

ENTRE EL APRENDIZAJE Y LA RECETA.

DESARROLLO Y CONFLICTOS AMBIENTALES EN LA REGIÓN ESTE DE URUGUAY



MARINA TROBO

Uruguay. Docente de la Universidad de la República (Udelar) en su Facultad de Ciencias Sociales (FCS) y Centro Universitario Regional del Este. Investigadora del Programa de Investigación en Desarrollo Sostenible (PRIDES). Integrante del Núcleo Interdisciplinario de Desarrollo Territorial Sostenible (NIDTS) del Espacio Interdisciplinario (EI). Licenciada en desarrollo (FCS-Udelar) Magister en Desarrollo Local y Regional (CLAEH), Doctoranda en Estudios Territoriales (UNQ).



JAVIER PORZIO

Uruguay. Docente de la Universidad de la República (Udelar), en el Centro Universitario Regional del Este (CURE). Coordinador del equipo de Extensión y Actividades en el Medio del Núcleo Interdisciplinario de Desarrollo Territorial Sostenible (NIDTS) y docente del Espacio Interdisciplinario (EI) de cursos de M3I. Licenciado en Desarrollo (FCS-Udelar). Maestrando en Manejo Costero Integrado del Cono Sur.



MÁXIMO VALDEZ

Uruguay. Docente de la Universidad de la República (Udelar), en el Centro Universitario Regional del Este (CURE). Coordinador del equipo de Extensión y Actividades en el Medio del Núcleo Interdisciplinario de Desarrollo Territorial Sostenible (NIDTS) del Espacio Interdisciplinario (EI). Licenciado en Desarrollo (FCS-Udelar).

RESUMEN

El artículo analiza los conflictos ambientales en la región Este de Uruguay como expresiones de disputas territoriales en torno a los sentidos del desarrollo, la participación y la valoración del ambiente. Desde una concepción del desarrollo entendida como un proceso multidimensional, político y territorializado, el trabajo propone comprender qué temáticas y actividades disparan los conflictos ambientales; qué actores participan y con qué características; y qué aprendizajes territoriales emergen de estos procesos. El abordaje teórico se inscribe en el enfoque del desarrollo territorial y la ecología política latinoamericana, que concibe los conflictos ambientales como analizadores sociales capaces de visibilizar desigualdades, tensar marcos normativos y generar productividades sociales, institucionales y territoriales. Metodológicamente, la investigación adopta un enfoque cualitativo basado en un ciclo de talleres participativos realizados en 2025 en los departamentos de Treinta y Tres, Rocha y Maldonado. A través de técnicas de cartografía social y mapeo participativo, se identificaron conflictos, tramas actorales y dinámicas de participación, priorizando la producción de conocimiento situado. Los resultados evidencian patrones convergentes y divergentes entre territorios, vinculados a distintos modelos de desarrollo y capacidades territoriales. Se destaca que los conflictos ambientales generan aprendizajes colectivos y fortalecen capacidades locales, advirtiendo sobre los riesgos de convertir experiencias situadas en recetas replicables para contextos diversos.

Palabras clave: Conflicto ambiental; participación ciudadana; desarrollo territorial; Uruguay..

ABSTRACT

The article analyzes environmental conflicts in the Eastern region of Uruguay as expressions of territorial disputes over the meanings of development, participation, and environmental valuation. From a perspective that understands development as a multidimensional, political, and territorially grounded process, the study aims to identify the

issues and activities that trigger environmental conflicts, the actors involved and the characteristics of their participation, and the territorial learnings that emerge from these processes. The theoretical framework draws on territorial development approaches and Latin American political ecology, which conceptualize environmental conflicts as social analyzers that reveal inequalities, challenge normative frameworks, and generate social, institutional, and territorial productivities. Methodologically, the research adopts a qualitative approach based on a cycle of participatory workshops conducted in 2025 in the departments of Treinta y Tres, Rocha, and Maldonado. Through social cartography and participatory mapping techniques, conflicts, actor networks, and participatory dynamics were identified, prioritizing the production of situated knowledge. The results reveal both convergent and divergent patterns across territories, linked to different development models and territorial capacities. Environmental conflicts foster collective learning and strengthen local capacities, while also highlighting the risks of turning situated experiences into replicable recipes for diverse territorial contexts.

Key words:: Environmental conflict; citizen participation; territorial development; Uruguay.

INTRODUCCIÓN

A Este trabajo parte de la discusión sobre el desarrollo como un proceso complejo y multidimensional que, lejos de constituir un trayecto lineal consensado, opera como disparador de discusiones sobre modelos de producción, bienestar y sostenibilidad. Las transformaciones del concepto a lo largo del siglo XX, desde la visión economicista inicial hasta perspectivas más integrales, permiten comprenderlo hoy como un fenómeno profundamente político y territorializado (Seers, 1967; Payne & Phillips, 2011; Meadows et al., 1972). Ello implica reconocer que los procesos de desarrollo no ocurren en abstracto, sino en espacios concretos atravesados por historias, actores, intereses y desigualdades (Curbeo & Martínez, 2025). Pensar el desarrollo desde los territorios supone, por tanto, asumir su carácter situado, plural y conflictivo, entendiendo que cada sociedad y cada época tienen su propia formulación de qué es el desarrollo, que responde a las convicciones, expectativas y posibilidades que predominan en ellas (Dubois, 2000).

El involucramiento de actores diversos, organizaciones sociales, instituciones públicas, comunida-

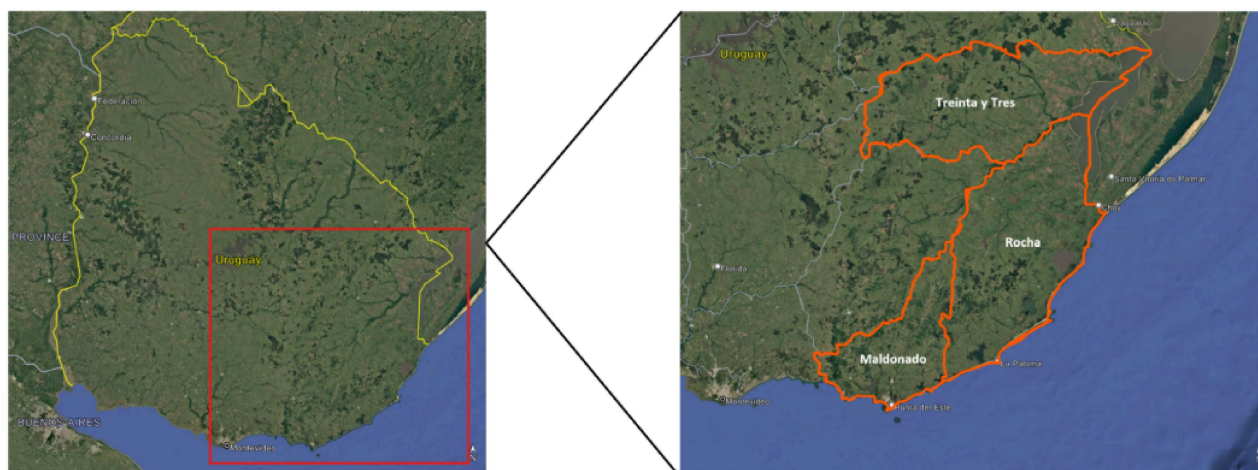
des locales, academia, colectivos ambientales y productivos, ocupan un rol central. La participación no solo democratiza las decisiones, sino que amplía las formas de interpretar los problemas y de construir alternativas (Martínez-Alier, 2008). Sin embargo, participar no implica solamente compartir visiones ni partir de diagnósticos homogéneos, sino reconocer la coexistencia de racionalidades diversas, lenguajes de valoración distintos y asimetrías de poder (Gudynas, 2014). La ecología política, en particular su rama latinoamericana, aporta a esta discusión en tanto reconoce la relevancia de analizar las relaciones de poder, vinculando las luchas sociales y ambientales con las estructuras de poder histórico-coloniales, analizando los conflictos ambientales como expresiones de despojo, extractivismo y desigualdad (Alimonda, 2002; Svampa, 2020; Merlinsky, 2022).

Los conflictos ambientales permiten observar estas tensiones, en tanto expresan disputas por los sentidos del desarrollo y por las formas legítimas de habitar los territorios (Merlinsky, 2015; Gudynas, 2014). Desde esta perspectiva, no constituyen obstáculos, sino que se definen como potenciales analizadores de procesos de desarrollo, en la medida en que visibilizan desigualdades, tensionan marcos normativos y revelan disputas por distintas formas de valorar y dar usos legítimos al ambiente (Merlinsky, 2017). Además, los conflictos generan efectos diversos: aprendizajes colectivos, articulaciones sociales, reorganización institucional y nuevas capacidades de gestión territorial (Merlinsky, 2018).

El título de este artículo busca sintetizar la reflexión que será trabajada en los próximos apartados y que refiere a un ida y vuelta entre dos elementos: los aprendizajes producidos por los conflictos ambientales en la región Este de Uruguay, en tanto procesos transformadores de los territorios, y el riesgo de que a partir de estas experiencias se produzcan procesos de simplificación analítica, que conviertan aprendizajes situados en recetas descontextualizadas.

Surge como resultado de un Ciclo de Talleres denominado ¿qué aprendemos de los conflictos ambientales?, realizado en el Este de Uruguay en 2025 en los departamentos de Treinta y Tres, Rocha y Maldonado (Figura 1).

Figura 1. Ubicación de área de estudio



Fuente: Elaboración propia con base en Google Earth Pro.

Fue organizado por el equipo docente del curso de grado Introducción a los Problemas del Desarrollo¹, integrantes del Núcleo Interdisciplinario Desarrollo Territorial Sostenible (NIDTS), con apoyo de la Red Unión de la Costa² y financiamiento de la Comisión Coordinadora del Interior (CCI). Tiene como insumo y antecedente cercano un ciclo de talleres desarrollado en las mismas sedes en el año 2021, denominado “Tu interés tiene que ver con el mío. Diálogos en desarrollo desde la región Este”, orientado a aproximar la discusión sobre sostenibilidad del desarrollo³.

Este nuevo ciclo de talleres buscó ser un proceso participativo orientado a identificar y analizar colectivamente los conflictos ambientales, promoviendo espacios de intercambio entre actores heterogéneos. La región Este presenta una notable diversidad territorial: humedales costeros, lagunas, cuencas hidrosociales, zonas rurales productivas y áreas urbanas en expansión, pero también desafíos compartidos: presión inmobiliaria sobre ecosistemas sensibles, tensiones entre conservación y producción y debilidades institucionales para la gestión ambiental.

El problema de investigación se centra en comprender cómo los conflictos ambientales, lejos de ser eventos aislados, funcionan como espacios de producción de aprendizajes territoriales diferenciados, condicionados por capacidades, trayectorias históricas

y modalidades de participación. Propone identificar temáticas/actividades disparadoras de los conflictos; actores participantes así como características de esa participación; y reflexionar en torno a qué aprendizajes dejan en clave territorial. La pregunta que guía este trabajo es: ¿Cómo se configuran los conflictos ambientales en la región y qué aprendizajes territoriales emergen de la participación de los distintos actores involucrados, en relación con las temáticas que los desencadenan y las formas de participación que adoptan?

Se estructura en cuatro momentos: presenta elementos para una discusión teórica en torno a los conceptos desarrollo territorial, participación, conflictos ambientales y productividades de los conflictos, tomando como referencia el enfoque conceptual que el curso mencionado imparte; explicita la estrategia metodológica llevada adelante para la elaboración de los talleres y de este documento; presenta resultados de los talleres, encontrando puntos convergentes y divergentes; plantea conclusiones y reflexiones partiendo de los aprendizajes de los conflictos ambientales en los territorios, manteniendo una mirada amplia que brinde aprendizajes a territorios diversos.

MARCO CONCEPTUAL

El concepto de desarrollo ha atravesado transformaciones profundas desde su formulación en la segunda posguerra, cuando surgió como una categoría asociada al progreso económico y a la modernización productiva. Como señalan las perspectivas históricas reconstruidas por Beder et al. (2025), cada época define qué entiende por desarrollo se-

1 Asignatura perteneciente al Ciclo Inicial Optativo Social del CURE-Udelar.

2 Asignatura perteneciente al Ciclo Inicial Optativo Social del CURE-Udelar.

3 Artículo que sintetiza el trabajo en el ciclo de talleres “Tu interés tiene que ver con el mío. Diálogos en desarrollo desde la región Este”.

gún sus valoraciones, expectativas y posibilidades (Dubois, 2000). En sus inicios, el concepto estuvo fuertemente marcado por una visión economicista y eurocentrista, apoyada en la Economía del Desarrollo, que asumía que el crecimiento del ingreso y la industrialización generarían mejoras lineales del bienestar (Payne y Phillips, 2011). Autores como Rosenstein-Rodan (1902-1985), Nurske (1907-1959) o Rostow (1916-2003), ante las preguntas ¿por qué hay países ricos y pobres? y ¿cómo los países de menores ingresos pueden incrementar su riqueza? proponían discusiones y en algunos casos “recetas” aplicables a todos los países, para lograr su desarrollo. Críticas posteriores, entre ellas las de Hirschman, reconocieron que esa mirada subestimaba la especificidad histórica y las capacidades diferenciadas para sostener trayectorias de transformación (Hirschman, 1984).

A fines de los años sesenta y durante los setenta, el paradigma de desarrollo recibió cuestionamientos desde varios frentes. Desde la perspectiva ambiental, trabajos como “Los límites del crecimiento” (Meadows et al., 1972) evidenciaron que el crecimiento exponencial de la producción y la población, era incompatible con la disponibilidad de recursos. De forma paralela, críticas desde las ciencias sociales señalaron que el bienestar no podía reducirse al crecimiento material. Autores como Seers (1967) y Max-Neef et al. (1986) destacaron la dimensión ética del desarrollo y la necesidad de definirlo a partir de la satisfacción de necesidades fundamentales y la expansión de las capacidades humanas. Esta evolución conceptual derivó en una visión multidimensional y normativa del desarrollo, hegemónica actualmente, que incorpora aspectos sociales, culturales y ambientales junto con los económicos. Sin embargo, se ha invitado también a discutir el concepto mismo, cuestionando su capacidad de mirar fuera del modelo predominante y planteando alternativas al desarrollo en vez de desarrollos alternativos (Beder, et al., 2025).

Las perspectivas contemporáneas consideran que el desarrollo no puede comprenderse sin atender al territorio (Curbelo y Martínez, 2025), entendido como más que un mero soporte físico, siendo una construcción social donde interactúan factores culturales, ambientales, institucionales y económicos (Corzo y Cuadra, 2020). Tienen base en autores clásicos como Ratzel (Ratzel en Schneider y Tartaruga, 2006), hasta las críticas de Raffestin (1993), donde el territorio es entendido como un entramado de relaciones de poder, identidades, va-

lores y prácticas que le otorgan especificidad y sentido. Esta mirada reconoce múltiples dimensiones territoriales: administrativa, político-institucional, comunitaria, económica, geográfica y de hábitat, que se superponen y configuran capacidades diferenciadas (Magri et al., 2014).

La noción de desarrollo territorial surge como una respuesta tanto a la crisis del Estado nación en la regulación económica, como a la necesidad de estrategias situadas. Autores como Barreiro (2000) destacan que las políticas centralizadas y verticales resultan insuficientes para atender la diversidad de condiciones locales. El reconocimiento de las capacidades territoriales, implica asumir que cada territorio dispone de un conjunto específico de recursos materiales, inmateriales y estructurales, que condicionan sus posibilidades (Méndez, 2002). Al incorporar estas diferencias, el desarrollo ya no puede plantearse como un camino único, sino como un proceso endógeno, complejo y necesariamente anclado en dinámicas locales. Metáforas como la de los “territorios pegajosos” o “resbaladizos” (Markusen, 1996) permiten visualizar cómo ciertos territorios cuentan con condiciones que habilitan más fácilmente proyectos de desarrollo, mientras que otros requieren procesos previos de fortalecimiento de capacidades.

En este enfoque, la participación social se vuelve un componente central. El territorio es un espacio donde confluyen actores con intereses, visiones y lenguajes de valoración diversos (Martínez Alier, 2008). Los procesos participativos, institucionalizados o informales, permiten reconocer esas diferencias y construir acuerdos sobre los usos del territorio y los sentidos del desarrollo. Aunque marcos internacionales y nacionales reconocen el derecho a la participación y al acceso a la información⁴, muchos de estos mecanismos no son vinculantes, al menos para el caso uruguayo, lo que limita la incidencia efectiva de actores locales en las decisiones territoriales. Sin embargo, su importancia para el desarrollo territorial radica en que permiten articular intereses, generar aprendizajes colectivos y ampliar la capacidad organizativa.

Esta dimensión participativa se vuelve especialmente relevante al analizar los conflictos ambientales. Según Muniz y Trobo (2025), los conflictos territoriales revelan los desacuerdos sobre los modelos de desarrollo, las relaciones de poder y los modos

⁴ Acuerdo de Escazú: Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe.

de uso del ambiente. Los conflictos no constituyen meros obstáculos, sino que funcionan como “anlizadores sociales” (Merlinsky, 2017) que permiten identificar tensiones estructurales, valoraciones contrapuestas y desigualdades en la distribución de costos y beneficios ambientales. A su vez, generan productividades, en la medida en la que motivan transformaciones político-institucionales, jurídicas, sociales y territoriales (Azuela y Mussetta, 2008; Melé, 2017; Merlinsky, 2018). Los conflictos pueden dinamizar procesos de organización ciudadana, visibilizar problemáticas relegadas, habilitar la apropiación social de instrumentos jurídicos y promover la modificación o creación de normativas, así como abrir espacios de diálogo y nuevos repertorios de acción colectiva. Por lo tanto, los conflictos tienen la capacidad de redefinir agendas públicas, fortalecer actores locales y reconfigurar las relaciones entre sociedad, Estado y territorio.

Resulta central pensar los procesos de desarrollo territorial como un proyecto colectivo, o como la suma de muchos de ellos, resultado de la convergencia de intereses diversos y de la construcción de acuerdos desde el territorio. Como plantean Arocena y Marsiglia (2017), la clave reside en la capacidad de generar procesos de cooperación que articulen expectativas y visiones de largo plazo, aun en contextos de conflicto. Las capacidades territoriales (institucionales, organizativas, culturales, materiales) condicionan tanto la posibilidad de gestionar los conflictos, como la viabilidad de construir proyectos colectivos que orienten el desarrollo. Estos elementos cobran fuerza si se discute el concepto de desarrollo con una mirada histórica, partiendo de aquellas concepciones iniciales y llegando a una perspectiva multidimensional y territorial, que destaca la centralidad de la especificidad local, de la participación y de la conflictividad como componentes inherentes a los procesos de transformación social.

METODOLOGÍA APLICADA

La investigación adopta un enfoque cualitativo orientado a comprender los conflictos ambientales a partir de las percepciones, saberes y experiencias de actores locales. Esta elección responde a la necesidad, planteada por las perspectivas del desarrollo territorial, de producir conocimiento situado, reconocer las capacidades específicas de cada territorio e incorporar la diversidad de visiones que intervienen en la configuración y evolución de los conflictos (Méndez, 2002; Arocena y Marsiglia, 2017).

El ciclo de talleres se desarrolló en octubre de 2025 en las sedes universitarias de Treinta y Tres, Rocha y Maldonado, y convocó a actores institucionales, organizaciones sociales, productores y academia. Su propósito fue discutir explícitamente el vínculo entre conflictos ambientales y desarrollo territorial e, implícitamente, las productividades de los conflictos en clave social, territorial, político-administrativa y jurídica, mediante técnicas de cartografía social, en particular el mapeo participativo, orientadas a la georreferenciación de los conflictos (Risler y Ares, 2013). Se basó en literatura sobre participación deliberativa, buscando incluir voces diversas, diálogo horizontal, acceso a información relevante y facilitación de dinámicas que promuevan respeto, escucha activa y construcción de acuerdos mínimos (Trimble et al., 2025) con propuestas flexibles. La combinación de instancias plenarias y en subgrupos, el uso de mapas como soporte visual compartido y la presencia de facilitadores/as, permitió sostener estos criterios aún en contextos de convocatoria desigual.

El objetivo no fue alcanzar representatividad estadística, sino comprender sentidos, percepciones y aprendizajes producidos en espacios de deliberación territorial, asumiendo el carácter situado y parcial del conocimiento generado. Como es habitual en espacios participativos, predominó la participación de actores ya involucrados en procesos de organización, defensa del territorio o problematización de temáticas ambientales. La ausencia de otros actores clave, como gobiernos departamentales, desarrolladores inmobiliarios, emprendimientos turísticos y sectores productivos en Rocha y Maldonado, limita la diversidad de voces y evidencia desigualdades estructurales en la capacidad de participar, incidir y deliberar sobre los procesos de desarrollo.

RESULTADOS

a- Tramas actorales

En Treinta y Tres, el taller registró la mayor convocatoria y una composición heterogénea, con fuerte presencia de actores institucionales y del sector productivo. Esta diversidad fue valorada positivamente por las personas que participaron, quienes destacaron la posibilidad de dialogar en un mismo espacio entre actores que suelen ocupar posiciones contrapuestas y que no siempre coinciden en instancias deliberativas. El intercambio permitió visibilizar con mayor claridad las distintas percepciones sobre el territorio y los desacuerdos en torno a los modelos

de desarrollo, que subyacen a los conflictos ambientales del departamento.

En contraste, en Rocha y Maldonado la participación fue menor y más homogénea. En Rocha predominó la presencia de organizaciones y colectivos vecinales vinculados a un proceso específico de defensa territorial, con escasa participación del sector productivo, actores empresariales e institucionalidad estatal. En Maldonado, si bien la asistencia fue algo mayor, también prevalecieron organizaciones de la sociedad civil y movimientos ambientales. En ambos casos, la trayectoria compartida de los actores en la defensa de bienes comunes orientó el debate hacia problemáticas asociadas al desarrollo turístico, el acceso al territorio y los modelos de urbanización.

De forma transversal, en los tres territorios emergió la identificación de actores considerados necesarios pero ausentes, entre ellos organismos estatales con competencias en ordenamiento territorial y gestión ambiental, gobiernos departamentales y sectores productivos o empresariales involucrados en los conflictos. Sin embargo, el reclamo más persistente se dirigió a la Udelar y, en particular, al CURE, demandando un rol más activo y protagónico: no solo como productor de conocimiento, sino como actor que toma posición, articula diálogos entre intereses divergentes, facilita procesos participativos y fortalece capacidades locales mediante información rigurosa y accesible.

b- Disputas territoriales y modelos de desarrollo

Los conflictos ambientales identificados se organizaron en torno a actividades que expresan tensiones entre modelos de desarrollo, usos del suelo y formas de habitar, evidenciando una preocupación compartida por los impactos ambientales de las actividades humanas. Con matices, los tres departamentos presentan disparadores asociados a déficits de planificación, regulación y control sobre ecosistemas sensibles, haciendo de los conflictos espacios de visibilización y problematización colectiva de estas tensiones.

En Treinta y Tres, los principales disparadores se vinculan a actividades productivas intensivas (cultivo de arroz, expansión forestal y proyectos mineros) con impactos acumulativos sobre el uso del agua, suelos, ecosistemas y dinámicas económicas locales. También surgieron problemáticas asociadas a

la expansión urbana, como la generación de aguas residuales y contaminación. Se destacó el conflicto de Puntas del Parao⁵, donde proyectos forestales afectan áreas ambientalmente vulnerables cercanas a viviendas y centros educativos. Asimismo, emergió la visualización de una oportunidad de manejo costero en Laguna Merín⁶, concebida como un espacio incipiente de cogestión y articulación de actores para la preservación y el desarrollo de actividades sociales y productivas de bajo impacto.

El conflicto central en Rocha giró en torno al proyecto de infraestructura vial en Valizas⁷, que generó movilización local por sus posibles impactos sobre dunas, paisajes culturales y ecosistemas sensibles. El componente identitario ocupó un lugar clave, asociado a formas tradicionales de habitar y a la pertenencia territorial. El conflicto trasciende la obra puntual y se inscribe en disputas más amplias sobre el modelo de desarrollo turístico, la ocupación del espacio costero y la capacidad de incidencia de las comunidades locales. También se señalaron la presión urbanística creciente, la informalidad en la planificación y la debilidad institucional para controlar emprendimientos de escala departamental, así como la posibilidad de generar aprendizajes a partir de experiencias similares en otros territorios, como Punta del Diablo⁸.

Los disparadores en Maldonado se concentraron mayoritariamente en la transformación acelerada de la faja costera y los humedales: avances inmobiliarios habilitados por excepciones normativas, infraestructuras turísticas, afectación de lagunas, apertura de caminos, pistas de picadas y problemas de gestión de residuos. Estos conflictos se inscriben en un modelo departamental caracterizado por decisiones poco transparentes, fragmentación institucional y asimetrías entre intereses comunitarios y empresariales, generando disputas no solo por los impactos ecológicos, sino por quién decide sobre el territorio. A estos se suman conflictos recientes por prospecciones sísmicas y el proyecto de teleférico en el Cerro Pan de Azúcar⁹, que amplían la discusión sobre cómo valorizar áreas naturales sin comprometer su esencia. A nivel regional, el conflicto de Punta Ballena fue señalado de forma reiterada como un hito y referencia en aprendizaje por su capacidad de incidir en decisiones públicas mediante la movili-

5 Localidad al norte del departamento de Treinta y Tres.

6 Reserva de agua dulce binacional (Uruguay-Brasil).

7 Localidad costera del departamento de Rocha.

8 Localidad costera del departamento de Rocha.

9 Elevación de 389 m s. n. m. ubicada en el departamento de Maldonado.

zación social. Es un sitio único en la costa de Uruguay, conformada por un gran acantilado que llega al mar, contiene en su interior una serie de grutas, es hábitat de especies vulnerables en peligro de extinción e incluso endémicas a nivel mundial, paisaje natural y cultural icónico del país y espacio de disfrute cotidiano de turistas y locales. El conflicto surgió a partir de la propuesta de la construcción de 29 edificios con 320 apartamentos y amenities en su península.

c- Participación y aprendizajes colectivos

En los tres territorios se compartió la percepción de que los conflictos no se originan únicamente por actividades o proyectos, sino también por la falta de información, transparencia y espacios participativos vinculantes. La predominancia de mecanismos meramente informativos o consultivos refuerza la percepción de decisiones unilaterales, tensionando las relaciones entre actores y limitando la deliberación colectiva.

En Treinta y Tres, la participación se asoció a la necesidad de generar espacios de diálogo entre sector productivo, instituciones y ciudadanía, en un contexto marcado por asimetrías de poder, dificultades para acceder a información técnica y escasa continuidad de los procesos deliberativos. La participación aparece como un recurso limitado que se activa cuando los impactos de las actividades productivas se vuelven visibles. En este marco, se discutieron las capacidades territoriales como condicionantes de la participación, entendida no sólo como voluntad individual sino como proceso estructuralmente situado. El conflicto de Punta Ballena fue retomado como horizonte posible de aprendizaje y referencia para pensar estrategias de organización y acción colectiva.

La participación en Rocha emerge principalmente como práctica defensiva frente a decisiones percibidas como externas al territorio. Aunque se destacó un nivel significativo de organización comunitaria, esta participación reactiva es considerada insuficiente para incidir en la orientación estratégica del desarrollo departamental. Se señaló la necesidad de ampliar la base social y profundizar los procesos colectivos, en un contexto de fuertes asimetrías de poder y tensiones con gobiernos locales, que incluyen medidas punitivas hacia actores comunitarios.

Maldonado presenta una participación vinculada a una visión biocéntrica del desarrollo y a movimien-

tos con trayectoria en la defensa ambiental. Si bien existen redes y articulaciones entre organizaciones, se identifican obstáculos para incidir en los espacios donde se definen los grandes lineamientos del desarrollo urbano y turístico, lo que refuerza el rol de las organizaciones sociales como principales actrices del contralor territorial.

Pese a las diferencias territoriales, se identificaron dos patrones convergentes: la participación suele limitarse a instancias de información y consulta, en línea con estudios previos (Trobo, 2023), y existe un consenso sobre la necesidad de fortalecer procesos participativos más deliberativos, inclusivos y sostenidos. Las personas que participaron enfatizaron que ello requiere tanto mejorar los dispositivos institucionales como promover capacidades colectivas de diálogo, negociación y gestión, así como el acceso a información técnica confiable. En este sentido, se reiteró la demanda hacia la Udelar para que asuma un rol activo en la democratización de la toma de decisiones territoriales.

Los talleres evidenciaron que, más allá de sus limitaciones, la participación también funciona como espacio de aprendizaje colectivo. Los conflictos son reconocidos como oportunidades para articular redes, fortalecer capacidades y construir legitimidad social, generando productividades relevantes para incidir, aunque sea parcialmente, en los procesos de desarrollo regional. Al hablar sobre los aprendizajes de los conflictos ambientales, se señala de forma reiterada la experiencia del conflicto de Punta Ballena como norte a seguir, resultando un hito en la conflictividad ambiental de la región, en tanto logró mediante movilización y acciones organizadas incidir en la toma de decisiones, impidiendo las obras y aprobando una iniciativa popular de declararla como Área Natural.

CONCLUSIONES

El análisis de los talleres realizados en Treinta y Tres, Rocha y Maldonado permite identificar patrones comunes y divergencias significativas en la configuración de los conflictos ambientales. Aunque los territorios difieren en actores, capacidades institucionales y trayectorias de desarrollo, comparten la percepción de que los conflictos funcionan como espacios de emergencia, donde se expresan tensiones profundas entre modelos de desarrollo, formas de ocupación del espacio y expectativas comunitarias. En este marco, Punta Ballena es presentado de forma reiterada como un “caso faro”:

no sólo como ejemplo de movilización exitosa, sino como repertorio simbólico que orienta la lectura de otros procesos y sostiene horizontes de acción. Sin embargo, su reiterada referencia plantea la necesidad de evitar que se transforme en una “receta”, recordando cómo las primeras formulaciones del desarrollo aspiraron a universalizar modelos, sin atender a la diversidad de condiciones y capacidades específicas.

Estos resultados dialogan con enfoques que conciben el desarrollo territorial como un proceso multidimensional, donde lo económico, ambiental, institucional, sociocultural y político se configuran de manera interdependiente. Desde esta perspectiva, la replicabilidad de estrategias o aprendizajes entre territorios está profundamente condicionada por sus trayectorias históricas, acumulación diferencial de capacidades y procesos organizativos que les dan sostén. La matriz productiva de Treinta y Tres, el modelo turístico-inmobiliario de Maldonado o la configuración costera-comunitaria de Rocha, generan escenarios de conflicto distintos, tanto en los actores que intervienen (o se ausentan) como en las dinámicas participativas que se activan y las posibilidades reales de incidencia. Recuperando las metáforas de los “territorios pegajosos” y “resbaladizos”, algunos contextos condensan recursos organizativos e institucionales que facilitan la articulación colectiva, mientras que otros requieren procesos más prolongados de construcción de capacidades para sostener dispositivos deliberativos.

La lectura de los talleres reafirma la centralidad de pensar el desarrollo territorial en clave de capacidades. Las disputas ambientales no sólo expresan tensiones sobre los usos del suelo o los impactos ecológicos: revelan relaciones de poder, lenguajes de valoración divergentes y modos de habitar el territorio que, al entrar en fricción, ponen a prueba, y a menudo fortalecen, capacidades organizativas, institucionales, jurídicas y relacionales. La demanda reiterada hacia el CURE muestra la necesidad de instituciones que actúen como articuladoras: generando información rigurosa, habilitando diálogos multiactorales, equilibrando asimetrías y tomando postura en escenarios donde el conocimiento técnico y la deliberación pública se tensionan de manera creciente.

Los resultados permiten destacar el rol de los conflictos ambientales como verdaderos analizadores sociales desde la mirada del desarrollo territorial, condensando desigualdades, visibilizando disputas

sobre los sentidos del desarrollo y abriendo posibilidades para la construcción de alternativas. Lejos de constituir meras respuestas defensivas, los conflictos producen aprendizajes colectivos, fortalecen redes, amplían repertorios de acción, habilitan el uso social de instrumentos jurídicos y contribuyen a redefinir agendas públicas. De este modo, las productividades del conflicto, en lo social, institucional, político y territorial, revelan su potencial para transformar los territorios en clave de desarrollo.

El desafío no consiste en replicar mecánicamente modelos de participación o estrategias exitosas, cual receta, sino en comprender las condiciones territoriales que los hacen posibles y activar las capacidades necesarias para sostener procesos de desarrollo más democráticos, situados y sensibles a las especificidades locales. En un contexto marcado por presiones extractivas, transformaciones aceleradas y crecientes disputas por bienes comunes, estos hallazgos invitan a pensar los conflictos ambientales no como obstáculos al desarrollo, sino como espacios de experimentación política y social, donde se disputan valoraciones, se construyen proyectos colectivos y se ponen en juego capacidades territoriales fundamentales para construir futuros más justos en el Este del país.

En ese sentido, los conflictos ambientales en la Región Este del Uruguay no ofrecen recetas replicables ni soluciones universales para el desarrollo territorial, sino que producen aprendizajes situados, contruidos en la fricción entre actores, saberes, intereses y formas de habitar. Cuando estos aprendizajes se cristalizan como fórmulas a imitar, corren el riesgo de vaciarse de su potencial transformador, desconociendo las trayectorias, capacidades y relaciones de poder que les dieron origen. Asumir el desarrollo desde esta tensión implica renunciar a la búsqueda de respuestas prefabricadas y apostar, en cambio, a procesos situados de transformación territorial, donde el conflicto no se clausura, sino que se convierte en fuente permanente de aprendizaje colectivo para imaginar y construir futuros posibles.

AGRADECIMIENTOS

A la Red Unión de la Costa y los diversos colectivos sociales que participaron en los talleres, aportando datos y análisis que sirvieron de base para este trabajo. Al NIDTS y la CCI por apoyar la realización de este tipo de actividades en el interior del país. A actores y actoras que aportan día a día a la discu-

sión desde el territorio cuestionando, reflexionando y proponiendo alternativas.

BIBLIOGRAFÍA

- Alimonda, H. (2002). Ecología política: Naturaleza, sociedad y utopía. CLACSO.
- Arocena, J., & Marsiglia, J. (2017). La escena territorial del desarrollo: Actores, relatos y políticas. Sudamericana.
- Azuela, A., & Mussetta, P. (2008). Quelque chose de plus que l'environnement: Conflits sociaux dans trois aires naturelles protégées du Mexique. *Problèmes d'Amérique latine*, (70), 13–40.
- Barreiro, F. (2000). Desarrollo desde el territorio: A propósito del desarrollo local.
- <http://www.redel.cl/documentos/barreiroindex.html>
- Beder, F., Martínez, C., & Rey, M. (2025). La noción del desarrollo como construcción social. En R. Bertoni (Comp.), *Problemas del desarrollo: Abordajes, conceptos y dimensiones de un fenómeno complejo* (en proceso de publicación).
- Corzo-Arévalo, D., & Cuadra, R. (2020). La integralidad del desarrollo territorial: Un proceso entendido desde los conceptos de multiescalaridad, multisectorialidad y multidimensionalidad. En Grupo de Investigaciones LIS, Dirección de Educación e Investigaciones.
- Curbelo, J., & Martínez, C. (2025). El rol de los territorios en los procesos de desarrollo. En R. Bertoni (Comp.), *Problemas del desarrollo: Abordajes, conceptos y dimensiones de un fenómeno complejo* (en proceso de publicación).
- Dubois, A. (2000). Desarrollo. En P. Pérez de Armiño (Ed.), *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*.
- Gudynas, E. (2014). Conflictos y extractivismos: Conceptos, contenidos y dinámicas. *DECURSOS. Revista en Ciencias Sociales*, (27–28), 79–115.
- Hirschman, A. O. (1984). A dissenter's confession: "The strategy of economic development" revisited. In G. M. Meier & D. Seers (Eds.), *Pioneers in development* (pp. 87–111). Oxford University Press.
- Magri, A., Abrahan, M., & Ogues, L. (Coords.). (2014). *Nuevos desafíos y respuestas de los actores sobre el desarrollo local: La Paloma y Nueva Palmira frente a propuestas de inversión*. Espacio Interdisciplinario.
- Markusen, A. (1996). Sticky places in slippery space: A typology of industrial districts. *Economic Geography*, 72(3), 293–313.
- Martínez Alier, J. (2008). Conflictos ecológicos y lenguajes de valoración. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, 26, 24–34.
- Max-Neef, M., Elizalde, A., & Hopenhayn, M. (1986). *Desarrollo a escala humana: Una opción para el futuro*. CEP-PAUR–Fundación Dag Hammarskjöld.
- Meadows, D. H., Meadows, D. L., Randers, J., & Behrens III, W. W. (1972). Los límites del crecimiento: Informe al Club de Roma sobre el predicamento de la humanidad. Fondo de Cultura Económica.
- Melé, P. (2017). ¿Qué producen los conflictos urbanos? En F. Carrión & J. Erazo (Eds.), (obra incompleta).
- Méndez, R. (2002). Innovación y desarrollo territorial: Algunos debates teóricos recientes. *EURE (Santiago)*, 28(84), 63–83.
- Merlinsky, G. (2015). Conflictos ambientales en Argentina. Fundación CICCUS.
- Merlinsky, G. (2017). Cartografías del conflicto ambiental en Argentina: Notas teórico-metodológicas. *Acta Sociológica*, (73).
- Merlinsky, G. (2018). Defender lo común: Qué podemos aprender de los conflictos ambientales. Universidad de Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani.
- Merlinsky, G. (2022). Toda ecología es política: Las luchas por el derecho al ambiente en busca de alternativas de mundos. Siglo XXI Editores.
- Muniz, C., & Trobo, M. (2025). El territorio como espacio de conflictos y proyectos colectivos. En R. Bertoni (Comp.), *Problemas del desarrollo: Abordajes, conceptos y dimensiones de un fenómeno complejo* (en proceso de publicación).
- Nurkse, R. (1958) *Problems of capital formation in underdeveloped countries*. Blackwell / Oxford University Press.
- Payne, A., & Phillips, N. (2011). *Desarrollo*. Alianza Editorial.
- Raffestin, C. (1993). *Por uma geografia do poder*. Editora Ática.
- Risler, J. & Ares, P. (2013). *Manual de mapeo colectivo: recursos cartográficos críticos para procesos territoriales de creación colaborativa*. Buenos Aires: Tinta Limón.
- Rosenstein-Rodan, P. N. (1943). Problems of industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe. *The Economic Journal*, 53(210/211), 202–211.
- Rostow, W. W. (1960). *The stages of economic growth: A non-communist manifesto*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Seers, D. (1967). The meaning of development. *IDS Communication*, (44).
- Schneider, S., & Tartaruga, I. (2006). Territorio y enfoque territorial: De las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales. En M. Manzanal, G. Neiman, & M. Lattuada (Eds.), *Desarrollo rural: Organizaciones, instituciones y territorio* (pp. 71–102). Editorial CICCUS.
- Svampa, M., & Viale, E. (2020). El colapso ecológico ya

llegó: Una brújula para salir del (mal) desarrollo. Siglo XXI Editores.

- Trimble, M., Lázaro, M., Rumeau, D., Dias Tadeu, N., Iribarne, P., & López Echagüe, C. (2025). Aportes para la participación pública: Criterios de calidad para la planificación, desarrollo y evaluación de procesos participativos que involucran diálogo y deliberación. Unidad de Ciencia y Desarrollo, Facultad de Ciencias, Universidad de la República.
- Trobo, M. (2023). Mejor pedir perdón que pedir permiso: Un análisis de las estrategias participativas en los conflictos ambientales de la región Este de Uruguay. *Kultur: Revista Interdisciplinària sobre la Cultura de la Ciutat*, 10(20), 147–171.