturales propias, dinámicas que hay que potenciar y resaltar frente a los flujos globales homogeneizantes, pues en la diferencia, en su identidad específica, podrá estar la alternativa de los distintos lugares.

En ese sentido se debe demostrar que *medio ambiente y puestos de trabajo* van de la mano, así como la implementación de políticas que orienten y fomenten estrategias de apropiación local frente a las innovaciones.

- **Espacio de flujos / espacio de lugares**

Desde la mirada global, lo que no es espacio de flujos o nodo en una red, es vacío intersticial o telón de fondo del sistema. En esta nueva situación, los lugares pueden ser olvidados, lo que significa su decadencia y deterioro. Insertarnos en el sistema de flujos es lo que nos permite insertarnos en la globalidad, pero se debe hacer de manera “provechosa”. Los flujos deben unir y vincular y no separar, fragmentar o desestructurar, para lo cual será necesario la implementación de medidas cautelares a su vez que proactivas. Los sistemas de red transnacionales no deben paralizar ni imposibilitar la planificación desde lo local.

Ámbitos locales y microrregionales: El punto de partida fundante a escala local es la imprescindible articulación de todos los actores. Primeramente la del vecino, los poderes políticos, el Intendente y los Directores de la Intendencia, las juntas departamentales y locales, los representantes locales de las empresas públicas de carácter sectorial, los actores económicos y sociales, las cámaras de comercio, industria o turismo, ligas de fomento, cooperativas de vivienda, producción o ahorro, grupos ambientalistas, organizaciones de caridad, la iglesia, los sindicatos de la construcción, magisterio, y un largo etcétera.

En este sentido, las autoridades deberán impulsar espacios de interacción para la conformación de los aglomerados (*clusters*), ya que el producto turístico es una oferta que trasciende los servicios y atractivos aislados. La marca a vender, finalmente, es el propio destino. Estarán jugando roles importantes en la conformación de la imagen que el turista se ha de llevar, desde la actitud de los anfitriones, la infraestructura, la presentación del atractivo y sus instalaciones, hasta el equipamiento turístico en su variedad, calidad y precio.

Pero, en definitiva, son personas concretas las que han de dirigir cada empresa, esto implica la preparación de los mismos, planes de capacitación y actualización, apoyo interactivo para la formulación de proyectos, incentivos a la creatividad, con un manejo transparente y libre de la información para que mejore la toma de decisiones.

Específico para el ámbito local:

• **Microrregión del Río Rosario**

- Se identifican las siguientes dinámicas territoriales:

Existe consciencia en los actores locales de los valores culturales que los identifican y le otorgan especificidad. Se reconoce una tradición en emprendimientos turísticos, no obstante se plantea la necesidad de generar redes y líderes locales y profundizar la capacitación.

Se requiere una mayor integración que identifique un proyecto turístico común (aún no esclarecido), que integre la tradicional producción local y el patrimonio –tanto material como intangible–, en una propuesta común que preserve su identidad, que comprometa su capital humano, que trascienda las administraciones políticas, y se integre en planes de largo plazo.

Asimismo, se reconocen la existencia de emprendimientos de desarrollo local –en materia de turismo–, por parte de instituciones públicas y privadas, de nivel nacional y municipal, que requieren ser coordinados en conjunto con las organizaciones sociales, a través de la creación de ámbitos de participación ciudadana.

- Proyectos específicos:

Gráfico 11

La Paz - Microrregión Colonia Este - Colonia - Uruguay



El territorio se concibe como un parque diverso con una gran dinámica, incluye actividades productivas, propuestas culturales, proyectos turísticos y un rico patrimonio con posibilidades de explotación turística.

No presenta mayores problemas en cuanto a su actual definición, ya que se apoya en los caminos y elementos naturales que definieron la estructura de partida, con la excepción de la traza de la ruta 1 que si bien integró el área a un circuito primario nacional e internacional, también actúa como corte de la vieja conformación de caminos.

- Creación del parque del Rosario, desde la localización del Molino Quemado hasta la Boca del Rosario. En este sector, el río aparece en su plenitud natural y paisajística, se encuentran en ambos márgenes diversos puntos de interés cultural como los molinos, la Destilería de Ancap, puertos y puentes. Se propone el estudio de un circuito que los integre.
- Actualmente existen el recorrido en barca de Puerto Concordia a Boca del Rosario y el tren turístico de la Estancia Indaré (B. del R.). Podría conformarse un circuito mayor incluyendo otros tramos (senderos o ciclovías), coordinados dentro de un plan de acceso a los puntos de interés turístico.
- Proyecto de acceso desde ruta N° 1, de especial interés ya que se podría incluir en la actual construcción del tramo de doble vía que pasa por el área. El tramo que va desde el acceso a N. Helvecia pasando por acceso a Playa Fomento, la Totorá, acceso a La Paz y Radial de Rosario, tiene un paisaje particular por mantener y propicio para generar nuevas propuestas.
- Ruta del Queso, propuesta cultural-gastronómica-comercial, en áreas rurales cercanas a las localidades y con buena accesibilidad.

• Microrregión del este colonial del departamento de Durazno

- Se identifican las siguientes dinámicas territoriales:

Estas localidades reconocen que sus prioridades están dirigidas a generar nuevas fuentes laborales relacionadas con la actividad productiva y no con el desarrollo de un equipamiento turístico. De acuerdo con esta prioridad, los actores reconocen la necesidad de establecer políticas de apoyo al pequeño y mediano productor, en materia crediticia y en asesoramiento técnico, así como instrumentar acciones para fomentar la generación de asociaciones cooperativas.

La desaparición del ferrocarril se percibe como un fuerte desestructurador del territorio, surgiendo la conectividad como un problema urgente por resolver planteado desde múltiples ángulos. El mal estado de las rutas se

se conjuga con la falta de mantenimiento, el deterioro provocado por el transporte forestal y las crecientes de los ríos.

Sin embargo, a pesar de no figurar el turismo como prioridad, los actores locales son conscientes de que la microrregión posee valores específicos que podrían estimular tanto el agroturismo como el turismo patrimonial.

En este sentido, se plantea conjugar los usos turísticos y productivos recuperando y poniendo en valor el patrimonio material e intangible propio de esta región. Entonces, costumbres y tradiciones como el “criollismo”, el “hipismo”, las festividades relacionadas con eventos históricos, pueden coadyuvar al desarrollo de proyectos turísticos que apuesten al reforzamiento de las identidades locales y puedan dinamizar las economías artesanales de pequeña escala, priorizando el consumo y venta de productos locales.

- Proyectos específicos:

Gráfico 12

Microrregión Este de Durazno - Durazno - Uruguay



- Se propone configurar un espacio de integración norte-sur desde Sarandí del Yí a San Gregorio de Polanco. Se apuesta a generar una mayor dinámica interna a través del mejoramiento de infraestructuras, y el apoyo a proyectos que promuevan el desarrollo de PYMES.

- Dentro de este esquema, Sarandi del Yí puede configurarse como Centro de Servicios de la microrregión, papel histórico por su posicionamiento geográfico estratégico en la misma.
- Parque Natural Malbajar. Reserva natural con recursos manejados en el área de los bañados del arroyo Malbajar. El área puede transformarse en un atractivo turístico si es posible generar un adecuado proyecto de acceso al recurso, que permita usos compatibles con la conservación del mismo. La visita al lugar, en bote o caminatas permite el avistamiento de aves y otros valores de la fauna autóctona. La flora y el paisaje de bañados son los atractivos de este parque.
- Fiesta nacional del Cordero Pesado, promoción de la actividad de carácter popular que puede trascender al ámbito nacional.
- Fiesta nacional del Raid, promoción de la actividad de carácter popular que puede trascender al ámbito nacional.
- Capilla Farruco y las ruinas coloniales de su cercanía. Este proyecto tiene como objetivo la apuesta a un turismo histórico-cultural que se desarrolle a partir de la promoción de una “marca turística” que se identifique con un área vinculada a la historia del coloniaje y el caudillismo. Es imprescindible atender a la recuperación de estos vestigios y a su resignificación.

• Microrregión serrana

- Se identifican las siguientes dinámicas territoriales:

Se reconoce los valores naturales y culturales que posee la zona, como singularidades del territorio nacional y con aportes específicos en la dimensión cultural. Por otra parte, existe una apuesta a que estas aptitudes locales apuntalen un desarrollo turístico en forma integral, atendiendo tanto a la escala local como la regional. Esta apuesta es aún débil, con escaso apoyo del Estado y gran esfuerzo de los operadores locales. Los actores vinculados al quehacer turístico son conscientes de la necesidad de conformar un producto turístico que refiera la identidad local y se posicione en el mercado como un distintivo.

En este sentido, plantean la necesidad de fortalecer las capacidades organizacionales locales y microrregionales, así como de reafirmar la capacitación de los actores locales para desarrollar su capacidad de anfitriones y generar ámbitos de coordinación interinstitucional que articulen los distintos intereses. En este sentido se requiere generar instrumentos de planificación y gestión para mejorar las infraestructuras básicas y de servicio –en especial accesibilidad–, recuperar edificios patrimoniales y definir la propiedad del suelo.

Si bien hay proyectos que históricamente han funcionado, también han evolucionado de forma diferente con distintos grados de desarrollo. El punto frágil del sector turístico serrano es la falta de complementariedad entre las distintas ofertas turísticas. Es por eso que la propuesta apunta a la implementación de una red integrada de operaciones y actores que actúe coordinadamente.

- Proyectos específicos:

Gráfico 13

Villa Serrana - Lavalleja - Uruguay



- Promoción turística, orientada a captar mayor turismo interno, a funcionar como complemento del turismo de sol y playa de Maldonado y a promover el turismo cultural asociado a la obra de Vilamajó.
- Política de Obras de Infraestructura, que permitan una buena integración entre los distintos puntos de interés.
- Circuitos del paisaje natural serrano. Recorridos complementarios a los vehiculares –más lentos–, que puedan tener un atractivo paisajístico. Establecer una red de caminos que permitan introducirse en el medio natural agreste, a través de senderos debidamente señalizados, dispuestos con cartelera y puntos de descanso y observación del medio natural.
- *Villa Serrana*

- Entorno protegido. Una política de protección de un medio con altos valores ambientales.
- Parque Natural, en el Valle de la Alegría que circunda el lago. Un amplio parque de uso público, con actividades deportivas, náuticas y senderos que permitan recorrerlo, y vincular sectores que hoy están desconectados.
- Camping Serrano, que deberá tener un perfil claramente ecológico, orientado a un uso compatible con el ambiente natural. Se deberá controlar el tipo de campamento a realizar en él, su visualización desde áreas centrales y la relación con el medio.

Conclusiones

Viabilidad de la propuesta La propuesta profundiza en una mirada nacional que, sin perder la visión del país, trata de comprender a los pequeños fragmentos que lo componen. Se dirige a dos ámbitos y a dos posturas que posibilitan o imposibilitan un desarrollo armónico del territorio.

También se dirige a las pequeñas localidades en busca de la pérdida de una postura paternalista y que se apropien de una actitud activa, en búsqueda de su impronta local y de su especificidad como comunidad territorial.

La propuesta es utópica en la prefiguración de equilibrio y equidad del territorio nacional en un corto, mediano y largo plazo, pero realiza esta utopía en el convencimiento de que son éstas las que permiten crecer colectivamente en búsqueda de una finalidad compartida. Como también, permite afianzar los lazos de solidaridad fuera de los ámbitos locales y establecerlos en un ámbito transescalar.

Se entiende que es necesaria la generación de alternativas, donde la puesta en valor de los recursos patrimoniales permita la articulación con dinámicas socioeconómicas supraespaciales, que provoquen beneficios mutuos y donde la vinculación de la gestión de las actividades turísticas con el manejo de dichos recursos, atienda a medidas cautelares y proactivas.

Agenda de temas

- Inventariar el patrimonio natural y cultural.
- Poner en valor las singularidades naturales y culturales del territorio en el ámbito nacional.
- Análisis del marco regulatorio en el territorio nacional y su aplicación, con una perspectiva turística.

- Definir las áreas de reserva para su protección y uso turístico.
- Propiciar la construcción de imaginarios sociales que jerarquicen cualitativamente la aprehensión de “imagen paisaje” e “imagen vivencia”.
- Analizar y sistematizar las capacidades diferenciales con que cuenta el territorio nacional para ser receptivo a nuevos emprendimientos.
- Fortalecer en los núcleos urbanos que poseen redes de organización local, sus relaciones en los espacios microrregionales mayores.
- Analizar y sistematizar las capacidades y formaciones adquiridas por los actores locales para posibilitar un desarrollo local.
- Evaluar las competencias que la Universidad y los centros de enseñanza han tenido a estos fines.
- Promover la implementación de acciones que fortalezcan la marca “Uruguay Natural”, en sus diferentes modalidades.
- En los núcleos urbanos que poseen redes de organización local, fortalecer sus relaciones con redes de orden superior.
- Difundir y promover las prácticas sociales locales, sean éstas tradicionales o innovadoras.
- Analizar y sistematizar las infraestructuras y del equipamiento turístico.
- Capacidad y modalidades de alojamiento.
- Categorizar la oferta gastronómica.
- Infraestructura de servicios urbanos y territoriales.

Identificación de políticas de actuación

1. Integrar la Planificación Turística al Desarrollo Territorial

El turismo es una actividad emergente en el ámbito nacional. Su posicionamiento se verá favorecido al superar posturas reduccionistas, unidimensionales. Este desafío obliga a distinguir la actividad asociándola al contexto donde se desarrolla, promoviendo sus potencialidades.

Es conveniente desarrollar la actividad turística, inserta en un “Desarrollo Territorial Integral” que reconozca las ideas de equidad social, diversidad cultural, generación de nuevas oportunidades y actividades productivas.

En ese sentido, se destaca el dominio y la gestión por parte de la comunidad local que permita un desarrollo creativo e innovador y establezca vínculos con los ecosistemas que interactúa.

El reconocimiento de metas comunes con estrategias de desarrollo diferenciales en el territorio nacional requiere la construcción, desde lo local y lo nacional, de políticas de actuación, dirigidas a atender aquellas dimensio-

nes que tienen que ver con todo el territorio nacional.

Esto implica reconocer e integrar nuevas escalas de actuación que atiendan a las especificidades locales.

Se deberá atender en cada comarca del territorio nacional, el signo unificador que el país ha adoptado como tarjeta de presentación, de allí que las propuestas locales apuntalen la construcción de la imagen de “Uruguay Natural”.

Caminar en esta dirección, implica la necesidad de articular los poderes de decisión locales y nacionales. En la búsqueda de instaurar mejores prácticas de gobernancia, se hace imprescindible el reconocimiento y asignación de roles y recursos a los gobiernos locales y concomitantemente, la reasignación de atribuciones al poder central.

En este último sentido, deberá crearse un ámbito nacional para el abordaje de la tarea. El espacio es multidimensional y como tal no admite gestiones parciales más allá de la importancia que en ciertos momentos, éstas puedan alcanzar. Por último, la puesta en valor y la generación de un desarrollo como el propuesto, requiere del reconocimiento de la importancia de la cooperación e integración de los agentes, para la complementación y diversificación de las ofertas turísticas.

2. Promover el protagonismo de los actores locales

Del proyecto realizado, se desprende la importancia de implementar políticas de desarrollo, basadas en escenarios donde se promueve la reproducción del sistema de interacción con y entre los actores locales. En dicho escenario local concreto se despliegan acciones y actitudes pro-activas que apoyan la reactivación y/o puesta en marcha de iniciativas para un turismo ambientalmente sostenible.

Se destaca la necesidad de identificar características identitarias comunes que posibiliten re-significar las diferencias y los valores comunes. Las iniciativas, que sean reconocidas especialmente por el grupo de actores como producto y resultado del escenario de los intercambios, facilitan congregarse y movilizar a la sociedad local mediante un proyecto común de turismo, ajustado a un objetivo realizable, generando, simultáneamente, legitimación y confianza mutua.

Entre las recomendaciones que a nivel regional y nacional pueden realizarse, se destaca la necesidad de orientar a los actores locales en la redefinición de dimensiones que les permitan promover y participar como protagonistas del desarrollo local. Esto es viable a través de un trabajo interactivo, que permita articular actores para superar contradicciones y lograr consensos a través de intercambios en las redes locales implicadas.

La legitimidad de los actores involucrados no sólo radica en la elaboración y aceptación del proyecto local sino también en su gestión, es decir en su control y seguimiento. La gestión deberá tener un carácter endógeno y participativo con poder de decisión real de los actores involucrados en el proceso de desarrollo.

La población local no debe ver en el turismo sólo la posibilidad de obtener beneficios

económicos; es necesario que la comunidad se reconozca en su territorio y a partir de ello lo brinde para que otros lo conozcan y aprecien.

Inevitablemente habrá una reestructuración cultural con la llegada de turistas, la sociedad como la naturaleza no es homogénea, por lo que habrá grupos sociales más sensibles que otros y economías más endebles que otras; la importancia y el signo del impacto dependen de las medidas cautelares y proactivas que con antelación se adopten.

3. Delinear estrategias e instrumentos de apoyo a la administración y gestión de los recursos turísticos

En este sentido se cree necesario crear instrumentos de gestión que faciliten la coordinación y cooperación para realizar el trabajo en conjunto entre las localidades que, con divisiones administrativas diferentes, comporten requerimientos específicos a escala nacional

El paisaje, por su relevancia, diversidad y singularidad debe ser celosamente resguardado, dando prioridad a un manejo cautelar del mismo. Su gestión debe permitir reflejar aquellos atributos que a las localidades les interesa potenciar para la actividad turística, como depositarias de los elementos culturales esenciales y distintivos de una región.

La fragilidad ambiental difiere con los ecosistemas, como así con las diferentes modalidades del turismo. En este sentido se deberá tener especial atención en no sobrepasar las capacidades diferenciales de carga de cada lugar.

En esta última dirección, se recomienda el establecimiento de certificados de sostenibilidad, asociado a un control de calidad y al otorgamiento de incentivos fiscales.

La promoción de las especificidades y particularidades que se presentan en el territorio nacional es una piedra angular del desarrollo turístico, tanto del ámbito nacional, regional como del local y microrregional.

La capacitación y la formación de los actores locales y los operadores turísticos son prioritarias. Estos son los protagonistas en la generación de una actitud proactiva que apoye la reactivación económica y la generación de nuevos empleos. En este sentido, la Universidad en particular y el sistema educativo en general, deberán considerar esta tarea como relevante para el desarrollo nacional.

Finalmente se deberán monitorear los procesos y verificar los efectos que producen las medidas aplicadas. El turismo interno tuvo una instancia de estudio en el año 2001, la que deberá realizarse sistemáticamente a través de la implementación efectiva de un “observatorio” de la actividad.

Registro bibliográfico

Grupo Promotor para el
Desarrollo de Montevideo.

Coord. Ejecutiva: Arq.
Mabel Olivera.

"Turismo y Patrimonio. Las
pequeñas localidades y sus
microrregiones. Alternativas
de desarrollo". **Pampa**.

*Revista Interuniversitaria de
Estudios Territoriales*,
año 2, n° 2,
Santa Fe, Argentina, UNL
(pp. 111-145).

Bibliografía

Ascher, F. (1995): *Métapolis ou l'avenir des villes*. Paris: Editions Odile Jacob.

Bervejillo, F. (1998): "La reinención del territorio: un desafío para ciudadanos y planificadores". En *Planeamiento del Desarrollo Regional en el Siglo XXI: América Latina y el Caribe*, Nagoya, UNCRD.

Boisier, S. (1998): "Teorías y metáforas sobre el Desarrollo Territorial" en *Repensando y redefiniendo el Desarrollo Regional en el Siglo XXI*, Nagoya, UNCRD.

Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico, Sevilla, varios números.

Callizo, J. (1991): *Aproximación a la Geografía del Turismo*, Madrid, Editorial Síntesis.

Dalgalarrondo, E. (2000): *Áreas naturales protegidas*, Montevideo, Informe.

De Mattos, C.A. (1990): "Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de Planificación Regional", en *RIAP* N° 89, enero-marzo 1990.

De Terán Troyano, F. (1982): "La ordenación territorial: Evolución y crisis de los fundamentos teóricos". En *VVAA*, Curso de Ordenación del Territorio, Madrid: COAM, pp.17-32.

Fernández, R. (2002): *Incidencia de nuevos paradigmas en el Ordenamiento Territorial. El paradigma ambiental y el Desarrollo Sostenible*.

GIEE (1996): *La economía uruguaya en los '90: Análisis y prospectiva al año 2010*, Montevideo, UTE-UdelaR.

INE: VII Censo General de población, III Censo General de Hogares y V Censo General de Viviendas, mayo 1996.

Morin, E. (1998): *Introducción al pensamiento complejo*, Barcelona, Gedisa.

Veiga, D. (2002): *Transformaciones socioeconómicas y desigualdades regionales en Uruguay*, Montevideo.