

# Tres siglos de planificación regional en Uruguay: lecciones de experiencia para afrontar los retos de desarrollo en el siglo XXI\*

*Three centuries of regional planning in Uruguay. Some  
lessons from experience to FACE the development  
challenges in the 21st century*

JOSÉ L. YAGÜE  
Y  
JOSÉ M. DÍAZ-PUENTE

## INTRODUCCIÓN

La República Oriental del Uruguay, como muchos otros países de América Latina, se encuentra inmersa en un proceso de reflexión en el que la descentralización como estrategia para promover el desarrollo de los territorios ocupa un papel destacado en la agenda política. Este hecho alimenta el debate sobre la necesidad de una reestructuración del espacio nacional, en definitiva de una regionalización para aplicar las políticas de desarrollo. Como paso previo a cualquier propuesta en este sentido es necesario el conocimiento riguroso de los orígenes de la actual división y de los intentos previos de regionalizar el país<sup>1</sup>. Por ello el objetivo principal de este

---

\* Departamento de Proyectos y Planificación Rural; Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos; Universidad Politécnica de Madrid; e-mail: [joseluis.yague@upm.es](mailto:joseluis.yague@upm.es)

1. En las figuras que ilustran cada uno de ellos se han reflejado las fronteras actuales de Uruguay.

artículo es aportar una visión general del proceso histórico de la toma en consideración de la cuestión regional en Uruguay, a partir de la cual se puedan valorar adecuadamente los logros de otras épocas y los errores cometidos. Para ello se han identificado tres grandes etapas que ayudan a comprender esta evolución.

La primera etapa arranca en los años en que el Uruguay era apenas una colonia disputada por los intereses españoles y portugueses, pasando después por el periodo revolucionario del que surgió como nación independiente, y termina con el periodo en que se alcanza la configuración territorial definitiva y Uruguay comienza a asentarse como Estado.

La segunda etapa se inicia con los años dorados de principios del siglo XX, pasando por la crisis de los sesenta que provocará un auge de la planificación del desarrollo para tratar de sacar el país adelante, y termina con el periodo dictatorial.

La tercera etapa comienza con la restauración democrática en 1985 y llega hasta nuestros días. En estos años la descentralización y el desarrollo local son los temas de moda que recogerá la reforma constitucional de 1996. A partir de ella se establecen unas nuevas bases institucionales que buscan orientar el país de forma competitiva en el nuevo milenio dominado por la globalización.

## EL PERIODO DE CONSTRUCCIÓN NACIONAL: LA CONFIGURACIÓN DEPARTAMENTAL (SIGLO XVII-1917)

El territorio de la Banda Oriental, sin apenas riquezas minerales, permaneció al margen de la colonización sistemática hasta la segunda mitad del siglo XVII, cuando empieza a ser explotada su riqueza ganadera. En el siglo XVIII el territorio alcanzó un altísimo valor estratégico para las potencias española y lusitana por su ubicación geográfica como puerta de la red fluvial de los ríos Paraná y Uruguay que penetraban al corazón del continente. Esta situación marcará la historia del país como campo de batalla de intereses encontrados (Caetano y Rilla, 2005). Sin embargo, la nación que en cada momento ejerció el dominio territorial de la Banda Oriental careció de un plan concreto de regionalización para la misma. Las divisiones político-administrativas que se dieron a lo largo del siglo XVIII fueron siempre esquemas de respuesta a necesidades e intereses en juego, y nunca el fruto de una deliberada planificación (Zubillaga, 1977).

Posteriormente, en los convulsos años en que se produce la independencia y la consolidación de Uruguay como nación, se sucederán los intentos de organizar el territorio con criterios básicamente de control frente al enemigo, pero también de poblamiento de un espacio desierto. Este proceso, no siempre controlado por un Estado todavía débil, conducirá a la estructura territorial del país que hoy día aún conocemos.

### *De la colonia a una nueva estructura territorial*

La primera organización territorial del país se puede encontrar en 1716 a partir de los diferentes intereses que confluyen en este territorio. Desde 1716 hasta 1737 la Banda Oriental estuvo sometida a tres jurisdicciones, bonaerense, montevideana y misionera, que fueron estableciéndose sucesivamente por los intentos de cada una de las partes por hacerse con el control y explotación de los ganados (Zubillaga, 1977). En la práctica este “reparto” constituye la primera regionalización del país (ver figura 1, izquierda).

FIGURA 1. EVOLUCIÓN REGIONAL HASTA LA INCORPORACIÓN AL IMPERIO DEL BRASIL



Fuente: Adaptado de Zubillaga, C., 1977.

Habrá que esperar a principios del XIX para encontrar intentos de racionalizar la división territorial, aunque ninguno de ellos llegó a ser aplicado. Los primeros tienen lugar dentro de la corriente de reformismo borbónico

(Azara, 1801; Lastarria, 1803), bajo criterios socio-económicos pero sobre todo geopolíticos (defensa frente a portugueses e indígenas). Tras el inicio de los movimientos revolucionarios en 1811, se dictan las Instrucciones del año XIII, que marcan ciertos criterios subyacentes de acondicionamiento territorial, y al año siguiente, una nueva propuesta del gobierno de Buenos Aires tras conseguir la independencia de España, con criterios de orden militar y tomando como límites territoriales los cursos fluviales. Esta propuesta intentaba controlar el surgimiento de viejos enconos en la lucha de puertos entre Montevideo y Buenos Aires (Caetano y Rilla, 2005), promoviendo a la condición de polos de acción regional a centros urbanos que habían sido tradicionalmente enemigos de Montevideo (Maldonado y Colonia), o que por su lejanía geográfica operaran como factores de segregación de la hegemonía montevidéana, así como línea fronteriza con el poder luso (Zubillaga, 1977).

En 1815 se produce la revuelta dirigida por José Artigas que conduce a la autonomía de la Provincia Oriental. El nuevo gobierno concreta un plan de ordenamiento territorial<sup>2</sup> sobre la base de criterios económicos, políticos y demográficos que establece seis jurisdicciones atendiendo a zonas geográficas delimitadas por cursos de agua, de precisión diversa<sup>3</sup>. Este plan se completa en 1816 bajo un criterio de concentración regional de los núcleos urbanos con vistas a permitir el funcionamiento del sistema electoral de los Cabildos del interior, procediendo a dividir el territorio en seis Departamentos más el territorio que queda bajo control directo de Artigas para la defensa frente a Brasil (ver Figura 1, centro). La casi inmediata invasión portuguesa en agosto de 1816 dificultó la aplicación del Reglamento, y en 1822 la Provincia Oriental pasa a denominarse Cisplatina como parte del Imperio del Brasil cuando éste consigue la independencia de Portugal. En este proceso surgen tres nuevos Departamentos que se suman a los seis de la división artiguista (ver figura 1, derecha), y que muestra el interés económico por las regiones situadas más cerca del Imperio (Zubillaga, 1977).

El proceso de independencia de Brasil, iniciado en 1925, culminará con la promulgación de la Constitución de 1830. En ella se mantendrá la división territorial de nueve Departamentos efectuada bajo el periodo de dominación brasileña, aunque eliminará los Cabildos, herederos de la tradición de raíz española que ponía énfasis en los pueblos como polos de acción regional.

---

2. Reglamento Provisorio de la Provincia Oriental para el fomento de su campaña y seguridad de sus hacendados, septiembre de 1815.

3. Estas jurisdicciones configuraban áreas de realización de la política socioeconómica de la Revolución artiguista: asentamiento de población, mantenimiento del orden y distribución equitativa de tierras.

## *La regionalización del “caudillismo”*

Teóricamente la Constitución de 1930 había previsto un Estado unitario y centralista, en el que los Departamentos eran meras circunscripciones administrativas fuertemente ligadas al poder central, y a la vez, la eliminación de los Cabildos limitaba también la capacidad autonómica local. Sin embargo esta situación se vio alterada sustancialmente por la realidad social, ya que al encontrarse el Estado desprovisto de eficaces sistemas de comunicación para ejercer su poder, el Gobierno vio sistemáticamente desconocidas sus decisiones y cuestionada su autoridad (Zubillaga, 1977). Este proceso, acentuado a partir de 1865, se traducirá en una suerte de “feudalización” del territorio, en el que los Departamentos configurarán verdaderos reductos de poder regional, con auténticos “señores” ejerciendo un poder que no reconoce normativas ni superioridades jerárquicas, y dando lugar a lo que se ha denominado “regionalización del caudillismo” (Pivel Devoto, 1958). A ello se sumaba la regionalización virtual motivada por las relaciones económicas agroexportadoras: el litoral Oeste, vinculado a Argentina; el Norte, vinculado a Brasil; y el Sur del país, articulado en torno a Montevideo y su puerto. Esta división consolidaba las diferencias en densidad de población, lo que suponía un grave problema geopolítico por la enorme presión que Brasil ejercía<sup>4</sup> sobre los departamentos fronterizos del Norte y Noreste (Zubillaga, 1977).

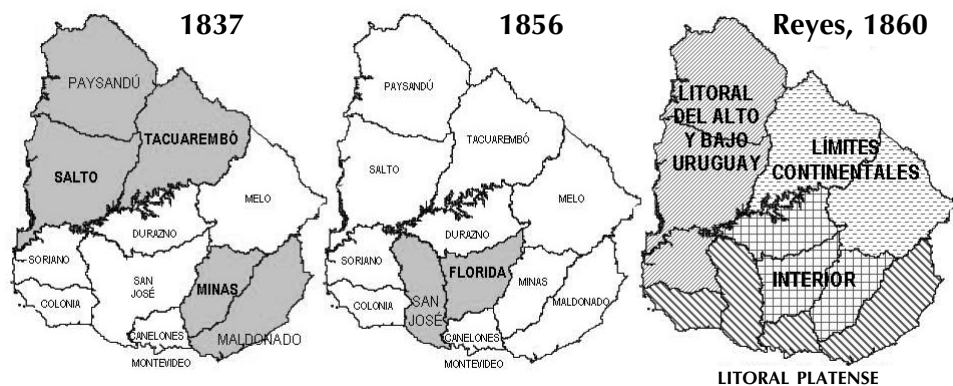
En este contexto se suceden las primeras subdivisiones departamentales (ver figura 2, izquierda y centro). La discusión parlamentaria fue escasa, con un pequeño debate sobre los nuevos límites que se ajustaban a fronteras naturales, normalmente cursos de agua, aunque se esgrimían de forma general argumentos como el exceso de población (¡!) o el desarrollo económico alcanzado. Quizá el más cierto era el que hacía cuenta de la necesidad de protección de las personas y propiedades por la lejanía de las autoridades competentes, que se convertirá en un aspecto central para la opinión nacional.

El reconocimiento sistemático de esta realidad territorial lo publica el coronel Reyes (Reyes, 1860), agrupando los Departamentos en cuatro núcleos regionales determinados básicamente por factores de índole geográfica o política (ver figura 2, derecha).

---

4. En el año 1860 el porcentaje de pobladores brasileños en los departamentos de Salto, Cerro Largo y Tacuarembó llegaba a alcanzar el 60% del total, y las cabezas de ganado propiedad de brasileños oscilaban entre el 40-50% (ver Reyes, 1860).

FIGURA 2. EVOLUCIÓN DEPARTAMENTAL HASTA 1856 Y REGIONALIZACIÓN DE REYES



Fuente: Elaboración propia y a partir de Reyes, J.M., 1860.

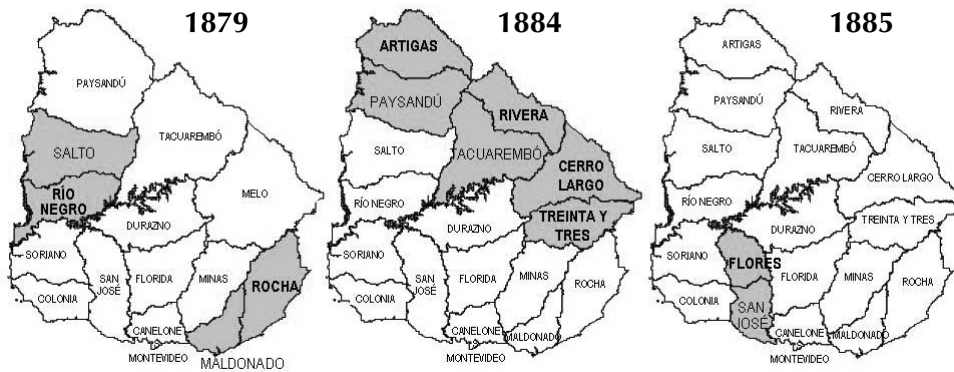
### *El final del proceso territorial y la consolidación del Estado*

En la década de los setenta, se producen dos grandes cambios que inician el camino a la modernización del país: el alambrado de los campos y la llegada de una clase de estancieros progresistas, principalmente inmigrantes vinculados a la explotación ovina. Se identifican dos grandes áreas económicas: la de predominio de la nueva clase de estancieros, con su hábitat en el litoral del río Uruguay y su proyección hacia el Sur platense; y el resto, con el predominio de los estancieros tradicionalistas. Unos y otros consideran necesario tomar medidas para resolver la inseguridad en el campo, motivada por las dificultades para hacer llegar la acción del gobierno. A esto se añade la presencia de estancieros tradicionalistas brasileños en la frontera que sigue constituyendo un grave desequilibrio por la “extranjización” de la tierra.

En este marco van a producirse las últimas adecuaciones de la división territorial del país, siguiendo una dinámica similar a las anteriores, y con argumentos parecidos (Zubillaga, 1977). La creación de los Departamentos de Rocha y Río Negro en 1880 no genera grandes debates parlamentarios que sin embargo se producen de forma intensa para decidir la creación del departamento de Treinta y Tres, Artigas y Rivera, a lo largo de 1884. En esta ocasión se preguntaban algunos de los representantes cuáles eran los fundamentos para la división territorial, y se planteaba por primera vez la necesidad de

disponer de un proyecto riguroso, con base en información estadística y con cartografía, para poder valorar la propuesta. El Sr. Bustamante, diputado por Montevideo, personalizó la corriente que cuestionaba la viabilidad de futuro de los nuevos territorios, habida cuenta que las divisiones efectuadas hasta el momento no habían permitido avanzar nada salvo en aumentar los gastos, y ni siquiera habían servido para contener al Imperio brasileño. Desde esta posición se defendía un conocimiento general y específico del país y de sus territorios en todas las facetas (mineralogía, zoología, ciencia, arte, etc.) antes de abordar con seriedad cualquier iniciativa<sup>5</sup>, así como utilizar criterios de población y producción consolidadas como base para argumentar la necesidad de una división territorial.

FIGURA 3. EVOLUCIÓN DEPARTAMENTAL ENTRE 1879 Y 1885



Fuente: Elaboración propia.

Los defensores de la división territorial esgrimieron dos argumentos que daban fuerza a su discurso puesto que respondían a dos problemas constatados. El primero se resumía en que era preciso que la administración estuviese al alcance de los administrados, aunque lo que llevara implícito fuese la situación inversa. El segundo era la continua y progresiva “extranjerización” de la frontera con Brasil, que a la postre sería desequilibrante. Sin

5. Incluso entre los defensores de la subdivisión aparecían también reclamos de mayor información de base y estadística, aunque ello no fue óbice para que finalmente fuesen abordadas las divisiones departamentales.

embargo el debate conceptual de fondo suponía un claro enfrentamiento entre los que consideraban que la riqueza natural garantizaba el progreso tras la división territorial y, por el contrario, los que consideraban que era el progreso ya consolidado el que debía justificar la división territorial.

El estudio de estos debates denota la falta de información, la utilización caudillista<sup>6</sup>, y en definitiva la debilidad de criterio, con que se estableció la vigente división administrativa del Uruguay. No obstante debemos tener en cuenta que por aquel entonces Uruguay centraba sus esfuerzos en consolidarse como Estado, y por ello no tenía la madurez necesaria para constituirse en factor regulador del proceso (Arocena, 1992). De hecho ha sido señalada la significación de los departamentos en el tránsito del siglo XIX al XX, que marca el desarrollo de las últimas guerras civiles, y el papel que juegan en el enfrentamiento entre los diferentes bandos políticos (Cagnoni, 1979) hasta 1904. Ese año se produce la integración de los dos grandes partidos tradicionales al Estado con la Constitución de coparticipación de 1917, al final de un periodo en que triunfa definitivamente la ciudad-puerto (Montevideo) imponiéndose sobre el resto del territorio, y convirtiendo al Estado en el constructor por excelencia del “orden social” (Arocena, 1992).

Será en estos primeros años del siglo XX cuando aparezcan los primeros cuestionamientos de la división departamental. (Orestes Araujo, 1900; Dirección General de Estadísticas, 1911), que constatan que los problemas debidos a la presión de Brasil en los departamentos fronterizos apenas se habían visto reducidos, lo que recordemos, fue uno de los argumentos de mayor peso para efectuar algunas divisiones. También aparecen una serie de trabajos del topógrafo, político e historiador Francisco Ros sobre acondicionamiento territorial del Uruguay (Ros, 1900; 1911), que constituyen el primer proyecto de análisis y orientación sobre aspectos que será preciso trabajar para ofrecer una solución a un problema que nació con la Historia del país. Así identifica el despoblamiento general como problema fundamental, llegando a decir que “poblar es gobernar”. Por otro lado afirma la necesidad de disponer de una carta del territorio, de descripciones económicas, y estadísticas generales. Finalmente apunta como deficiencias a corregir la confusión de límites departamentales, las carencias de transportes y comunicaciones, así como la escasa urbanización y la excéntrica ubicación de las capitales departamentales.

---

6. El máximo exponente lo constituye la creación del Departamento de Flores en 1885, dentro de una operación política del presidente Santos para perpetuarse en el poder burlando las disposiciones constitucionales que limitaban el número de mandatos (ver Grezzi, 1970).



## LA PLANIFICACIÓN Y EL DESARROLLO REGIONAL EN LOS AÑOS DEL “FRACASO URUGUAYO” (1918-1984)

En 1918 entra en vigor una nueva Constitución, que crea uno de los regímenes político-administrativos más descentralizados que ha tenido Uruguay (Cagnoni, 1979), y el país experimentará un proceso de crecimiento económico ininterrumpido hasta principios de los años treinta, viviendo los años dorados en que llegó a ser conocido como la “Suiza americana” (Caetano y Rilla, 2005). La producción agropecuaria uruguaya se colocaba en excelentes condiciones de competitividad en los mercados europeos, lo que generaba importantes ingresos que hicieron posible la gestación de un Estado benefactor. La situación se truncó bajo los efectos provocados por la crisis mundial de 1929, que complicaría la situación política desembocando en la dictadura de Gabriel Terra entre los años 1933-1938. Entre otras medidas se establecería de nuevo la centralización política-administrativa con la Constitución de 1934. Con la restauración democrática que llegó tras la atenuación de la crisis, el viejo modelo agroexportador dio paso al modelo de sustitución de importaciones (ISI). Éste tuvo un periodo de auge durante la Segunda Guerra Mundial, elevando considerablemente los ingresos nacionales, que permitieron llevar a cabo una política proteccionista de la industria nacional hasta principios de los sesenta, gracias al conflicto de Corea.

El Estado se convertirá en el empleador más importante del país durante los dos primeros tercios del siglo XX (Arocena, 1992). Esta enorme intervención estatal alimentará el centralismo histórico y los comportamientos sociales de espera pasiva de las periferias locales hacia el Estado. Por tanto este periodo no se caracterizará por una especial preocupación por el tema regional, aunque se realizan algunos de los primeros trabajos científicos para regionalizar el país desde una óptica geomorfológica (Giuffra, 1935; Chebaratoff, 1951).

Aunque se produjeron cambios en la estructura social uruguaya, en la que emergió una burguesía industrial y un proletariado urbano en Montevideo, no se modificó el carácter fundamentalmente agrario del país ni se constituyó un bloque industrial autónomo y autofinanciado (Arocena, 1992). Así, cuando los precios de las materias primas producidas cayeron, el país sufrirá una profunda crisis económica que conducirá a su vez a la crisis del modelo de Estado. Los años sesenta y principios de los setenta corresponden a este periodo, en el que se buscarán posibles soluciones para el desarrollo a través de la planificación regional.

### *El auge de la planificación regional*

En estos años de crisis las tendencias que en general imperan en el mundo propugnan la adopción de nuevas técnicas instrumentales de previsión de fenómenos económicos y su posible encauzamiento mediante procedimientos de racionalización que implican una política de planes y programas de desarrollo económico (Cagnoni, 1979). Esta instrumentación se hace perceptible en Uruguay con la creación en 1960 de la Comisión Interministerial de Desarrollo Económico (CIDE)<sup>7</sup>.

Los planes y programas de desarrollo fueron fundamentalmente concebidos sobre base sectorial y no territorial o regional, pero junto a aquella corriente de racionalización en la prospectiva del desarrollo económico, el "territorio" también es objeto de estudios y propuestas. Estos estudios representarán un cuestionamiento que critica el elemento geográfico, territorial, del municipio departamental, no solo en su aspecto estático sino también en su dinámica como espacio organizado o factible de una organización más apta. La observación conduce a que el espacio geográfico departamental no cumple las condiciones necesarias para la mejor explotación y prestación de servicios, por lo que es necesario formular una política de acondicionamiento u ordenación del territorio (Cagnoni, 1979).

Las corrientes regionalizadoras se hacen sentir y se adscriben a las teorías del desarrollo imperantes que insistían en la necesidad de constituir polos de desarrollo que extendieran los beneficios del progreso, basándose en diagnósticos de áreas locales o regionales (Arocena, 1992). Desde una visión optimista del desarrollo se recomendaba la planificación regional como vía para la utilización óptima de los recursos, y en esta sentido aparecen numerosos trabajos, aunque ninguna de las propuestas llegó a ser finalmente aplicada en su vertiente de reorganización del territorio.

### *La propuesta de áreas locales del CLAEH-CINAM*

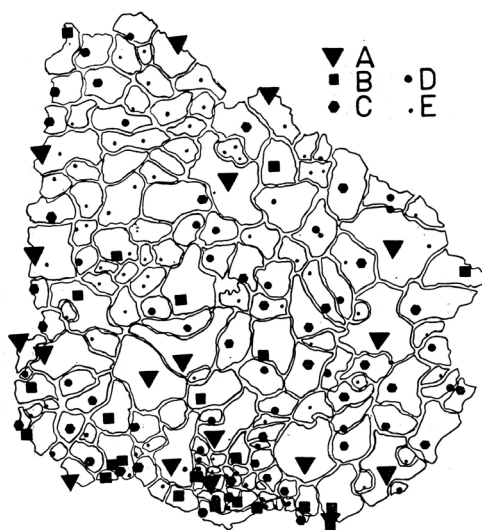
El primero de ellos a considerar es el trabajo encargado en 1962 por el Gobierno al Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) asociado a la compañía CINAM de París, en el que se intentaba establecer un diagnóstico del medio rural uruguayo (CLAEH-CINAM, 1962; CLAEH,

---

7. Años después cambiaría su denominación por la de Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico, con iguales siglas, y en 1966 se transformará en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

1963). La clave de su propuesta radicaba en la conexión de dos elementos, territorio y servicios. Se recomendaba la estructuración del país en unidades territoriales definidas y categorizadas en función del equipamiento de servicios racionalmente ubicados (ver FIGURA 4). Así se definía el “área local”, como una porción del territorio integrada a un centro de servicios complejo y diversificado. Se indicaba expresamente que esta unidad correspondería a lo que en otros países se designa, en cuanto núcleo político-administrativo, como municipio, y el informe señalaba su ausencia como uno de los vacíos más notables de la estructura uruguaya, contribuyendo a provocar una mala integración de la población rural en la vida de la comunidad<sup>8</sup>.

FIGURA 4. TIPIFICACIÓN DE ÁREAS LOCALES DEL CLAEH-CINAM



Fuente: Centro Latinoamericano de Economía Humana-CINAM, 1962.

Se recomendaba también la creación de oficinas de planeamiento territorial en cada uno de los gobiernos departamentales, se recomendaba dinamizar de forma urgente polos de desarrollo en el Centro y Nordeste del país y de procurar una efectiva dispersión (descentralización) industrial para descongestionar Montevideo.

La propuesta implicaba la modificación del espacio departamental, no sólo por los reajustes de límites sino también por la estructuración interna

8. Recordemos que en la Constitución de 1830 se habían suprimido los cabildos.

del espacio departamental que conllevaba la organización de las áreas locales, lo que habría implicado la sustitución del municipio departamental por municipios locales.

### *La CIDE y el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965-1974*

En 1960 fue creada la CIDE con el cometido de formular planes orgánicos de desarrollo económico y proyectos. Su primera labor fue la de relevar la información necesaria y evaluarla para confeccionar diagnósticos sectoriales de las estructuras productivas. Esta etapa culminó con la publicación de un pormenorizado análisis de la situación nacional (CIDE, 1963). Este diagnóstico general significó en sí mismo una vasta tarea de captación y evaluación de estadísticas e informes, un esfuerzo de identificación de fuentes, uniformización de datos y un proceso de intenso debate nacional (Garcé, 2002). De esta manera se reunió, por primera vez en el país, una detallada y sistematizada información de gran parte de los sectores de actividad, con la que realizar un análisis interpretativo de la realidad uruguaya e iniciar la formulación de un plan nacional de desarrollo económico y social. Este plan debía contener un programa decenal para el periodo 1964-1973 que estableciera los objetivos de desarrollo, y un plan operacional para el primer trienio. La CIDE lo prepara en 1966 (CIDE-PNDES, 1966), y aunque finalmente no será adoptado por el Gobierno, sus planteamientos conservaron vigencia e influencia en la legislación y los cambios institucionales (Paris, 1978).

El intento de acondicionamiento del territorio propuesto en ese documento pone acento en la necesidad del planeamiento físico a triple escala (nacional, departamental, local), sobre la condición, enfáticamente señalada, de una política coordinada y técnica. Formula un diagnóstico completo de la situación del país y plantea metas y objetivos globales de desarrollo desde una concepción centralista del desarrollo. Apenas se menciona la conveniencia de la desconcentración administrativa y de una mejor coordinación interinstitucional a nivel local para aumentar la eficiencia del aparato estatal (Arocena, 1992).

### *Tentativa de regionalización nacional del Instituto de Teoría y Urbanismo (ITU)*

Este Instituto, vinculado a la Facultad de Arquitectura, venía trabajando desde la década de los cincuenta en la conformación de un cuerpo de

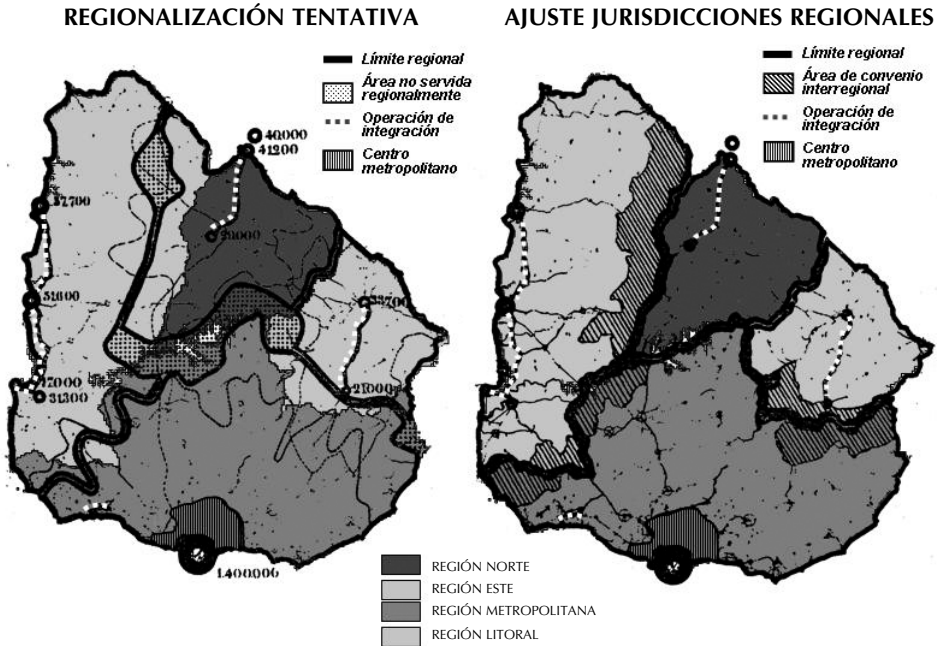
conocimiento en torno a la planificación y el planeamiento territorial. Destaca el trabajo de David E. Snyder (Snyder, 1962), que analizaba la relación de la ciudad de Montevideo con los centros satélites, y ofrecía un método de clasificación económico-funcional de la circulación. Aunque no suponía en sí mismo una regionalización, una de las aplicaciones posibles era la definición de límites de áreas de influencia reales (local, zonal y regional) de cada centro poblacional sobre el territorio (Gómez Gavazzo *et al.*, 1972).

En el año 1967 el ITU elevó un informe a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (Gómez-Carazzo y Reverdito, 1967). En él argumentaba que la extensión de Uruguay no era tan pequeña como para que Montevideo pudiera atenderlo y, dado el débil potencial demográfico, era necesaria la integración de diversas poblaciones que actuarían como centros regionales complementarios. Por lo tanto proponía una descentralización regional a partir de centros funcionalmente integrados. Las tres consideraciones básicas fueron: a) la necesidad de descentralización; b) la elección de centros regionales capaces de servir efectivamente a las regiones respectivas; y c) dichos centros debían a su vez estar convenientemente atendidos por los servicios viales existentes o por aquellos a complementarse antes de 1974 a través de operaciones que reforzasen aquellas zonas más débilmente integradas (ITU, 1976).

Como instrumentos operativos se utilizaron la Teoría Distancia-Tiempo, que mide las posibilidades normales de expansión de los servicios, y la Teoría de la Movilidad, que mide las expansiones reales de un centro de acuerdo a su potencial de población (ITU, 1963; 1966). A partir de ellas se dibujaban cuatro regiones de desarrollo (ver figura 5, izquierda) cuyos centros se integran funcionalmente por rutas que acercan las distancias, y los límites de las áreas de influencia quedan determinados por un equilibrio de potenciales en sus fronteras, quedando áreas deficitarias que deberían cubrirse con modificaciones de la red vial y con la afirmación de los centros regionales. Teniendo en cuenta la rigidez de la estructura departamental el sistema de influencias regionales se adaptaba a los límites operativos de los servicios y la división administrativa departamental, proponiendo la realización de convenios interdepartamentales en algunas áreas (ver figura 5, derecha) (ITU, 1976).

Al contrario que la propuesta del CLAEH-CINAM, este trabajo supuso el primero de una serie de propuestas que tomaban una unidad territorial de extensión mayor al Departamento (Cagnoni, 1979).

FIGURA 5. TENTATIVA DE UNA REGIONALIZACIÓN NACIONAL DEL ITU



Fuente: Instituto de Teoría y Urbanismo, 1976.

### *Propuesta del Bureau pour la Développement de la Production Agricole*

Realizado el mismo año que el anterior, este estudio analizaba la delimitación de regiones en Uruguay con ánimo de impulsar políticas de desarrollo regional. Se basaba en la búsqueda de homogeneidades, investigación de polos de desarrollo, y definición de regiones-programa, llegando a establecer un total de seis subregiones (ver figura 6, izquierda). Además se realizaban toda una serie de propuestas para la gestión del desarrollo regional (Tailleur, 1967):

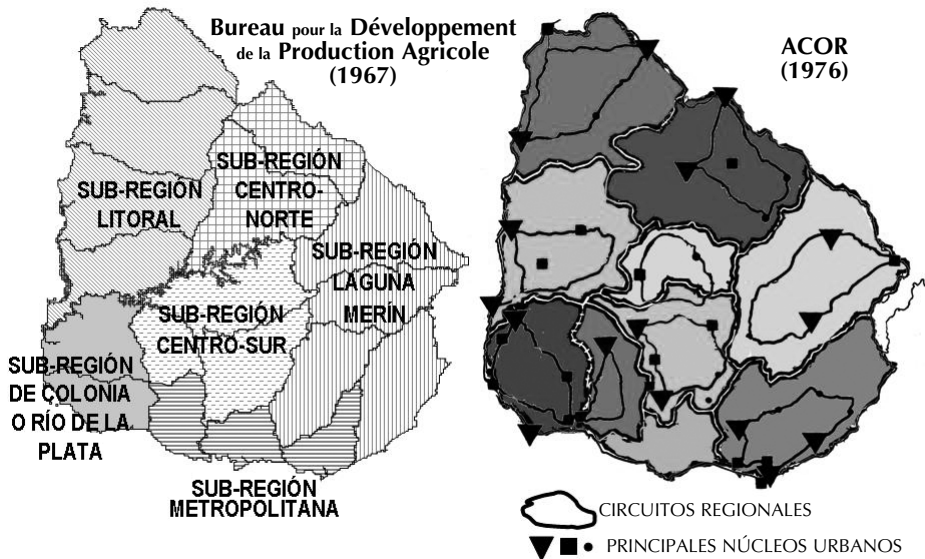
- Crear la figura del prefecto o intendente regional.
- Crear comisiones administrativas regionales.
- Suscitar la creación de Comités de Desarrollo Regional compuestos por todos los poderes locales.
- Reforma administrativa en el sentido de la descentralización.

- Considerar la aplicación de una serie de estimulantes para promover la asociación del sector privado y el público como elemento esencial del desarrollo.

En cuanto a la implementación de una Política de Desarrollo Regional planteaba:

- El equipamiento de las regiones, entre el que insistía en la red de comunicaciones transversales.
- Los Planes o programas de Desarrollo regional, realizados por equipos u organismos especializados, discutidos en estrecho contacto con la base social.
- Los sectores piloto, o territorios concretos donde realizar un primer programa de operaciones a realizar, que sirviesen de ejemplo para los demás.

FIGURA 6. REGIONALIZACIONES DEL BUREAU POUR LA DÉVELOPPEMENT DE LA PRODUCTION AGRICOLE Y ACOR



Fuente: Elaborado a partir de Tailleur, G.H. (1967) y adaptado a partir de ACOR (1976)

### *Los circuitos regionales de la Oficina de Acción Comunitaria Regional (ACOR)*

Este organismo, dependiente del Ministerio de Ganadería y Agricultura, realiza en 1976 una propuesta de modelo regional (ACOR, 1976) fundamentada en dos conceptos: el “área local” y la noción de “circuito regional”. El primero ya fue definido en el estudio sobre el Uruguay Rural y por lo tanto se parte del mapa de áreas que proponía. El segundo comporta el delineamiento de polígonos que enlazan varios centros urbanos, a veces de desigual categoría, siguiendo la red vial nacional o departamental. La comprobación de corrientes de interacción espacial entre ellos proporciona la consistencia de las unidades propuestas para el acondicionamiento del territorio, apreciándose circuitos funcionales de baja interconexión en algunos casos y desconectados en otros, diseñando entornos de movilidad con dos grandes objetivos: integrar actividades y conectar puntos (Tisnés, 1977).

La propuesta final dibujaba ocho regiones basadas en otros tantos “circuitos regionales” reales, más otras dos: la metropolitana y la de la zona de los lagos artificiales del Río Negro (ver Figura 6, derecha). Todas estas regiones representaban unidades territoriales mayores a las actuales áreas departamentales y en todos los casos sus límites diferían de los de éstas últimas.

### *Aportaciones de la Asociación Nacional de Profesores de Geografía*

En 1969 esta asociación realizaba un breve análisis (Campodónico et al., 1969) y valoración de una serie de planes de desarrollo promovidos por diferentes instancias entre 1962 y 1968 (IEPAL, 1968; Ligüera, 1969; Paris, 1977). Estos planes partían de la base física que representan las cuencas hidrográficas, concentrando cada uno su labor en una de ellas.

La primera conclusión fue que a pesar de conllevar abundante trabajo de estudio y diagnóstico, en general no se tradujeron en un número de proyectos suficiente como para dar respuesta a las propuestas que establecían. Asimismo se argumentaba que un país que aspirase a organizar su producción debería tener un plan global para organizar luego, en función de él, las zonas de desarrollo. Por último se afirmaba que no había más remedio que darle importancia a la base física para regionalizar puesto que todavía se había investigado poco, pero que desde el conocimiento de las potencialidades nacionales se podrían elaborar futuras regiones diferentes de las actuales.



## *El Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977 de la OPP*

En 1967 la CIDE se transforma en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, con funciones de órgano de asesoramiento de la Presidencia de la República, por lo que las tareas de planificación adquirieron importancia en el organigrama nacional. Sin embargo inicialmente no se elabora ningún plan nacional y el programa decenal anterior será abandonado, aunque se realizaron de algunos estudios orientados a la configuración de planes sectoriales y regionales (Paris, 1978). En 1973 se dan a conocer los lineamientos para un nuevo Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977 (OPP, 1973), en los cuales es posible notar la influencia del pensamiento económico liberal, para el cual el desarrollo será llevado a cabo por la actividad empresarial, en régimen de iniciativa privada.

Este Plan analiza las características del país en cuanto "región", afirmando que por el predominio de las relaciones económicas, administrativas, sociales y políticas internas sobre las externas, "el Uruguay constituye una sola región geográfica", polarizada además por la existencia de un centro metropolitano. Dentro de la homogeneidad territorial relativa, afirmaba que era posible distinguir tres áreas, en virtud del tipo e intensidad del uso del suelo y los recursos naturales disponibles: una metropolitana, caracterizada por los cultivos hortícola, frutícola, de granja y la ganadería lechera; otra sobre el litoral del Río Uruguay, de cultivos cerealeros; y una tercera, el resto del país, dedicada a la ganadería con las excepciones que resultan de las zonas de los cultivos de arroz y de caña de azúcar. El análisis concluía en esta parte señalando que no parecía posible prever modificaciones radicales del contexto indicado.

Desde el punto de vista de una posible planificación territorial, no parecía conveniente la modificación de las actuales divisiones políticas a esos efectos, manteniendo intocadas la existencia y autonomía del municipio departamental. Sin embargo sí entendía necesario agrupar los departamentos en unidades geográficas mayores a efectos de planificar el uso de los recursos y la prestación de servicios públicos, es decir, entendido como fijar metas regionales al Plan o regionalizar el Plan.

Consideraba necesario definir sub-polos o centros de desarrollo preferencial y dividir el territorio en unidades geográficas correspondientes, ya que los polos de desarrollo por sus posibilidades de concentración y de irradiación, a la vez, podían provocar una reacción en cadena entre las industrias y los sectores económicos de punta que promoverían, asimismo, la concentración de servicios e industrias de apoyo. En la formulación de un

“Esquema básico de organización territorial” (OPP, 1973), la propuesta incluía específicamente: (1) el descongestionamiento del área metropolitana (textualmente “desconcentrar” la región metropolitana) por medio de centros “satélites” ubicados en un radio de hasta cincuenta kilómetros de distancia, y centros periféricos hasta una distancia de cien kilómetros<sup>9</sup>; (2) el reforzamiento de tres polos (a los que a continuación se denomina subpolos) con ubicación en el Noroeste, Norte Centro y Nordeste del país, por la concentración en ellos de servicios y de actividades económicas; y (3) en cuanto al resto del país su estructuración debería apoyarse en el área metropolitana, los tres subpolos periféricos, las actuales capitales departamentales y centros urbanos, así como en la utilización de la red vial. Los posibles problemas institucionales entre departamentos vecinos deberían ser objeto de coordinación a través de mecanismos de coordinación intermunicipal.

### *Últimos esfuerzos de carácter centralista durante la dictadura militar*

El agravamiento de la crisis trasciende al ámbito político conduciendo a un período dictatorial entre 1973 a 1984. Este periodo se caracterizó por un discurso privatizador y desarrollista, encuadrado en prácticas fuertemente centralistas, que consideraba que el estancamiento de la economía uruguaya era producto de su estatismo y proteccionismo, políticas ya alejadas de una economía mundial donde volvía a predominar el liberalismo. Durante la dictadura se siguieron estas doctrinas que como resultado final dejaron una fuerte deuda externa y endeudamiento interno que dificultó durante años el crecimiento de la economía (Nahum, 1999).

A partir de 1973, y particularmente desde 1976, las autonomías locales fueron restringidas al máximo<sup>10</sup>, y se convirtió a los gobiernos departamentales en “Administraciones Municipales”. Sin embargo se mantiene la unidad territorial (departamento) y de hecho se refuerza su estructura interior al eliminar el nivel interno que podían suponer las juntas locales (Cagnoni, 1979). Simultáneamente, desde el gobierno central se impulsaron algunos proyectos de desarrollo local y regional, aunque los problemas del

---

9. Aunque no se encontraban definidas en el plan las respectivas funciones de estos anillos ni las razones que se tuvieron en cuenta para establecer las distancias (ver García Tudeiro, 1974).

10. El régimen del municipio departamental autónomo sufre transformaciones al suprimirse el nivel interno constituido por órganos estrictamente locales (juntas desconcentradas y autónomas) y revertir sus atribuciones a las intendencias municipales (Decretos 465/973 de 27 de junio de 1973; 497/973 de 3 de julio de 1973 y 498/973 de la misma fecha).

poder militar y sus correspondientes lógicas predominaron sobre la racionalidad de los planificadores (Arocena, 1992).

En 1974, Carlos García y Juan Carlos Durriulat elaboraron un Informe sobre política de desarrollo regional en Uruguay en el que recogen los planteamientos generales del Plan de Desarrollo Nacional (ya comentados anteriormente) y los lineamientos que se esbozaban para discusión (García Tudero y Durriulat, 1974). Entre ellos se establecía que la política de descentralización económica debía estar basada en los aspectos industriales, por lo que la preponderancia de Montevideo debía mantenerse. Sin embargo admitía la necesidad de promover de forma planificada la concentración y el desarrollo de unos sub-polos incipientes (Colonia-Soriano, Paysandú-Salto, Maldonado, y potencialmente Rivera-Tacuarembó).

En 1977 se hacen públicas unas bases que propugnan una reorganización de la división territorial del país vertebradas en derredor de la creación de "regiones". Las bases de la propuesta, formulada por el titular del Departamento de Montevideo<sup>11</sup>, innovan a la vez respecto de la división territorial y sobre el régimen de gobierno y administración de las nuevas unidades territoriales, convirtiendo a éstas en agentes de la política global de desarrollo como factores de las metas territoriales de éste, sin perjuicio de las metas sectoriales. Se trataba de un esquema vertical de fijación de las políticas de desarrollo por el gobierno nacional, dentro del cual los órganos regionales serían sus agentes de ejecución; la descentralización territorial se operaría sólo al nivel local (municipio), cuyos órganos (alcaldes) actuarían con autonomía técnica en una esfera notablemente restringida (Cagnoni, 1979). Se proponía una nueva división territorial con la creación de ocho regiones, partiendo de criterios geográficos, del sistema de comunicaciones, de la relación equitativa general en términos proporcionales de superficie y población para cada unidad, de la dimensión económica, y del adecuado tamaño que facilitase la administración y una estructura acorde a los requerimientos de servicios. El otro nivel territorial estaría constituido por los municipios, previéndose en términos cuantitativos la posible existencia de entre dos a cuatro de ellos por cada uno de los actuales departamentos. Su configuración respondería a una ciudad o varias o diversos centros o conglomerados urbanos, con las áreas rurales circundantes. Entre el nivel regional y el nivel municipal o local, la supervivencia de los actuales departamentos sería eventual, si bien razones históricas sugerirían mantener esa división.

---

11. Publicado en el diario *El Día*, Montevideo, el 9 de noviembre de 1977.

Un año más tarde, en 1978, desde el Ejecutivo se alude<sup>12</sup> a la regionalización como una nota nueva en el ordenamiento territorial a los efectos de la mejor explotación y aprovechamiento de los recursos económicos; en tal sentido, la economía requiere y debe ser indivisible, no puede ser departamental sin dejar de reconocer los recursos de cada departamento. La explotación de los recursos debía planearse y llevarse a la práctica en función de las fuentes y no de la división territorial. Se debía llegar a una solución de regionalización por tecnificación, de manera de conformar en los ámbitos geográficos, unidades económico-sociales, a fin de lograr el mejor aprovechamiento de los recursos nacionales (Cagnoni, 1979).

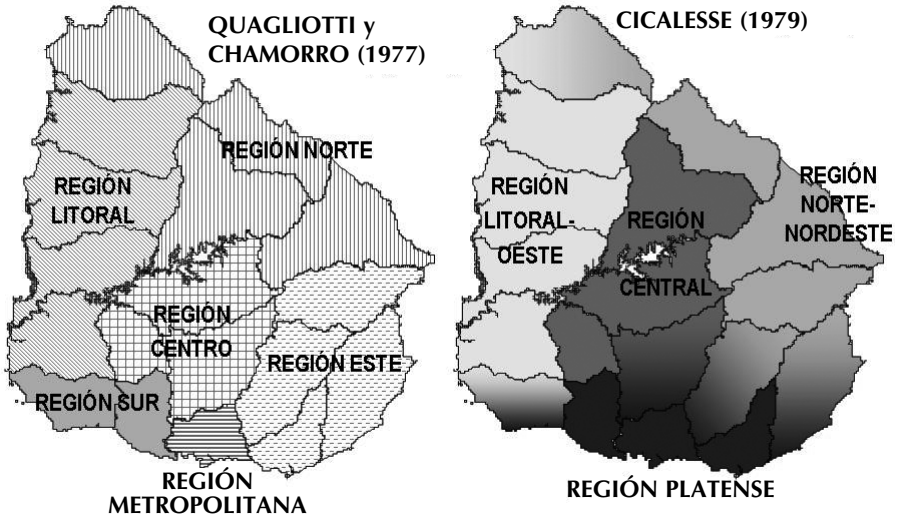
Desde el ámbito académico también se realizaron un par de propuestas sin mayor trascendencia. La primera (Quagliotti y Chamorro, 1977) consideraba al Uruguay como una región cuyo espacio interior debe interrelacionar zonas configuradas en torno a los ejes de desarrollo de lo que resultaba la conformación de cinco zonas y un área metropolitana (Montevideo y Canelones), estando aquéllas integradas por departamentos enteros (ver figura 7, izquierda). La segunda (Cicalesse, 1979) partía de una necesaria política regional de fundamento racional, orientada a la localización elegida de nuevos polos de desarrollo para un crecimiento ordenado y fortaleciendo zonas estratégicas de importancia para el país y a la vez con la finalidad de neutralizar el polo de desarrollo configurado por Montevideo, de efectos desequilibrantes; propugnaba la creación de cuatro regiones (ver figura 7, derecha), que en este caso superaban los actuales límites departamentales (Cagnoni, 1979).

Como balance de estos años vemos que aún se realizan algunas tentativas regionalizadoras, incluso se barajó la posibilidad de establecer una nueva división territorial, pero ante la grave situación política el país no encuentra el clima adecuado para embarcarse en estas tareas. Este último esfuerzo de planificación, de corte centralista, quedará bajo un halo de sospecha, como todas aquellas actuaciones realizadas bajo el régimen dictatorial, y por ello con la restauración democrática habrán de pasar algunos años hasta que podamos volver a hablar de intentos de planificación regional. Sin embargo es en estos años en los que aparecen las primeras reflexiones sobre todos los trabajos realizados en el periodo anterior a la dictadura (CLAEH, 1977; Cagnoni, 1979), y a plantear cómo pueden enfocarse los temas de la planificación regional de cara al futuro.

---

12. Publicado en *El Día*, Montevideo, el 20 de octubre de 1978.

FIGURA 7. REGIONALIZACIONES DE QUAGLIOTTI Y CICALESSE



Fuente: Elaborado a partir de Quagliotti, B. y Chamorro, V. (1977) y Cicalesse, L.W. (1979).

## LA BÚSQUEDA DE UN URUGUAY PARA EL SIGLO XXI: DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO LOCAL (1985-2005)

En los años siguientes a la restauración de la democracia tiene lugar un intenso debate sobre la organización del Estado, la participación popular y las políticas municipales. En ese entorno, la idea de la descentralización se presentaba como una posible solución a las demandas sociales, produciéndose una coincidencia en los discursos de los diferentes sectores políticos (Gallicchio y Bermejo, 2005). Las instituciones de investigación públicas y privadas comenzaron a realizar estudios sobre la descentralización y lo "local", se realizaron seminarios y encuentros nacionales e internacionales, los partidos políticos integraron el tema a su discurso y plantearon propuestas, hubo un proyecto de ley sobre descentralización, se propuso reformar la Constitución en aquellos aspectos que limitaban un proceso descentralizador, las organizaciones vecinales reclamaron un reconocimiento y aumentaron su capacidad negociadora, incluso se elaboró un anteproyecto de Ley Orgánica Municipal que proponía ampliar las autonomías de los gobiernos municipales (Arocena, 1992).

En este contexto se desarrolla la experiencia descentralizadora del departamento de Montevideo, dividiendo funcional y administrativamente al departamento en 18 zonas, que fueron la base territorial para el desarrollo de una estrategia de descentralización y participación ciudadana (Veneziano, 2005; Gallicchio y Bermejo, 2005). Asimismo los gobiernos municipales comenzaron acciones destinadas a apoyar proyectos de desarrollo local, y en varios de ellos se crearon oficinas técnicas con la misión de asesorar a grupos de productores locales y obtener recursos para estimular actividades en la zona (Arocena, 1992).

En definitiva comienzan a perfilarse dos procesos de descentralización paralelos: uno municipal, que tiene su expresión más trascendente en Montevideo, y otro nacional, que se sitúa a nivel del estado central y su relación con las autoridades locales (Arocena, 1992). Todo ello condujo a que la descentralización se convirtiera en un punto importante en la agenda política y que se incorporara en la reforma constitucional que tuvo lugar en 1996.

### *Rearme institucional y reforma de la Constitución como referentes del cambio*

En este periodo se producirá la aparición de una serie de organismos, instituciones o unidades en torno a la planificación y gestión del desarrollo que junto a la reforma constitucional constituyen un armazón institucional, aún con carencias de coordinación, pero que responde claramente a la necesidad de orientar las políticas de desarrollo hacia el futuro, con la descentralización y el desarrollo local/departamental como temas centrales.

En 1987 se crea la Dirección de Proyectos de Desarrollo (DIPRODE), en el seno de la OPP, encargada de la coordinación de los programas de desarrollo regional y local existentes<sup>13</sup>. Las disposiciones normativas que seguirán a la reforma Constitucional irán reforzando su estructura y función ejecutiva en el seno de la OPP, con competencias directas en gestión, coordinación y ejecución.

En 1990 se encomienda al Ministerio de la Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), la instrumentación de políticas y planes nacionales de desarrollo territorial, así como la coordinación con los demás organismos nacionales o departamentales a través de su Dirección

---

13. Plan Vértice Noroeste, Cuenca lechera, Cuenca arrocera, Grupo de Trabajo Tacuarembó-Rivera).

Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT). Para poder llevar a un plano operativo esta tarea en 1994 se crea la Comisión Técnica Asesora de Ordenamiento Territorial (COTAOT), que entre sus funciones tendrá la de elaborar unas Directrices de Ordenación Territorial.

En 1997, también en el seno de la OPP, se crea la Unidad de Desarrollo Municipal (UDM), con el cometido básico de la gestión y coordinación de los sucesivos programas de inversión en los Departamentos financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo<sup>14</sup>.

El mismo año 1997 entró en vigencia la reforma de la Constitución que explícitamente recoge que "El Estado impulsará políticas de descentralización, para promover el desarrollo regional y el bienestar general" (art. 50). Además define un organismo específico para ese objetivo, la Comisión Sectorial de Descentralización, reconoce formalmente al Congreso de Intendentes como interlocutor, y establecerá nuevas competencias para los Gobiernos Departamentales. Por último crea un Fondo de Desarrollo del Interior. Por tanto el respaldo que se ofrece desde la carta Constitucional al proceso de descentralización para promover el desarrollo es claro, pero también existe un componente centralizador fundamental: el rol de la OPP parece ser el del planificador del desarrollo regional y de las políticas descentralizadoras (Veneziano, 1999; 2000).

La profunda crisis económica que se inicia en 2002 conducirá a una situación de alarma social y finalmente a que acceda al gobierno, por primera vez, un partido de izquierdas. En 2005 tomará posesión el nuevo ejecutivo, al que se incorporará gran parte del equipo de Montevideo que había llevado a cabo el proceso de reflexión y desarrollo de la descentralización. Así, Uruguay retoma el camino hacia la descentralización y el desarrollo local que están marcando la pauta durante los últimos 20 años.

### *Nuevos aportes para la regionalización del país*

En este periodo encontramos trabajos que conllevan procesos de participación, y cuya principal aportación es aportar bases para la planificación y organización regional en el siglo XXI. A ellos se suman una serie de trabajos con un perfil más académico que son fruto de la incorporación de nuevas técnicas instrumentales (SIG, herramientas estadísticas) y de la disponibilidad de información más detallada y actualizada del sistema estadístico nacional. Aunque en ninguno de estos últimos se cuestiona la

---

14. Conocidos de forma coloquial por la serie POM.

estructura territorial, ayudan a dar cuenta de las heterogeneidades existentes aportando nuevos indicadores de caracterización del territorio, y ofreciendo en algunos casos un mayor nivel de detalle que el estrictamente departamental.

### *Las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo*

Elaboradas entre 1995 y 1997, comienzan reconociendo que Uruguay está en el inicio de un nuevo ciclo de desarrollo territorial cuyas reglas se están conformando, y en el que la globalización, la revolución tecnológica, la reestructuración productiva, la reforma del Estado y las transformaciones culturales actúan como elementos centrales. Por ello es necesario establecer una nueva reflexión con enfoque estratégico para abordar el siglo XXI, analizando los escenarios alternativos, definiendo objetivos y estableciendo instrumentos, que abran un proceso de gestión estratégica del territorio. En este proceso el papel del Estado será el de orientar el cambio, olvidando las prácticas de planificación central (MVOTMA, 1997).

Por esta razón las Directrices no constituyen un Plan, ni abarcan todos los temas en detalle, su enfoque es global y estratégico. Brindan un marco de orientaciones para incorporar la dimensión territorial en el planeamiento sectorial, introduciendo el enfoque de estrategias territoriales, y definen diferentes escalas de actuación para desarrollarlas: las ciudades, los departamentos, las “regiones medias” y las microrregiones (MVOTMA, 1997). Por primera vez no se definen fronteras concretas: dibujan espacios difusos, de influencia, dependencia o articulación funcional, para cada una de las escalas de trabajo.

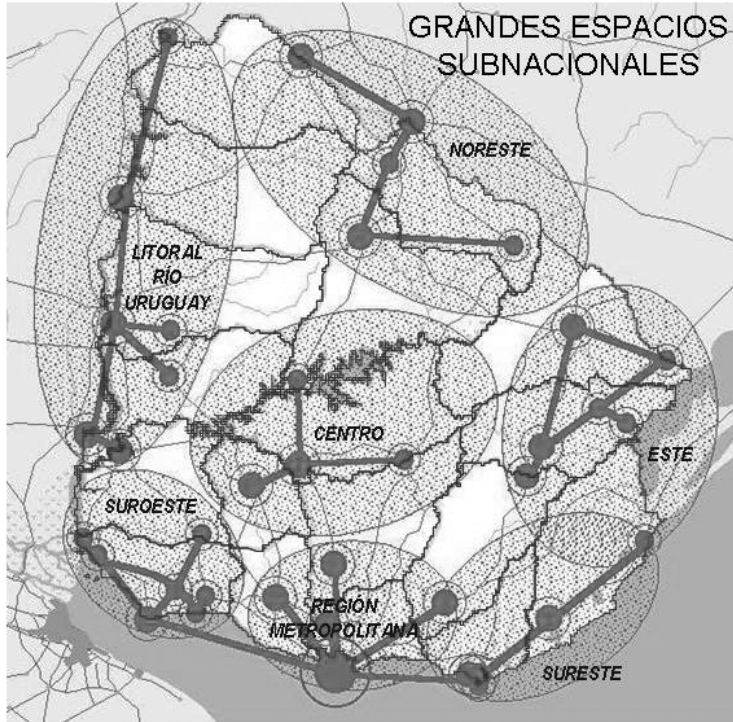
A pesar de que la referencia a la escala departamental es la más breve, reconoce su papel en tanto que jurisdicciones para la elaboración de la normativa, los planes territoriales y los programas de inversión. Con lo cual su prevalencia es indiscutible. En cuanto a las ciudades establece un análisis de los sistemas urbanos que articulan como objeto de políticas y planes locales. Las microrregiones responden a espacios urbano-rurales intradepartamentales, que exigen soluciones específicas: espacios metropolitanos, espacios de crisis, espacios turísticos dinámicos, etc.

Sin embargo, es en la escala de regiones medias o mesorregiones en la que aparece una nueva propuesta de regionalizar el país al identificar lo que llama grandes espacios subnacionales (ver figura 8). Estos espacios definen la estructura general del territorio y son los ámbitos de articulación entre



microrregiones, departamentos y redes urbanas, así como la plataforma para articulación transfronteriza con los países vecinos.

FIGURA 8. SUBESPACIOS NACIONALES RECOGIDOS EN LAS DIRECTRICES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL



Fuente: Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial. Ministerio de Vivienda, ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, 1997.

### *El ciclo Uruguay 2025*

En el año 2003 tuvo lugar un primer proceso de reflexión<sup>15</sup> que hizo cuenta de los enfoques de la política regional europea, y en el que se abordaron temas como la descentralización, las estrategias territoriales, la

15. Seminario Nacional sobre Desarrollo Rural Sostenible con Enfoque Territorial: Políticas y Estrategias para Uruguay, promovido por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (ver Ramos, 2003).

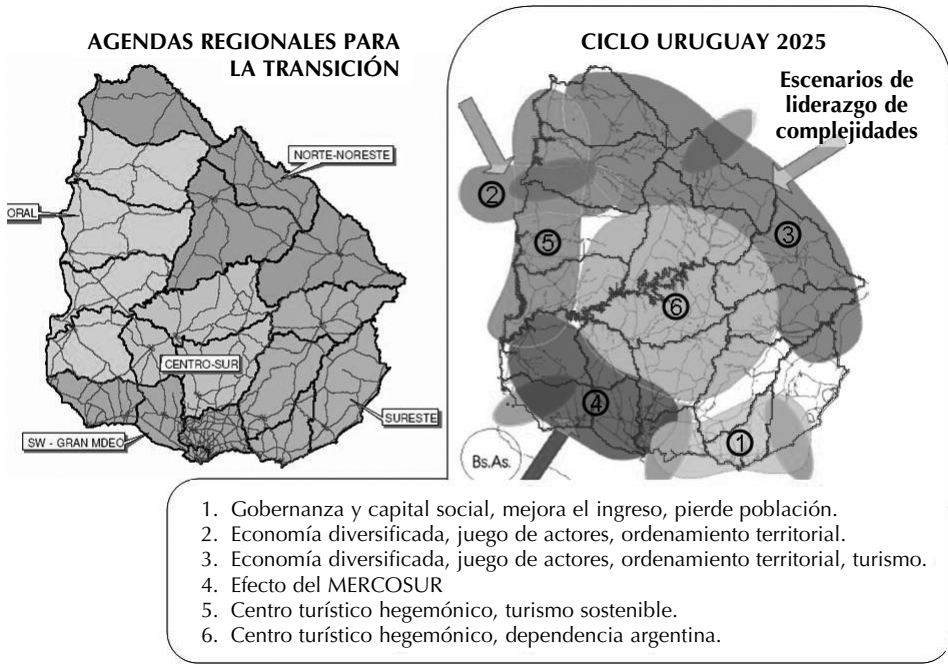
construcción de capacidades a nivel departamental y central, las acciones piloto, los consorcios regionales, etc. Sin embargo será la DINOT la que impulsará la visión del Ordenamiento Territorial como nueva área de política transversal en el Uruguay sobre la base de las Directrices ya mencionadas. De este modo la misión de las Políticas Territoriales sería conducir las transformaciones del territorio en función de una estrategia de desarrollo nacional. Con este fin, en el mismo año 2003 elaboró el Programa de Institucionalización del Ordenamiento Territorial en el Uruguay orientado a fortalecer las bases legales e institucionales de las políticas en la materia. Dentro de este programa impulsó en el año 2004 una prospectiva del desarrollo territorial bajo el título “Uruguay 2025: economía, población y territorio” (DINOT-MVOTMA-PNUD, 2004).

El llamado ciclo Uruguay 2025 fue concebido con los siguientes objetivos:

- Contribuir a la reflexión sobre los futuros probables, posibles y deseables para el Uruguay del 2025, promoviendo la discusión prospectiva de la sociedad uruguaya en la construcción de una visión común y un proyecto territorial compartido en el largo plazo.
- Contribuir a la formación de nuevas capacidades públicas y privadas para una gestión inteligente del territorio.
- Elaborar una agenda estratégica que alimentase el debate electoral y contribuya a la formación de políticas de estado en materia de ordenamiento territorial.

Se celebraron cuatro foros temáticos, que reflejaban los principales escenarios que ya figuraban en las Directrices (el Gran Montevideo, los espacios costeros, las ciudades intermedias y el sistema urbano, los espacios rurales). Cada uno de los foros desarrolló un documento de conclusiones donde se plasmaban los escenarios de futuro del territorio. Tanto el foro de las zonas rurales como el de las ciudades intermedias contienen en este sentido la panorámica más general del país. El primero establecía ya unas regiones según su orientación productiva, pero es quizá el foro de ciudades intermedias el que, al “dibujar” en el territorio una serie de escenarios de futuro, realiza una suerte de regionalización de todo el país que se ajusta bastante a la establecida por las Directrices para las mesorregiones (ver figura 9, derecha).

FIGURA 9. AGENDAS REGIONALES PARA LA TRANSICIÓN POLÍTICA Y REGIONALIZACIÓN DE ESCENARIOS DE FUTURO EN EL CICLO URUGUAY 2025



Fuente: AECI-PNUD (2005); DINOT-MVOTM-PNUD (2004).

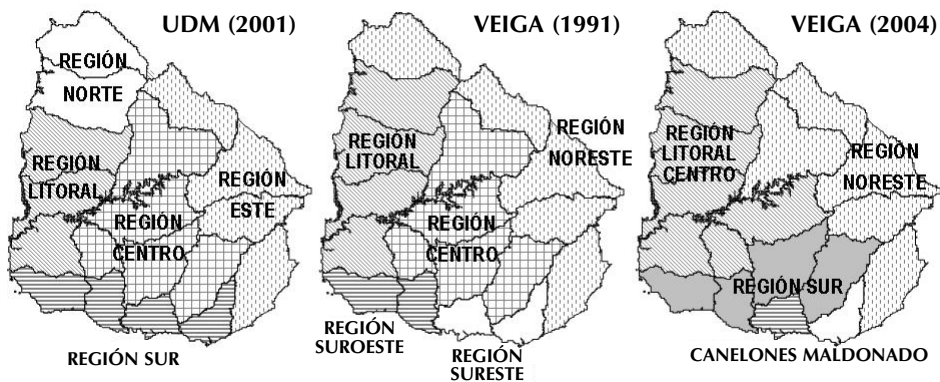
### *Agendas regionales para una transición política*

El proyecto destinado a facilitar la transición en los Gobiernos Departamentales (AECI-PNUD, 2005) tras la elecciones que tuvieron lugar en mayo de 2005 y que cambiaron enormemente el mapa político nacional, tenía como objetivo brindar apoyo técnico a los procesos de transición, contribuyendo al fortalecimiento y modernización de los gobiernos departamentales, pero ya pone un importante acento en su finalidad como actores principales de la buena gobernanza y el desarrollo territorial nacional. Entre sus objetivos operativos estaba el de promover la temprana identificación de “agendas regionales” y oportunidades de cooperación interinstitucional de los Gobiernos Departamentales, como forma de potenciar su aporte a los procesos de descentralización, desarrollo territorial e integración. Y para ello estableció una serie de reuniones sobre la base de una agrupación de departamentos, que establece, de hecho, una regionalización en cinco regiones (ver figura 10, izquierda).

## *Regionalizaciones estadísticas y proyectos de desarrollo con enfoque territorial*

Dentro de la corriente en torno a la caracterización territorial y la planificación descentralizada del desarrollo encontramos los estudios del profesor Veiga que viene desarrollando desde mediados de los años setenta una línea de investigación (Veiga, 1977; Lombardi y Veiga, 1979; Mazzei y Veiga, 1989) que utiliza técnicas estadísticas de análisis de componentes principales y análisis de conglomerados, para elaborar y actualizar las clasificaciones regionales (Veiga, 1991; Veiga y Rivoir, 2004) basadas en los principales indicadores socioeconómicos disponibles por el sistema estadístico nacional (ver figura 10, centro y derecha).

FIGURA 10. REGIONALIZACIONES ESTADÍSTICAS



Fuente: Tessore, C. y De los Campos, D., Unidad de Desarrollo Municipal (2001); Veiga, D. (1991, 2004).

Desde la Unidad de Desarrollo Municipal de la OPP también se han realizado varios estudios, el más destacable realizado en 2001 sobre el comportamiento de los departamentos en relación con veintiuna variables a partir de análisis cluster (Tessore y De los Campos, 2001), dando lugar a una agrupación en cinco regiones diferenciadas por su nivel de desarrollo (ver figura 10, izquierda). Utilizando técnicas similares en otro estudio en colaboración con la Universidad Politécnica de Madrid (Cazorla *et al.*, 2005) se dibujaban tres grandes regiones objetivo. En este caso la finalidad era aplicar procedimientos similares a los utilizados por la Unión Europea

para identificar una regionalización temporal orientada a aplicar de forma diferenciada programas de desarrollo. En este estudio se afrontaba por primera vez la posibilidad de afrontar la regionalización con carácter de proceso a medio-largo plazo

El panorama se completa con otros trabajos de carácter más específico o sectorial como el Diagnóstico Socioambiental Participativo realizado dentro del programa Uruguay Sustentable (Achkar et al., 2004), el Mapa de Pobreza Rural (MGAP, 2002) y los sucesivos trabajos de Caracterización Agropecuaria del Uruguay (DIEA-MGAP, 2001). Así como diferentes proyectos de desarrollo regional en los que participan varios departamentos, apoyados por el gobierno, para realizar diagnósticos conjuntos y proponer estrategias de desarrollo territorial (MVOTMA, 2000), proyectos donde se aborda esta estrategia desde una visión transfronteriza (Rossi y Heinzen, 1999), proyectos de desarrollo local (Goñi et al., 2005), y exploración de instrumentos nuevos como las Agencias de Desarrollo Local (AECI-MIEM, 2003).

## CONCLUSIONES

El Uruguay actual, inserto en las corrientes descentralizadoras que afectan a toda América Latina, se encuentra condicionado por la estructura territorial vigente desde 1885. En esos años la fuerte presión de Brasil en la frontera norte, el despoblamiento general y la falta de infraestructura vial que permitiese a un Estado todavía débil hacer sentir su influencia, decantaron la balanza del lado de los seguidores de la subdivisión. Sin embargo el irregular proceso de configuración departamental adoleció en general de falta de rigor técnico, cuando no de dudosos procesos caudillistas, así como de la creencia de que la subdivisión traería, por sí misma, el progreso.

Los esfuerzos subsiguientes del Uruguay para asentarse como Estado, y el disfrute de un periodo de bonanza económica que se extenderá desde principios del siglo XX hasta principios de los años sesenta, supusieron que la cuestión territorial no fuera una preocupación de primer orden. Con el inicio de la crisis se cuestionará la estructura territorial vigente como base para garantizar el desarrollo económico, y se acudirá a la planificación regional en busca de nuevas alternativas. Estas no llegarán a ser aplicadas, pero permiten conocer el país más a fondo y explorar alternativas de reforma territorial.

Con el retorno de la democracia surge con fuerza la tendencia a la descentralización y la preocupación por una mayor participación social, aspectos que recogerá la reforma constitucional de 1996, a partir de la cual se han

desarrollado unas nuevas bases políticas, institucionales y académicas para orientar el país de forma competitiva en el nuevo milenio dominado por la globalización, y en las que la consideración del enfoque territorial del desarrollo es central.

Analizando el transcurso de todos estos acontecimientos podemos extraer algunas lecciones de experiencia interesantes para el momento actual. En primer lugar podemos observar cómo de forma continua se ha tratado de encontrar una nueva organización territorial que permitiese afrontar procesos de desarrollo de manera eficiente y coordinada. Aunque hay algunas propuestas cuyo foco de atención ha sido el nivel infradepartamental (local), la mayor parte de las propuestas han tratado de identificar agrupamientos supradepartamentales con "masa crítica" suficiente para obtener un grado de desarrollo autosostenido. Del conjunto de propuestas podemos observar que existe un cierto "imaginario regional" (el litoral, la zona nordeste, el centro, la costa sur), que, aunque insuficiente para ser plasmado con límites precisos, aporta una base para futuros intentos de agrupamiento.

En segundo lugar encontramos cómo muchos de los intentos de planificar o reorganizar el territorio han incluido fórmulas para mejorar la coordinación y gestión institucional, que implicaba las relaciones entre el Gobierno Central y las instituciones departamentales/regionales. Quizá sea este aspecto el que mayor cambio ha sufrido con la llegada de las tendencias descentralizadoras, ya que al conceder mayor margen de autonomía y representación a los Departamentos se ha consagrado finalmente a esta unidad territorial. De manera global vemos cómo el Departamento ha pervivido a todos los intentos de abordar una regionalización como el único nivel territorial, político e institucional alternativo al estatal, y ha conseguido un grado de consolidación como referente de identidad local, que no es fácil obviar en la actualidad.

Como conclusión final vemos que en la actualidad se ha reorientando la cuestión regional (supradepartamental) hacia el enfoque de estrategias territoriales, con límites geográficos difusos y sin que se haya resuelto de forma práctica cómo articularlas. Quizá sea necesario considerar nuevas alternativas de regionalización cuyo carácter fundamental sea el de proceso a medio-largo plazo. Un proceso guiado al que se sumen los actuales departamentos para conformar progresivamente una nueva organización espacial a partir de estrategias territoriales compartidas.

Recibido 15.01.08

Aceptado 08.04.08

## BIBLIOGRAFÍA

- ACHKAR, M.; DOMÍNGUEZ, A. Y PESCE, F. (2004): *Diagnóstico Socioambiental Participativo en Uruguay*. REDES. Montevideo, Programa Uruguay Sustentable. Amigos de la Tierra.
- ACOR (1976): *Consideraciones sobre la acción regional*. Servicio de Documentación del Instituto de Estudios Sociales del Consejo Uruguayo de Bienestar Social, Boletín, n° 2. Montevideo.
- AECI-MIEM (2003): *Proyecto Inserción de Parques Industriales*. Montevideo, AECI.
- AECI-PNUD (2005): *Proyecto de apoyo a la transición de los gobiernos departamentales en Uruguay*. Montevideo, AECI.
- ANTÓN, D. et al. (1974): *Los problemas de regionalización de América Latina*. Comunicación presentada por la Delegación de Uruguay al 2º Encuentro de la Nueva Geografía. Universidad de Neuquén.
- AROCENA, J. (1992): "El Estado, la descentralización y la iniciativa local en Uruguay", en CIEPLAN, *Políticas Sociales, Mujeres y Gobierno Local*. Santiago de Chile, Ed. Dagmar Raczynsky y Claudia Serrano.
- CAETANO, G. y RILLA, J. (2005): *Historia contemporánea del Uruguay. De Colonia al siglo XXI*. Montevideo, CLAEH-Fin de Siglo.
- CAGNONI, J. A. (1979): *Las Regiones y la Descentralización Territorial*. Montevideo, Ed. FCU.
- CAMPODÓNICO, C. et al. (1969): *Hacia Una Nueva Geografía Regional*. Serie Nuestra Tierra, vol. 33. Montevideo, Asociación Nacional de Profesores de Geografía.
- CAZORLA, A. et al. (2005): *Análisis de la Regionalización para el Desarrollo Local en Uruguay*. Montevideo, AECI-OPP.
- CHEBATAROFF, J. (1951): "Regiones naturales del Uruguay y de Río Grande del Sur", *Rev. Uruguaya de Geografía*, 2(4), pp. 5-40.
- CICALESSE, L. W. (1979): *Ciencia Geopolítica*. Ministerio de Educación y Cultura.
- CIDE (1963): *Estudio económico del Uruguay. Evolución y perspectivas*. Montevideo, CECEA.
- CIDE-PNDES (1966): *Plan nacional de desarrollo económico y social 1965-1974*. Parte III, Planes Sociales, Sección tercera. Montevideo, CECEA.
- CLAEH (1977): *La Regionalización. Un aporte al estudio del caso uruguayo*. Cuadernos del CLAEH, n° 4. Montevideo.
- CLAEH (1963): *Interpretación del Uruguay Rural. Extracto del estudio Situación Económica y social del Uruguay Rural*. Montevideo, CLAEH.
- CLAEH-CINAM (1962): *Situación Económica y social del Uruguay Rural*. Montevideo.
- DE AZARA, F. (1801): *Memorias sobre el estado rural del Río de la Plata en 1801. Demarcación de límites entre el Brasil y el Paraguay a últimos del siglo XVIII e informes sobre varios particulares de la América meridional española*. Zaragoza, Real Sociedad Económica Aragonesa de Amigos del País. Reproducción facsímil, 1996.
- DIEA-MGAP (2001): *Caracterización agropecuaria del Uruguay*. Montevideo, MGAP.
- DINOT/MVOTMA/PNUD (2004): *Uruguay 2025: economía, población y territorio*. Ciclo Nacional de Reflexión Prospectiva. Montevideo, 12-16 abril.
- DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICAS (1911): *Anuario Estadístico de la República Oriental del Uruguay. Censo General de la República en 1908*, tomo II, parte III. Montevideo.
- GALLICCHIO, E. y BERMEJO, A. (2005): "Desarrollo Local y Descentralización en América Latina. Nuevas Alternativas de Desarrollo". II Cumbre Iberoamericana por el Desarrollo Local / Regional y la Descentralización. CLAEH.
- GARCÉ, A. (2002): *Revisando el "Fracaso" de la CIDE. Ideas y Competencia Política en Uruguay (1960-1973)*. Montevideo, Trilce.
- GARCÍA TUDERO, C. y DURRIULAT, J. C. (1974): *Informe sobre política de desarrollo regional en Uruguay (preliminar para discusión)*. Montevideo, OPP.

- GIUFFRÀ, E. (1935): "Caracteres fundamentales del paisaje uruguayo", *La República del Uruguay*, cap. IV. Montevideo, Ed. Monteverde.
- GÓMEZ GAVAZZO, C. et al. (1972): "Planificación Regional en la República Oriental del Uruguay". Documentación del II Seminario sobre Regionalización de las Políticas de Desarrollo en América Latina (Chile, 8-12 septiembre 1969). Río de Janeiro, Comisión de Geografía. Instituto Panamericano de Geografía e Historia, pp. 387-409.
- GÓMEZ-CARAZZO, C. y REVERDITO, C. (1967): "Regionalización Nacional", *Boletín Informativo*, n° 33, diciembre. Montevideo, ITU.
- GOÑI, A. et al. (2005): *Desarrollo Rural Sostenible en el Noreste de Uruguay. Sistematización de experiencias de desarrollo rural con enfoque territorial. Regional Noreste*. Montevideo, CLAEH.
- GREZZI, A. (1970): "El Departamento de Flores", en FAGALDE, A. et al., *Flores*. Serie Los Departamentos, vol 2. Montevideo.
- IEPAL (1968): "Acondicionamiento de Cuencas en el Uruguay: Santa Lucía y Río Negro". Cursos y Documentos, n° 14. Montevideo, IEPAL.
- ITU (1963): "Arquitectura de las comunidades", *Boletín Informativo*, n° 22. Montevideo, ITU.
- ITU (1966): "La macrogeografía urbana en las técnicas de la planificación territorial", *Boletín Informativo*, n° 25. Montevideo, ITU.
- ITU (1976): *Tentativa de una Regionalización Nacional*. Montevideo, Universidad de la República. División Publicaciones y Ediciones.
- LASTARRÍA, M. (1803): *Reorganización y Plan de Seguridad exterior de las muy interesantes colonias orientales del río Paraguay o de la Plata*. Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, Archivo Histórico de Límites.
- LIGÜERA, M. (1969): "La Cuenca de la Laguna Merín", en CAMPODÓNICO, C. et al., *Hacia una Geografía Regional*, Serie Nuestra Tierra n° 33. Montevideo, pp. 31-38.
- LOMBARDI, M. y VEIGA, D. (1979): *Regionalización del Uruguay*. Montevideo, CIESU.
- MAZZEI, E. y VEIGA, D. (1989): *Indicadores Socioeconómicos del Uruguay*. Montevideo, Instituto Nacional del Libro-CIESU.
- MGAP (2002): *Mapa de pobreza en Uruguay*. Montevideo.
- MVOTMA (1997): *Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo (documento de síntesis)*. Montevideo.
- MVOTMA (2000): "Estudio económico de la región sur oeste, diagnóstico y prospectiva de corto plazo". Proyecto Área Suroeste, vol. 3 (sin publicar).
- NAHUM, B. (1999): *Breve Historia del Uruguay Independiente*. Montevideo, Banda Oriental.
- OPP (1973): *Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977*, tomo II.
- OPP (1987): "Unidad Vértice Noroeste. Plan Director Bella Unión". Seminario Europeo-Latinoamericano de Desarrollo Local. 23-26 de noviembre. CIEDUR. Serie Seminarios y Talleres, n° 14. Documento n° 14.15. Montevideo.
- ORESTES ARAUJO (1900): *Diccionario Geográfico del Uruguay*. Montevideo.
- PARIS, O. W. (1977): "Un proyecto específico de desarrollo regional. La Cuenca del Tacuarembó", en CLAEH, *Regionalización. Un aporte al estudio de caso uruguayo*. Cuadernos del CLAEH, n° 2, pp. 63-78.
- PARIS, O. W. (1978): "Antecedentes de la planificación en Uruguay", en CLAEH, *Uruguay: Algunas Experiencias de Planificación*. Montevideo.
- PIVEL DEVOTO, J. E. (1958): *Nuestra integración territorial y política*. Marcha, 16 de mayo. Montevideo.
- QUAGLIOTTI, B. y CHAMORRO, V. (1977): *Uruguay y su espacio. Antecedentes y una propuesta*. Montevideo, Ed. Geosur.
- RAMOS, A. (comp.) (2003): *Desarrollo Rural Sostenible con Enfoque Territorial: Políticas y Estrategias para Uruguay, Seminario Nacional*. Montevideo, IICA.
- REYES, J. M. (1860): *Descripción Geográfica del Territorio de la República Oriental del Uruguay*. Montevideo.



- ROS, F. J. (1900): "La Región del Este de la República Oriental del Uruguay". Conferencias dadas en la cátedra de Historia Nacional de la Universidad de Montevideo. Imprenta Artística de Dornaleche y Reyes, Ed. Montevideo.
- ROS, F. J. (1911): "Apuntes para el fraccionamiento administrativo de la República Oriental del Uruguay", *Revista Histórica*, tomo IV, año II, n° 12. Montevideo.
- ROSSI, V. Y HEINZEN, H. (1999): "Litoral Integrado. Desarrollo tranfronterizo integrado del río Uruguay", en Intendencia Municipal de Montevideo-AECI, *Descentralización y Democracia. Un Debate Necesario*. Montevideo, pp.167-176.
- SNYDER, D. (1962): "Regiones Metropolitanas Nodulares de Pasajeros", *Boletín informativo*, n° 21 y 24. Montevideo, ITU.
- TAILLEUR, G. H. (1967): *Planification Régionale en Uruguay (Voies et Moyens)*. Rapport de mission de coopération technique. Bureau pour la Développement de la Production Agricole.
- TESSORE, C. Y DE LOS CAMPOS, D. (2001): *Caracterización estadística de las principales regiones del país*. UDM-OPP (inédito).
- TISNÉS, A. (1977): *El Uruguay en la Cuenca del Plata*. Cuadernos del CLAEH, n° 2. Montevideo.
- VEIGA, D. (1977): *Tipología Departamental y Desarrollo Regional en el Uruguay*. Montevideo, CIESU.
- VEIGA, D. (1991): *Desarrollo Regional en el Uruguay: Características y Evolución Reciente*. Montevideo, CIESU.
- VEIGA, D. Y RIVOIR, A. L. (2004): *Desigualdades Sociales en Uruguay. Desafíos para las Políticas de Desarrollo*. Montevideo, Universidad de la República.
- VENEZIANO, A. (1999): "Escenarios y desafíos para la descentralización en Uruguay a partir de la reforma constitucional de 1997", *Sociedades y Debate*, n° 4. UCPEL.
- VENEZIANO, A. (2000): "La reforma constitucional y su impacto sobre la descentralización municipal y local en Uruguay", *Revista Prisma*, n° 13.
- VENEZIANO, A. (2005): *Reflexiones sobre una reforma orientada al ciudadano: la descentralización participativa de Montevideo* (primer premio internacional Andrés Bello del INAP). Madrid, INAP.
- ZUBILLAGA, C. (1977): "Algunos antecedentes sobre acondicionamiento territorial en Uruguay (1611-1911)", en CLAEH, *Regionalización. Un aporte al estudio de caso uruguayo*. Cuadernos CLAEH, n° 4. Montevideo.

## Resumen

La República Oriental del Uruguay se encuentra inmersa en un proceso de reflexión en el que la descentralización como estrategia para promover el desarrollo ocupa un papel destacado en la agenda política. Esto alimenta el debate sobre la necesidad de una reestructuración del espacio nacional, en definitiva de una regionalización para aplicar las políticas de desarrollo. El objetivo del artículo es aportar una visión general del proceso histórico de toma en consideración de la cuestión regional en Uruguay. Para ello se han identificado tres grandes etapas que ayudan a explorar los orígenes de la actual división territorial por Departamentos, así como los sucesivos e infructuosos intentos de regionalizar el país. Este análisis nos lleva a concluir que es necesario afrontar una nueva alternativa cuyo carácter fundamental sea el de un proceso a medio plazo, en el que se promueva la participación voluntaria de los Departamentos a través de estrategias compartidas.

**Palabras clave:** regionalización, Uruguay, planificación regional, descentralización, desarrollo regional.

### **Abstract**

Nowadays decentralization has become one of the main issues in the political agenda of Uruguay. It is seen as a strategy to promote regional development, and involves the need for a restructured national space. Consequently there is an open debate about which type of regionalization is necessary to support development policies. This paper offers a global vision of the historical process of regional planning in Uruguay. Three periods have been identified in order to explore the origins of the current territorial division (Departments), as well as the unsuccessful attempts of regionalization. The analysis leads us to conclude that it is necessary to design a new long-term regionalization, that promotes voluntary participation of the Departments through shared development strategies.

**Keywords:** regionalization, Uruguay, regional planning, decentralization, regional development.