

Maestría de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano

Tesis Final - Febrero 2005

**LAS ESCALAS ÓPTIMAS DE GESTIÓN
PARA EL TERRITORIO URUGUAYO Y
DEFINICIÓN DE CRITERIOS PARA SU
ARTICULACIÓN E INSTRUMENTACIÓN**

Autor : Arq. Carlos Musso

Director de Tesis : Dr. Patricio Rodé

Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo

Facultad de Arquitectura - Universidad de la República

Montevideo - Uruguay

LAS ESCALAS OPTIMAS DE GESTION PARA EL TERRITORIO URUGUAYO Y DEFINICIÓN DE CRITERIOS PARA SU ARTICULACIÓN E INSTRUMENTACION

Contenido

Índice de Cuadros y Gráficos

Índice de Mapas

Planteo del Tema

1 – Introducción	1
1.1 - Objetivo de la tesis	
1.2 - Justificación. del tema seleccionado y su alcance	
1.3 - Metodología aplicada	
2 – Los propósitos del ordenamiento territorial y las escalas óptimas para la gestión ...	5
2.1 - Conceptos principales relativos al tema	
- <i>Territorio y Ordenamiento Territorial</i>	
- <i>La gestión territorial</i>	
- <i>Las escalas de gestión territorial</i>	
2.2 - Los cambios recientes	
- <i>Las nuevas condicionantes económicas</i>	
- <i>La reforma y modernización del estado</i>	
- <i>Modificaciones en el funcionamiento del territorio</i>	
- <i>Transformaciones en la forma de la gestión pública</i>	
2.3 - Sus principales cometidos y las escalas óptimas de gestión	
- <i>Contribuir al desarrollo integral sostenible del territorio</i>	
- <i>Generar un hábitat satisfactorio</i>	
- <i>Integrar las políticas sectoriales al referirlas a espacios concretos</i>	
- <i>Contribuir a resolver una serie de problemas constatados</i>	
2.4 - Estado actual de la cuestión en Uruguay	
3 – El marco jurídico institucional, aspectos espaciales y modo de aplicación	23
3.1 - Escalas espaciales previstas en la organización territorial del Uruguay	
3.2 - Organismos nacionales y su modo de actuación en escalas subnacionales	
- <i>Las formas de organización espacial adoptadas</i>	
- <i>El modo como inciden los límites en su área de influencia</i>	
3.3 - Los gobiernos departamentales, su evolución y características actuales	
- <i>Conformación y evolución</i>	
- <i>La situación actual y los cambios recientes</i>	
3.4 - El nivel local, sus antecedentes, limitaciones y posibilidades	
- <i>El periodo colonial, los cabildos y el inicio de la República</i>	
- <i>La situación actual, cambios recientes y posibilidades</i>	
- <i>Las Juntas Locales Centralizadas o Delegadas</i>	
- <i>Las Juntas Locales Autónomas y las Electivas</i>	

3.5 - La Sociedad Civil, los actores privados y posibilidades de participación	
- <i>Los actores privados como sujetos directos de gestión</i>	
- <i>El derecho a incidir en decisiones generales y posibilidades de participación</i>	
- <i>La organización espacial de empresas y entidades privadas</i>	
3.6 - El fomento económico - social y la cooperación público privada	
4 – Las características del territorio nacional y su forma de funcionamiento	41
4.1 - Proceso de poblamiento y distribución territorial de la población	
- <i>Proceso y formas de asentamiento de la población</i>	
- <i>Distribución actual de la población</i>	
4.2 - Las modalidades de producción y situación socio - económica	
- <i>Características según ámbitos territoriales</i>	
- <i>Evolución reciente y localización de rubros principales</i>	
4.3 - Transporte y comunicaciones, efectos de su evolución	
- <i>Características y evolución</i>	
- <i>Los principales efectos territoriales</i>	
4.4 - El sistema urbano y las escalas de organización espacial utilizadas	
- <i>El sistema urbano nacional</i>	
- <i>Los sistemas urbanos departamentales</i>	
- <i>El área metropolitana de Montevideo</i>	
- <i>Los centros urbanos y las escalas de organización espacial</i>	
5 – Las escalas óptimas para la gestión del territorio nacional	55
5.1 - Condiciones de los ámbitos y comunidades para una operativa eficaz	
5.2 - Las escalas óptimas, sus propósitos y contenidos específicos	
5.3 - Consideraciones sobre casos especiales	
- <i>El área metropolitana de Montevideo</i>	
- <i>Las áreas de frontera</i>	
6 - Los desajustes entre escalas óptimas, marco jurídico y realidad territorial	61
6.1 - Carencia de marco institucional para lo supra departamental	
6.2 - Carencia de marco microrregional y heterogeneidad intra departamental	
6.3 - El incipiente desarrollo de gobiernos propiamente municipales	
6.4 - Poblados bidepartamentales y sectores de área local con centro en otro	
6.5 - La aglomeración metropolitana	

Reflexiones Finales

7 - Algunas líneas y criterios para encarar soluciones	69
7.1 - Posibilidades y alternativas de cambio en la estructura departamental.	
7.2 – Lineamientos generales para definir los cambios a implementar	
7.3 - Las áreas locales y los posibles avances en el proceso de municipalización	
7.4 - Los centros urbanos fragmentados en dos o más departamentos	
8 – Generación del marco institucional para escalas territoriales no previstas	75
8.1 - Para la operativa de las microrregiones	
8.2 - Alternativas para implementar el funcionamiento de las mesorregiones	
8.3 - El caso del área metropolitana de Montevideo	
9 - Criterios para la coordinación y posibilidades de gobernanza	81

- 9.1 - La coherencia general del sistema y su operatividad
9.2 -La reforma del estado y las posibilidades de gobernanza

Bibliografía 83

Índice de Cuadros y Gráficos

Capítulo 1

Gráfico 1.1 - ESQUEMA GENERAL DE LA TESIS, LAS ESCALAS ÓPTIMAS DE GESTIÓN DEL TERRITORIO URUGUAYO Y DEFINICIÓN DE CRITERIOS PARA SU ARTICULACIÓN E INSTRUMENTACIÓN

Capítulo 3

Cuadro 3.1 – SISTEMAS URBANOS DEPARTAMENTALES, JUNTAS LOCALES POR TIPO Y POSIBILIDADES DE EXTENSIÓN DEL PROCESO DE MUNICIPALIZACIÓN

Capítulo 4 -

Cuadro 4.1 – EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN TOTAL, URBANA Y RURAL, SU DISTRIBUCIÓN Y TASAS DE CRECIMIENTO SEGÚN GRANDES ÁREAS, CENSOS 1908, 1963, 1985 Y 1996

Cuadro 4.2 – EVOLUCIÓN DE LA DENSIDAD DE POBLACIÓN TOTAL Y RURAL SEGÚN DEPARTAMENTO, CENSOS 1908, 1963 y 1996

Cuadro 4.3 – PARTICIPACIÓN EN EL PBI TOTAL NACIONAL, PRODUCTO PER CÁPITA Y POR UNIDAD DE SUPERFICIE SEGÚN DEPARTAMENTO, AÑOS 1961 Y 1993

Cuadro 4.4 – INGRESO MEDIO MENSUAL DE HOGARES URBANOS Y HOGARES CON CARENCIAS CRÍTICAS EN VIVIENDA, SEGÚN DEPARTAMENTO EN AÑOS SELECCIONADOS

Cuadro 4.5 – SISTEMA URBANO NACIONAL, CANTIDAD DE CIUDADES, POBLACIÓN TOTAL Y TASA DE CRECIMIENTO MEDIO ANUAL SEGÚN TAMAÑO EN 1996

Cuadro 4.6 – DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN DEPARTAMENTAL SEGÚN TAMAÑO Y CLASE DE ASENTAMIENTO Y EVOLUCIÓN DE LA CONCENTRACIÓN EN LA CAPITAL

Cuadro 4.7 – TIPO DE SISTEMAS URBANOS DEPARTAMENTALES EN BASE A LA CANTIDAD DE CIUDADES Y GRADO DE PRIMACIA DE SU CAPITAL

Cuadro 4.8 – ÁREA METROPOLITANA DE MONTEVIDEO, SUPERFICIE, POBLACIÓN EN 1996, PARTICIPACIÓN EN TOTAL NACIONAL Y TASA DE CRECIMIENTO SEGÚN CORONAS DE PROXIMIDAD A LA CIUDAD CENTRAL

Cuadro 4.9 – MONTEVIDEO Y SU ÁREA METROPOLITANA INMEDIATA, POBLACIÓN TOTAL, PARTICIPACIÓN EN EL CONJUNTO Y TASAS DE CRECIMIENTO Y SU EVOLUCIÓN POR GRANDES EJES VIALES, CENSOS 1908, 1963, 1985 Y 1996

Cuadro 4.10 – INTERACCIÓN ENTRE CIUDADES O PUEBLOS SEGÚN MODALIDADES DE PROXIMIDAD GEOGRÁFICA

Capítulo 5

Cuadro 5.1 – ÁREAS LOCALES, RELACIONES ENTRE ALGUNAS DE LAS VARIABLES QUE LAS CARACTERIZAN, SUPERFICIE NECESARIA SEGÚN LA PROPORCIÓN DE POBLACIÓN NUCLEADA Y LA DENSIDAD DE POBLACIÓN RURAL

Cuadro 5.2a, 5.2b, 5.2c – DIVISIÓN ESTIMATIVA DE LOS DEPARTAMENTOS EN ZONAS, ÁREAS LOCALES COMPONENTES, SU ARTICULACIÓN EN MICRORREGIONES Y MESORREGIONES Y REQUERIMIENTOS DE

COORDINACIÓN TRANSFRONTERIZA

Cuadro 5.3 – ESTIMACIÓN DE MICRORREGIONES Y ÁREAS LOCALES SEGÚN EL DEPARTAMENTO Y ZONA DONDE ESTÁ SITUADO SU CENTRO PRINCIPAL

Capítulo 6

Cuadro 6.1 – LOCALIDADES EMPLAZADAS EN DOS O MÁS DEPARTAMENTOS, FACTORES A CONSIDERAR PARA SU POSIBLE UNIFICACIÓN

Capítulo 8

Cuadro 8.1 – ALTERNATIVAS DE CONFORMACIÓN DE LAS MESORREGIONES Y SU RELACIÓN CON LOS DEPARTAMENTOS

Cuadro 8.2 – ALTERNATIVAS DE RELACIÓN ENTRE LOS DEPARTAMENTOS Y LAS MESORREGIONES

Capítulo 9

Cuadro 9.1 – ESQUEMA DE LA ORGANIZACIÓN A INCORPORAR PARA COORDINAR LA GESTIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL TERRITORIAL, SEGÚN ESCALAS ESPACIALES

Índice de Mapas

Capítulo 3

Mapa 3.1 – URUGUAY, SISTEMAS URBANOS DEPARTAMENTALES Y TIPO DE JUNTAS LOCALES

Capítulo 4

Mapa 4.1 – MONTEVIDEO Y ÁREA METROPOLITANA, EVOLUCIÓN RECIENTE DE LAS CIUDADES

Capítulo 5

Mapa 5.1 – URUGUAY, MICRORREGIONES EXISTENTES Y POTENCIALES

Mapa 5.2 – URUGUAY MESORREGIONES, CENTROS Y ESTRUCTURA VIAL BÁSICA

Mapa 5.3 – URUGUAY Y REGIONES CONTIGUAS, NECESIDADES DE COORDINACIÓN TRANSFRONTERIZA

Capítulo 6

Mapa 6.1 – URUGUAY, CENTROS POBLADOS Y ÁREAS LOCALES COMPARTIDAS ENTRE DOS O MÁS DEPARTAMENTOS

Capítulo 8

Mapa 8.1 – MONTEVIDEO Y ÁREA METROPOLITANA INMEDIATA, PROPUESTA DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

LAS ESCALAS ÓPTIMAS DE GESTIÓN PARA EL TERRITORIO URUGUAYO Y DEFINICIÓN DE CRITERIOS PARA SU ARTICULACIÓN E INSTRUMENTACIÓN

Planteo del Tema

1 - Introducción

1.1 – Objetivo de la tesis

La gestión territorial requiere de una serie de escalas o ámbitos espaciales que por su tamaño permitan el mejor manejo de la compleja problemática incluida en sus cometidos. El conjunto de las más adecuadas para determinados tipos de actividades relevantes constituyen las que designamos como escalas óptimas.

La finalidad de este estudio es, mediante un análisis detallado del tema, presentando un enfoque lo más completo posible, deducir los requerimientos que resultan de las condicionantes territoriales y proponer criterios para contribuir a enriquecer el debate relativo a la forma de mejorar la organización territorial del país, con particular atención en los componentes espaciales del marco jurídico institucional y su forma de aplicación, como uno de los procedimientos para mejorar en nuestro país la eficiencia de la gestión territorial con los resultados que puede aportar a la calidad de vida de sus habitantes y a un proceso de desarrollo integral.

Así, a partir de los propósitos y las teorías actuales del ordenamiento, la gestión y el desarrollo territorial, se pueden identificar una serie de escalas óptimas para la gestión del territorio, las cuales no necesariamente coinciden con las escalas espaciales que están establecidas en el marco jurídico institucional vigente y con su forma de aplicación.

A su vez las condiciones reales de funcionamiento del territorio imponen fuertes condicionantes a las formas de organización espacial factibles e inciden en la definición de estas escalas dentro de ese determinado contexto, en tanto ponen en evidencia la conveniencia de llegar a implementar su aplicación.

Interesa entonces identificar para el caso del Uruguay, concordancias y posibles desajustes que se presentan entre estos tres componentes: la propuesta técnica de escalas óptimas de gestión territorial obtenida como resultante del fundamento teórico aplicado a la realidad nacional con sus determinantes, el marco jurídico institucional vigente con su forma de aplicación y las condiciones reales de funcionamiento del territorio.

Finalmente se procura definir criterios para adecuar la organización jurídico institucional nacional en sus aspectos espaciales, de manera de lograr que las escalas que se consideren más adecuadas para la gestión del territorio, puedan funcionar en las mejores condiciones posibles.

Desde el punto de vista de sus contenidos, la gestión comprende los distintos aspectos o dimensiones, no solo físicos, sino sociales, económicos, ambientales y políticos, pues la gestión territorial debe ser necesariamente multisectorial como la propia naturaleza del ordenamiento territorial. A su vez como las condicionantes para definir los contenedores o jurisdicciones de territorio organizado, sea éste un municipio o una región, etc., resultan de los contenidos del propio territorio, éste tiene que ser necesariamente considerado en toda su complejidad.

Como en este estudio se presta especial atención a los componentes y proyecciones espaciales de la gestión, los criterios para adecuar la organización jurídico institucional, se refieren básicamente a los aspectos espaciales de la estructuración, o sea se plantean las alternativas posibles para alcanzar las metas de organización territorial buscadas para las distintas escalas espaciales que se consideran óptimas.

1.2 – Justificación del tema y su alcance

Se aprecia que en cuanto a los aspectos territoriales, actualmente hay notorios desajustes entre la organización institucional vigente, basada en un estado nacional, dividido en 19 departamentos, los que a su vez tienen cierto grado de autonomía en determinadas materias, las condiciones reales de funcionamiento del territorio y las escalas óptimas de gestión territorial que se entienden son aplicables en nuestro medio. Este es uno de los factores que dificulta y reduce la eficacia de la actuación del sector público, afectando su mejor complementación con el sector privado, lo que incide desfavorablemente en las posibilidades de desarrollo y la calidad de vida de todo el conjunto de la sociedad.

Estos desajustes y carencias se presentan en distintas escalas espaciales, ya sea en algunos casos por la existencia de jurisdicciones cuyos límites que no se corresponden con la realidad territorial actual, en otros por tratarse de escalas no previstas en el marco institucional o que están muy poco instrumentadas, como sucede con varias de las escalas óptimas de gestión que se entienden que son muy necesarias. Se constata entonces:

- a) En la escala local, los casos de poblados emplazados en más de un departamento o los que tienen partes importantes de su área de influencia en otro.
- b) El incipiente desarrollo que tienen en el país los gobiernos propiamente municipales o sea locales en sentido estricto del término, que se expresa claramente en la falta de distinción en el marco legal nacional entre la materia municipal y la materia departamental, con los inconvenientes que de ello derivan para el desenvolvimiento de gran parte de estas comunidades.
- c) La carencia de la escala microrregional, áreas funcionales aptas para la gestión del desarrollo económico, que en general no concuerdan con las jurisdicciones departamentales, extendiéndose en muchos casos por dos o más de éstos y son adecuadas para implementar determinado tipo de acciones de desarrollo.

A su vez en los departamentos se constata su heterogeneidad interna, existiendo en general partes que integran microrregiones diferentes, lo que si bien se aprecia en el funcionamiento del

territorio, no se expresan en su forma de organización interna actual.

d) La aglomeración metropolitana de Montevideo, que constituye una unidad funcional que ocupa parte del territorio de tres departamentos, presentando una compleja problemática general, pero que carece de un marco legal específico.

e) La carencia de una escala subnacional, conformando agrupamientos supra departamentales, según la similitud de diversas características geográficas y socio económicas, como una escala intermedia entre la departamental y la nacional, también conveniente para implementar otro tipo de acciones de desarrollo.

Dada la naturaleza del tema, el formato de la investigación consiste en un ensayo teórico referido a identificar cuales son las escalas óptimas de gestión para el territorio nacional, con las condiciones existentes en el país, como su realidad territorial y organización jurídico institucional, orientado a la búsqueda de criterios para superar los desajustes y carencias que se presentan. O sea se busca indagar en la organización espacial del Uruguay y su marco normativo, con la finalidad que este estudio sirva para definir propuestas sobre la forma de mejorarla.

A los efectos de poder centrar la atención en las escalas espaciales intermedias que son las que presentan los aspectos más relevantes para el objetivo de este estudio, pues es con respecto a la forma de gestión de ellas donde hay que adoptar las principales decisiones y por consiguiente profundizar el análisis, a las demás escalas este estudio se limita a plantearlas de manera bastante más sintética.

Así la escala macrorregional que implica una problemática de gestión distinta de las demás que están mucho más ligadas a la organización interna del país y constituye por consiguiente otro tema en si misma y la escala nacional que ya está claramente definida, solo se tratan en términos generales o en los aspectos que están directamente vinculados con las escalas subnacionales, de igual forma se procede con la escala sublocal de gestión, pues por sus propósitos y características puede tratarse con cierta independencia de las escalas mayores.

1.3 – Metodología aplicada

El tema abarca aspectos sustantivos de las relaciones entre territorio, sociedad y economía e implica entender lo que sucede en el territorio e identificar cual es la mejor forma de organizar el espacio, pero sin limitarse a plantear una construcción teórica, sino procurando considerar la conjunción de factores reales y el entramado institucional que se presentan en este país.

El procedimiento que se adopta para encarar este estudio y procurar alcanzar su objetivo se sintetiza en el Esquema General que se presenta en el Gráfico N° 1.

Con el apoyo de la bibliografía se definen los principales conceptos de partida del marco teórico relativos al tema, planteando luego los cambios recientes que se han venido produciendo incluyendo los aspectos sobre los que se está debatiendo, tanto a nivel general con la interesante experiencia que aporta en varios aspectos la etapa actual de la Unión Europea, como la visión en Latinoamérica y especialmente la situación en el Uruguay. Esto implica dentro del nuevo marco, ahora caracterizado por un mucho mayor reconocimiento por parte de las distintas disciplinas del saber de la importancia del territorio con sus contenidos como fuente generadora de recursos específicos, precisar las características y alcances de una serie de temas como: gestión territorial,

descentralización, desconcentración, globalización, gobernanza, política territorial, desarrollo local y desarrollo regional.

Se analiza el marco jurídico institucional vigente en Uruguay en sus aspectos espaciales y su forma de aplicación por los distintos niveles del sector público, con especial atención a los cambios introducidos a la Constitución en 1996, sus alcances y posibilidades. También se indaga en las formas de organización de las entidades del sector privado. En varios aspectos, en que se entiende necesario un conocimiento más directo y bien actualizado de las modalidades de actuación, se complementa con consultas a personas calificadas en esos temas.

Se sintetizan las condiciones reales de funcionamiento del territorio nacional, con la distribución de la población, la localización de actividades económicas, las grandes redes de infraestructura y el conjunto de ciudades existentes, con sus roles territoriales. El disponer de un conocimiento bastante completo de la situación, permite considerar en los ulteriores análisis teóricos la diversidad e importancia de los tipos de casos que se presentan, como paso previo para lograr una mejor aproximación a la forma de resolverlos.

Analizando estos tres grandes bloques de temas componentes, se define el conjunto de escalas que se consideran óptimas para la gestión territorial aplicables al territorio nacional, buscando especificar cuales son sus contenidos y principales características.

A continuación se procede a cotejar la concordancia, mediante una serie de ejemplos, entre las escalas que se consideran óptimas, lo previsto en el marco jurídico institucional vigente y las áreas funcionales reales, con lo que se detectan los desajustes y las carencias, así como el potencial no aprovechado del marco institucional vigente, indagando las razones que generan estas situaciones.

Luego se reflexiona sobre la manera de definir los criterios para introducir los cambios necesarios en la organización actual, buscando la forma de hacer operativas todas las escalas que se consideran óptimas. Se analizan primero los lineamientos generales del sistema, que son imprescindibles para asegurar su coherencia y luego las distintas alternativas de solución para cada una de estas escalas en particular, para avanzar mediante aproximaciones sucesivas en definir cuales son las mejores posibilidades que se dispone.

Así con estas consideraciones se trata por una parte de aprovechar las posibilidades todavía no utilizadas que se dispone y a su vez de definir los criterios para los cambios que se entiende deberían realizarse en el marco institucional para instrumentar el funcionamiento de estas escalas óptimas, verificando su aplicabilidad mediante ejemplos concretos de los distintos tipos de situaciones que se presentan e identificando los posibles riesgos que se asumen al adoptar determinadas decisiones.

Finalmente se procura seleccionar la propuesta de los criterios que se entienden más aconsejables por sus cualidades y viabilidad de concreción para alcanzar las metas buscadas y se verifica que se mantenga la coherencia general del sistema de gestión espacial y su compatibilidad con el conjunto de actividades del país.

2 – Los propósitos del ordenamiento territorial y las escalas óptimas de gestión

2.1 - Conceptos principales relativos al tema

- Territorio y Ordenamiento Territorial

La construcción del marco teórico requiere pasos sucesivos para comprender los múltiples contenidos que implica el tema y posibilitar su manejo para llegar al objetivo. En este capítulo se reúnen los antecedentes conceptuales más relevantes con el apoyo de la revisión bibliográfica. Como no se dispone de textos específicos que lo abarquen en su conjunto, se consulta material acerca de los distintos aspectos, proveniente en gran parte de artículos en publicaciones especializadas y presentaciones en seminarios.

A los conceptos básicos que se plantean al inicio de este capítulo, se agrega luego la evaluación de los efectos resultantes de las transformaciones recientes en el contexto general internacional y particularmente en Latinoamérica, lo que da lugar en las últimas décadas a una fuerte revisión de las teorías y métodos que se venían aplicando. Finalmente se centra la atención en la realidad nacional, repasando los principales cambios producidos en el tratamiento de estos temas y las posturas existentes ante esta problemática, lo que se profundiza en los capítulos siguientes.

Comenzando por el concepto de territorio, vemos que la idea básica es la de una porción de espacio concreto, sobre la cual ejerce influencia o dominio alguna especie (Reboratti, 2003, 81). Se puede definir así un núcleo donde esa dominación es más fuerte y una periferia o área de transición hacia donde ese poder se va diluyendo. No necesariamente implican espacios de dominio exclusivo y sus límites pueden variar con el tiempo, relacionándose más con el contenido o sea con sus recursos, que con una extensión espacialmente determinada.

La noción de territorio exclusivo está vinculada con la aparición del estado /nación como unidad política predominante, el cual ejerce la soberanía o sea el poder legítimo dentro del suyo. Este tipo de territorios (Sack, 1986); requieren un esfuerzo constante para su establecimiento y el mantenimiento de sus límites, que implican diferenciar un "adentro" de un "afuera" y se pueden utilizar ejerciendo un control del acceso, lo que permite afectar en su interior el comportamiento de personas, fenómenos, actividades y sus relaciones, de esa forma una autoridad puede actuar influenciando su evolución. Respecto a este tipo de territorios en el numeral 2.2 se analizan algunos cambios recientes que inciden directamente en las modalidades de gestión, como los procesos de integración y la aplicación del principio de subsidiariedad.

Pero además de estos territorios formales que se caracterizan por tener límites precisos y cierta contigüidad, como son los que resultan de la organización política (salvo el caso de los insulares por esa condición geográfica), coexisten múltiples territorios virtuales, formados por una serie de núcleos interconectados conformando redes con un propósito determinado, como el caso de las empresas transnacionales o los acuerdos de cooperación entre ciudades.

Los territorios pueden encontrarse en distintos estados de situación, desde inicialmente como territorios naturales, pasando luego como resultado de la actividad humana a ser territorios equipados, hasta alcanzar en ciertos casos la categoría de territorios organizados. Para que el territorio llegue a ser socialmente eficiente es necesario organizarlo mediante acciones concretas,

lo que da lugar a distintos enfoques y modalidades de actuación, que pueden tener un mayor o menor énfasis en la planificación, la cual a su vez admite múltiples variantes metodológicas.

El Ordenamiento Territorial (OT) es una disciplina de conocimiento básicamente orientada a la acción, que tiene por objeto organizar el territorio, considerado en sus diversos aspectos, como ser: lugar de vida de la población, espacio donde se localizan las distintas actividades, sistema de recursos naturales, factor potencial de crecimiento según sus cualidades; el cual es un componente inseparable de las políticas de desarrollo económico y social.

El OT comprende tanto acciones de regulación de la actividad pública y privada respecto a los usos rurales y urbanos del suelo, como de acondicionamiento del territorio mediante acciones concertadas para mejorar las condiciones de vida de la población, así como su propia estructuración tendiendo a generar procesos de desarrollo.

Entre los propósitos del OT interesa destacar su visión que comprende también el mediano y largo plazo, la preocupación por valorizar los recursos y potencialidades del territorio y la de servir como instrumento para el desarrollo sustentable.

En consecuencia el territorio debe entenderse en su doble papel, por una parte como el lugar geográfico donde se localizan las actividades y destinatario de las acciones de ordenamiento, en tanto por otra constituye un recurso, siendo mucho más que un mero soporte, pues en base a la combinación de sus potencialidades (recursos naturales, localización, formas de organización y la operativa de los actores), condiciona sus propias posibilidades de desarrollo.

El territorio organizado destaca (Boisier, 2001, 21) es una estructura de naturaleza sistémica, abierta, compleja, las cuales son características que resultan de su contenido, que es el que define al contenedor y no a la inversa. Esta estructura sistémica implica que su comportamiento está reglado por ciertas leyes de funcionamiento sistémico y que las soluciones a sus problemas requieren un planteo acorde, no pudiendo lograrse por consiguiente mediante acciones parciales.

- La gestión territorial

El concepto de gestión territorial se utiliza aquí en su acepción más amplia, abarcando todo lo relativo al manejo del territorio, con el gerenciamiento de los distintos aspectos, desde las fases de estudio, definición de objetivos y criterios de actuación, hasta las de implementación y seguimiento; o sea sin limitarla a los procedimientos y estrategias necesarias para pasar de lo previsto o planificado a su concreción en el lugar, incluyendo tanto las acciones a realizar en forma directa como las de regulación.

Se la considera como un componente central de este estudio compartiendo lo expresado por Boisier (1996, 31), de ser el concepto más apto para reflejar la tarea de conducción social que es necesario emprender en la actualidad respecto al tema de como actuar en el territorio.

La gestión territorial refiere a las relaciones de la sociedad con su entorno o ambiente (Reboratti, 1999, 200) y trasciende la mera administración, pues incluye la definición de un objetivo y de una serie de políticas. Implica un proceso con múltiples niveles de intervención, en el cual diversos tipos de actores interactúan con el territorio y entre sí, los cuales son de distinta naturaleza, públicos o privados, individuales o colectivos, con diferentes responsabilidades y posibilidades de incidir, donde tradicionalmente gravitan decisivamente los criterios y formas de actuación que aplica el sector público.

Esto nos plantea (Lahera, 1994, 33) el tema de la gestión de políticas públicas, es decir de los cursos de acción de ese sector respecto a objetivos más o menos delimitados, pues cumple roles significativos en esta materia, tanto por su propia actuación (con las acciones que ejecuta directamente), como fijando marcos normativos para las distintas actividades o coordinando con el sector privado acciones concertadas.

El sector privado también tiene un rol decisivo en la gestión territorial, pues genera la mayoría de las actuaciones en él, al ejercer los sujetos particulares sus derechos sobre la propiedad del suelo (sea construir, fraccionar, arrendar, etc.), o la libertad de trabajo emprendiendo actividades y destinando terrenos o edificios a esos fines, originando múltiples interacciones de distinto tipo.

Esa aptitud de los sujetos jurídicos privados para gestionar el territorio, ejerciendo estos derechos, plantea la necesidad social de defender el interés general regulando y compatibilizando el uso del territorio, que se extiende hasta el control del tema ambiental. Interesa entonces que las actuaciones en el territorio se encuadren dentro de normas, minimizando las situaciones irregulares, articulando así el interés de los particulares con el interés general cuya defensa corresponde a las autoridades públicas.

Esto lleva a primer plano la necesidad de definir de la mejor forma cual es el interés general en situaciones conflictivas, lo que implica la importancia de la participación ciudadana, especialmente en la gestión local, para lograr objetivos concertados para las políticas públicas o evitar posteriores desvíos en su aplicación por la presión de grupos de poder.

Si bien este estudio centra la atención en el rol de la gestión pública, se tiene siempre presente que es el conjunto de acciones de todos los actores el que determina los resultados o efectos en el territorio.

- Las escalas de gestión territorial

Para organizar el territorio tradicionalmente se utiliza una serie de escalas o ámbitos espaciales, que constituyen una herramienta ordenadora de la gestión. Dada la diversidad de problemas territoriales a resolver son necesariamente varias las que se aplican, pues cada una de ellas está asociada a determinadas problemáticas.

Para interpretar cabalmente una situación e intervenir, hay que ubicarse en un nivel geográfico superior para comprenderla e implementar mejor las acciones necesarias, pero sin alejarse demasiado pues entonces se dejan de percibir las interrelaciones determinantes de la escala considerada y se pierde capacidad para resolverla con la información adecuada. De esa forma se puede definir una gama de escalas pertinentes, para los distintos rangos espaciales de problemas de OT que se presentan.

Por una parte hay una serie de niveles tradicionalmente aplicados en la organización socio – política y administrativa del territorio, que cubre una secuencia de escalas cuya terminología para identificarlas difiere según los países. Se constata fácilmente que las dimensiones y complejidad de contenidos de esas entidades, así como su cantidad de población, tienen grandes variantes según los casos, tanto al referimos a países o estados nacionales, como a fragmentos subnacionales.

En los países con organización federal son los estados o provincias, a su vez divididos en otros

menores como municipios y en los países constituidos en forma unitaria, los departamentos o en otros casos llamados estados o provincias, los que en general salvo en Uruguay, se dividen también en otros menores como municipios o cantones.

Paralelamente hay otra gama de ámbitos territoriales normalmente utilizados en las disciplinas vinculadas al conocimiento y actuación en el territorio, que van desde lo global a lo micro local pasando por una serie de escalas intermedias entre las que destacan la regional y la local, las cuales pueden coincidir con algunas de las escalas ya mencionadas.

La región, término que se aplica a una porción de espacio concreto de nivel intermedio donde existe el dominio de determinadas características que la distinguen de otras áreas, las cuales son en general relativamente completas en sí mismas, como en el caso de las cuencas hidrográficas.

Puede referirse tanto a una parte de un país, como incluir partes de países contiguos si son regiones compartidas o incluso a grandes sectores de continente, de manera que corresponden a escalas dimensionales notoriamente distintas, lo que hace necesario en cada caso definir y aclarar el criterio con que se aplica. Si bien esto se indica en lo posible en su denominación (regiones continentales, subnacionales, microrregiones, etc.), en general no resulta suficiente, pues una región subnacional de un país quasi continental como Brasil o incluso Argentina implica territorios de tamaño mucho mayor a las de otro pequeño como Uruguay.

Se definen así regiones caracterizadas por el predominio de ciertas condiciones geográficas: relieve, clima, aptitud de suelo, flora, cuenca hidrográfica o un tipo de producción. Se usa también en varios países como división política agrupando provincias o estados, destacando el caso de España, donde toman gran importancia con la Constitución de 1988 pues se organiza en mediante una serie de regiones autónomas definidas aplicando criterios histórico culturales.

A su vez a las nociones aplicadas desde mediados del siglo XX, de región homogénea, región funcional, región de planificación y la región tradicional de la división político administrativa, se agregan ahora nuevos conceptos como las regiones asociativas resultantes de la unión voluntaria de entidades territoriales adyacentes y las regiones virtuales que no están restringidas por una condición de contigüidad espacial, las que tienen cierto carácter transitorio, de arreglo temporal mediante protocolos de cooperación para el logro de un fin determinado.

Lo local, como término para referirse a territorios también presenta varios significados, pues se usa tanto en el sentido de lo local estricto, como a ámbitos más pequeños como un barrio o mayores como a las distintas variantes de lo regional, pero siempre en relación de oposición a ámbitos más extensos, como ser lo nacional o en otros lo internacional o global. Pero para los propósitos de este estudio interesa caracterizar lo local y el área local como una de las escalas básicas de organización, ámbitos bastante homogéneos con contenidos específicos, que pueden estar dotados de una institución con larga y rica tradición para su gestión, el municipio.

Puede definirse como el ámbito propio de la vida cotidiana de la comunidad, que incluye los equipamientos necesarios para la vida de las personas y su actividad productiva. Es un nivel de fuerte identificación simbólica de su población y comprende cierta especificidad en la gestión de ese espacio, que se expresa en el concepto firmemente arraigado de municipio. El área local comprende tanto poblados que pueden ser urbanos como el área rural próxima directamente relacionada con ellos. Se ejemplifica claramente con una ciudad de tamaño medio, que puede tener algunos subnúcleos próximos y el área rural que utiliza sus servicios de ese nivel.

Algunas de estas ciudades disponen de ciertos equipamientos de nivel superior, los que son usados también por la población de otras áreas locales próximas, lo que da lugar a relaciones a una escala más amplia, como las distintas variantes de la regional.

Entre los distintos tipos de áreas locales, desde un extremo con los casos de predominio rural, que pueden consistir en un poblado con el equipamiento apenas suficiente y el área rural vinculada con capacidad productiva, hasta el opuesto con ciudades importantes y de gran tamaño, con equipamientos más completos, diversificados y repetitivos o sea disponiendo de equipamiento local suficiente en sus distintos sectores, también con el área rural correspondiente.

Se plantea entonces al referimos a estas grandes ciudades cual es allí el significado de lo local, pues tenemos lo local propio del conjunto urbano considerado como una unidad total y al mismo tiempo lo local referido a cada uno de sus distritos componentes, en este caso se entiende cabe considerar estas últimas como áreas locales internas o sea sublocales pues están subordinadas al conjunto urbano del que forman parte, que constituye una unidad económico social y espacial.

Cuando se generan aglomeraciones metropolitanas, ciudades con equipamientos cuyo alcance trasciende lo local y que en general tienen estructura policéntrica y límites difusos, que incluyen en su expansión otras localidades menores, o sea se trata de conjuntos de áreas urbanas que conforman subsistemas más amplios, se trasciende la escala local y estamos ante microrregiones formadas por varias áreas locales o incluso de regiones en el caso de muy grandes metrópolis.

Como se aprecia, la terminología para identificar estas escalas no es en general suficientemente precisa, lo que añade una dificultad adicional para el análisis, discusión y difusión del tema.

2.2 - Los cambios recientes

- Las nuevas condicionantes económicas

Para precisar mejor el contexto en que se realiza la gestión territorial en la actualidad y futuro próximo, como paso previo necesario para definir criterios de actuación, se revisan los cambios producidos en aspectos que inciden fuertemente en ella y caracterizan el nuevo orden mundial.

Desde mediados de la década del 70 en muchos países incluyendo los predominantes en la economía mundial, se comienzan a manifestar un conjunto de transformaciones en diversos campos de actividad, que se enmarcan en un fuerte avance del proceso de mundialización y globalización de la economía, que indican que se está ante un nuevo ciclo económico caracterizado por:

- . La creciente internacionalización de la economía con el libre movimiento de los capitales financieros y un fuerte desarrollo de las empresas trasnacionales, favorecidas por la mayor apertura de las economías nacionales. Los países deben aplicar similares criterios de regulación para integrar el sistema de flujos financieros desterritorializados.
- . La disminución de las barreras arancelarias nacionales, favorece la intensificación del comercio internacional, si bien esto no siempre se aplica, así los países centrales mantienen los subsidios a su sector agropecuario.

. Nuevas ramas de la tecnología y de la industria tienen un desarrollo preponderante (informática, telecomunicaciones, bioquímica) desplazando otras del ciclo precedente (petroquímica, electromecánica y siderurgia.)

. Se modifican las formas de organización industrial, con procesos de descentralización para la elaboración de los distintos componentes y/o terciarización de fases del proceso productivo, así las grandes plantas de la industria "fordista" o bien desaparecen en muchas ramas de actividad o pierden importancia relativa en el nuevo contexto mundial.

. En general crece la precariedad en el empleo y el desempleo, en tanto según las categorías socio económicas se genera una mayor disparidad en el ingreso de los hogares, en tanto se debilitan los mecanismos de redistribución y solidaridad.

. Aumenta la disparidad entre los países con tecnología avanzada y mejor organizados, cuyos niveles de ingreso se siguen incrementando y los restantes, menos competitivos en el mercado internacional, cuyo endeudamiento sigue creciendo.

- La reforma y modernización del estado

Simultáneamente con lo indicado tienen lugar los procesos de reforma y modernización del estado, que se ve enfrentado a una crisis de legitimidad en cuanto a impulsor del desarrollo y constructor de la sociedad.

a) Se reduce el rol del estado, que gradualmente se retira de muchas de las actividades que había ido asumiendo hasta mediados del siglo XX. Con la búsqueda del equilibrio fiscal como meta, quedan pocas posibilidades de mantener el estado benefactor pues su capacidad de inversión también disminuye.

b) Se inician procesos de descentralización, que acompañan lo anterior en muchos países, tanto unitarios como federales, e implican una apertura interna, trasladando competencias de una unidad superior a una o varias unidades inferiores (von Haldenwang, 1990, 62), funcional o territorialmente definidas, dentro del aparato estatal o bien a instituciones fuera de él. Puede adoptar diversas formas, así se distinguen según a lo que estén dirigidas:

. La desconcentración o descentralización administrativa o orientada a mejorar la eficiencia en la asignación de recursos por parte de las dependencias del gobierno de un nivel superior (nacional o subnacional), con transferencia de funciones hacia los niveles inferiores regionales o locales de la misma organización.

. La descentralización política planteada para ofrecer nuevas posibilidades de participación a nivel local y regional, mediante la transferencia de competencias (o sea responsabilidades de gestión y poder de decisión) de un gobierno de nivel superior a otro de nivel menor, como ser del gobierno central a los regionales y locales, que asumen así nuevos roles y protagonismo. Implica una búsqueda de mayor eficiencia mediante una administración más próxima a los destinatarios y posibilita aprovechar mejor los recursos para el desarrollo económico de cada territorio.

. La descentralización económica orientada a limitar las funciones estatales de regulación económica y de distribución social, reduciendo de esa forma su presupuesto y liberando las fuerzas del mercado, mediante la desregulación y la privatización. Variante que algunos incluyen

dentro del concepto de descentralización por implicar una cesión de competencias del aparato estatal hacia otros actores, el cual si bien puede retener un alto grado de control, disminuye su campo de actuación y llegar a afectar alguno de sus roles básicos.

En este proceso se plantea el tema del financiamiento que debe acompañar a la transferencia de competencias, con sus distintas posibilidades, lo que determina en buena medida el grado de autonomía respecto al poder central, que además puede disponer de la capacidad de fijar topes y prioridades a los gastos de los gobiernos regionales y locales.

Con respecto al grado de autonomía, (von Haldewang, 1990, citando a Clark, 1984) distingue dos dimensiones o poderes que inciden en ella, el de iniciativa o sea el espacio de gestión activa del gobierno local o regional y el de inmunidad, referido a la falta de una instancia de control en ciertos campos de acción, los que pueden ser afectados por el esquema de financiamiento.

Interesan a los fines de este estudio los alcances y posibilidades de la descentralización, por su capacidad para impulsar formas de organización territorial aptas para un desarrollo económico sostenido, así se plantea al analizar las nuevas modalidades de gestión pública, su relación con la profundización de la democracia y la gestión gubernamental.

c) También se generan procesos de integración macro regional, mediante acuerdos entre países que buscan crear condiciones más favorables para su desarrollo con los recursos que brindan los ámbitos espaciales más extensos y diversificados, lo que lleva a coordinar sus políticas, introduciendo las modificaciones necesarias en su funcionamiento interno.

d) La reestructura económica que deben encarar los países debilita el estado benefactor, en tanto paralelamente se genera el aumento del desempleo y el subempleo precario, acentuando las desigualdades sociales. La exclusión de sectores cada vez mayores de población, lleva a la ruptura incipiente de la comunidad política y a la pérdida de un consenso mínimo, dificultando la legitimación de las políticas a aplicar.

e) Simultáneamente se genera cierta pérdida de control político de los gobiernos nacionales sobre sus jurisdicciones territoriales, lo que lleva a una menor estabilidad, pues ellos se debilitan y la incidencia de los actores económicos externos se hace cada vez más fuerte.

- Modificaciones en el funcionamiento del territorio

Dada la naturaleza y diversidad de los cambios, necesariamente afectan directamente el territorio, incidiendo más en la implantación de nuevas actividades y como las relaciones socioeconómicas preexistentes no desaparecen, las nuevas formas se superponen o articulan con las existentes. Así se puede constatar que:

a) La creciente apertura de las economías nacionales influye en todas las ramas de actividad, tanto en el sector industrial, como el primario y los servicios. Se reestructuran todas las actividades, algunas desaparecen al dejar de ser competitivas, en tanto otras crecen de acuerdo a las nuevas condiciones en el mercado internacional, por lo que incide de distinta forma según las regiones y ciudades consideradas.

b) Con la formación de bloques macro regionales, se debilitan más los efectos de los límites nacionales, así las fronteras cambian de carácter y crecen las posibilidades de complementar actividades entre áreas próximas de países vecinos, reestableciendo en alguna medida la

continuidad natural del territorio.

c) Al atenuarse los efectos de los límites nacionales, las ciudades tienden a actuar en un contexto geográfico más amplio, donde compiten según sus ventajas relativas para la localización de actividades. Esto da lugar a acciones de marketing para generar una imagen positiva, aumentando su atractivo para promoverla y a la formación de redes de colaboración entre ciudades con algunos intereses comunes.

d) Destaca el impacto de la revolución tecnológica en materia de comunicaciones y transporte (Veltz, 1996) cuya evolución afecta seriamente a un mundo bien ordenado por la distancia. Se plantea como comprender un mundo espacial cuya principal propiedad es la resistencia física a la comunicación y el durante larguísimo tiempo costo considerable a pagar por reducirla, que ahora disminuye lenta pero seguramente. Así la extrema heterogeneidad de velocidades de cambio (de bienes, personas e informaciones) con el defasaje que se produce entre la distancia temporal y distancia espacial, con las distintas referencias de espacio y tiempo que tienen las personas y grupos sociales, llevan a una geografía compleja y paradójica.

e) Cierta pérdida de importancia de la jerarquía urbana respecto a las nuevas actividades. Los territorios organizados en red que priorizan las relaciones entre sus nudos principales (Veltz, 1996, 59) toman preeminencia por sobre los territorios continuos organizados como mosaico, donde se mantiene la cascada de escalones administrativos tradicionales y la funciones económicas vinculadas con su área de influencia

Esto es en parte consecuencia de las nuevas tecnologías de comunicación con mayores facilidades y velocidades de desplazamiento, que modifican los criterios de localización de actividades. Así las relaciones entre ciudades principales se favorecen cada vez más mediante conexiones directas que dejan de lado los centros intermedios que pierden importancia, (líneas aéreas, trenes de alta velocidad, autopistas, etc., con su efecto de túnel.)

f) Los procesos de glocalización; que designan un doble movimiento que incluye simultáneamente a las empresas y en parte a los que trabajan en ellas, en redes globales y en territorios locales (Ascher, 1999); transforman algunas características del rol del medio local, modificando sus relaciones con las empresas. Las calidades exigidas a lo local son ahora otras y además para cierto tipo de empresas como muchas transnacionales y sus filiales, ya no están enraizadas como antes, pues la localización pasa para ellas a ser solo un "fondeo temporario". Así si bien no se pierde tampoco para estos casos el soporte local que sigue siendo indispensable y debe cumplir determinados requisitos bien específicos, pasa a ser algo más superficial, dada la gran facilidad para movilizar capitales y concretar acuerdos en ámbitos mucho más extensos.

g) Se produce una creciente fragmentación social (que también se expresa en enfrentamientos étnicos) lo que genera además la segregación espacial en áreas urbanas, conformándose áreas diferenciadas según niveles de ingreso en ciudades antes espacialmente integradas.

h) Varios factores favorecen la localización concentrada de las actividades más dinámicas, acentuando el crecimiento de las grandes metrópolis, que disponen de los equipamientos de avanzada que interesan a las grandes empresas (como sistemas de comunicación más modernos, presencia de otras similares, proximidad a los centros de decisión, mercados de trabajo amplios y diversificados, acceso directo a servicios avanzados especializados, etc.), lo que se aprecia a nivel general (S. Sassen, 1991), (F. Ascher, 1995/1999) y en Latinoamérica (De Mattos, 1998).

i) Progresivamente se va conformando un sistema territorial dual (Ascher, 1999). La dicotomía se plantea entre las zonas urbanas metropolizadas, cada vez más extendidas, dadas las formas de urbanización difusa caracterizadas por tejidos urbanos que ya no son continuos sino fragmentados y con nuevas polarizaciones periféricas, las cuales están muy bien insertadas en la dinámica actual y el resto del territorio sin lazos directos con los flujos internacionales, la cual tiende a ser más relevante que la tradicional oposición urbano-rural.

- Transformaciones en la forma de la gestión pública

Las deficiencias constatadas en los procedimientos de gestión territorial que se venían aplicando y los nuevos desafíos que generan los cambios recientes reseñados, plantean la necesidad de una profunda revisión, que se viene procesando y comprende:

a) Los nuevos enfoques de la planificación para adecuarse a las exigencias actuales. La planificación como señala Friedmann (1992, 82) es en esencia el vínculo entre el conocimiento y la acción e implica un proceso que comprende una serie de fases: (definición de problemas, selección de objetivos y estrategias de actuación y las de ejecución), que están directamente relacionadas entre sí y que se retroalimentan continuamente, por lo que se van borrando las diferencias entre el plan y su ejecución. Sus características pueden verse en la que llama "no euclidiana", una forma descentralizada que privilegia y prioriza el espacio regional y local sobre el nacional, procurando que la población afectada participe activamente, valorizando su conocimiento basado en la experiencia que se agrega al de los técnicos, es negociadora y funciona en el tiempo real, pues si bien la preocupación por el futuro se mantiene, solo se puede esperar incidir con eficacia en los procesos que operan en el presente.

Entre ellas toma gran impulso la planificación estratégica, aplicable a territorios pero con más énfasis referida a ciudades, cuyos lineamientos luego de años de experiencia, exponen entre otros (Borja y Castells, 1997), (Pascual i Esteve, 1999) y con variantes (Ascher, 1995 y 1999). Se acentúa el énfasis en los aspectos operativos y la atención en lo político para concretar objetivos, buscando consensos o acuerdos entre agentes para legitimar políticas; la aplicación del marketing territorial para impulsar el desarrollo local en un contexto de globalización y competitividad entre ciudades y se prioriza realizar grandes proyectos que aporten rápidos resultados y generen apoyo.

b) La descentralización, promoviendo ese tipo de estructuras de gobierno y administración, aparece como una cuestión central considerada tanto desde el aspecto económico para impulsar un desarrollo plural y desde la base como del político ayudando a afirmar principios democráticos. Este proceso se apoya en aplicar para la toma de decisiones el principio social y filosófico de subsidiariedad, (Cagnoni, 1984, 22), (Woischnik, 2002, 11), por el cual corresponde confiar en lo que pueden hacer las comunidades menores y secundarias, en vez de otra mayor y más importante, de esa forma dejando que las asociaciones inferiores traten por sí mismas los temas de su incumbencia hasta cierto grado de importancia, se evita absorberlas y destruirlas. Esa prioridad del nivel más próximo para establecer las competencias, puede aportar un conocimiento más directo de la realidad, hacer la gestión más democrática, aumentar eficiencia y fortalecer el tejido social, pero siempre en la medida que se tenga la capacidad de generar condiciones apropiadas.

La descentralización al priorizar el espacio local, que es el de la vida diaria de las personas, favorece una gestión más participativa, pues al acercar el proceso decisorio a los actores locales

e implementar medios que lo permiten, crece la motivación. Además esta forma de actuar permite atender la variedad y diferencias regionales y locales, pues las condiciones cambian según los sitios y características de su población, así la especificidad del lugar se integra como guía y componente de la gestión, valorizando la identidad local como base del desarrollo territorial.

c) La desconcentración de funciones, para mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos de las administraciones nacionales o subnacionales (ministerios o entes sectoriales) hacia instancias técnico-administrativas distribuidas en el territorio, dotadas de mayores competencias. Esta delegación se integra dentro del proceso general de descentralización facilitando la interacción con los órganos locales y regionales que están en contacto directo, conviviendo con la misma realidad, ayudando a tomar decisiones concertadas para aplicar en el lugar.

d) La redefinición de funciones, que se produce así dentro del sector público (Albuquerque, 1999, 84) incluye un nuevo modelo de gestión horizontal entre diferentes sectores y niveles de gobierno referidos a un territorio determinado. Se sustituye un anterior modelo más burocrático y jerárquico, fortaleciendo la administración pública descentralizada territorialmente, aplicando criterios de eficiencia o rentabilidad social y empresarial, valorando la calidad del servicio y no solo basada en criterios de autoridad. Pero esto involucra en definitiva nuevos papeles y responsabilidades para la gestión pública, lo que en general en Latinoamérica se está muy lejos de alcanzar.

e) La forma de gestión de servicios públicos. Al retomar la gestión privada en muchos países su antiguo impulso, ahora por la privatización de funciones para disminuir el rol del estado, se plantea la cuestión de cual debe ser el tipo de gestión empresarial. Para (Borja, 1994, 9) esto radica básicamente en la eficacia de la modalidad que se este aplicando y la posibilidad del acceso universal a ellos, requiriendo controles gubernamentales que lo aseguren.

f) La mayor presencia de la sociedad civil organizada en los procesos decisorios públicos, con la participación de nuevos actores relevantes preocupados por diversos temas, junto con el incremento de la formación de organizaciones no gubernamentales (ONG), las cuales tienen facilidad para organizarse internamente e integrarse en forma multidisciplinaria, en tanto con el nuevo contexto cuentan con más posibilidad de actuar con creciente protagonismo.

g) La flexibilidad y adecuación continua, se valoran en el marco de los planes y estrategias, para lo que se construyen capacidades institucionales a esos efectos. La concertación público privada, cooperando para sumar esfuerzos entre ambos sectores, hacen de la flexibilidad en la posición de los distintos actores un requisito inescapable de las modalidades actuales de gestión. La visión clásica que consideraba el interés público y el privado en el territorio como claramente diferentes, evoluciona hacia una postura orientada a la complementación entre ambos sectores, ya sea con las nuevas modalidades de concesiones a privados ligadas a la obligación de realizar determinadas prestaciones hasta llegar a la coparticipación para concretar proyectos.

h) La coordinación pasa a ser herramienta imprescindible en la gestión territorial, lo que requiere mejorar las modalidades aplicadas para optimizar resultados en aspectos tales como: mayor eficiencia en campos de actividades comunes o concurrentes, definir las responsabilidades compartidas, evitar duplicaciones, encarar acciones multisectoriales para resolver los complejos problemas detectados y lograr así una buena gestión de conjunto.

La coordinación requiere el consumo de recursos (insume tiempo, personal para esa actividad, traslados, etc.) y como señala (Fürst, 2002) está muy afectada por la oposición de muchos de aquellos a quienes se espera coordinar, pues para el sector político implica perder parte de su autonomía y que finalmente sus proyectos se modifiquen de acuerdo a las consultas, algo similar sucede con los organismos sectoriales, en tanto para un gobierno local la planificación regional puede significar reducir su autonomía. Pero la falta de coordinación provoca costos sociales e individuales crecientes, por lo que es cada vez más necesaria. Concluye que no es ni una materia técnica, ni una técnica organizacional, sino un proceso político, lo que la vincula directamente con el tema de la gobernanza, con sus criterios y mecanismos capaces de integrar actores con diferentes lógicas de acción.

i) La gobernanza democrática, toma relevancia como un aspecto decisivo de la gestión territorial en sus distintas escalas. Definido por la Real Academia Española como "Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía". Como expresa (Cruz, 2001) es un concepto asociado a los de co-dirección, interacción, co-gestión y en ciertos casos al de conducción entre actores políticos y sociales. Difiere del concepto de gobernabilidad democrática que refiere a "la capacidad de implementar decisiones políticas mediante cauces institucionales y las reglas de juego establecidas," que es un atributo del sistema político en su conjunto, sus instituciones y actores políticos clave. Pero ambos conceptos son interdependientes, pues la gobernanza es también una de las modalidades de gobernabilidad, en la que se reconoce que el estado no tiene el monopolio del poder y su legitimidad debe construirse mediante acuerdos de co-gestión con la sociedad civil y los dos están vinculados al tema del desarrollo.

La gobernanza se puede referir a los diferentes ámbitos espaciales (locales, regiones subnacionales, nacionales, supranacionales) estudiándose los patrones y reglas que permiten o limitan la articulación e interacción sociopolítica más allá de la acción del gobierno, incluyendo los otros dispositivos de autorregulación y autogobierno social que contribuyen a la cohesión.

En la medida que se avance en el proceso de descentralización, esto implica un régimen de competencias compartidas en muchas materias, o sea con un mayor grado de complejidad, debiendo coexistir en la gestión autoridades de distintos niveles de gobierno, con traspasos de recursos en tiempo y forma ante problemas concretos. La gobernanza y la gobernabilidad pasan a ser elementos claves para el ordenamiento y la gestión territorial, dada la necesidad de alcanzar la concertación entre actores y entre sectores políticos, superando trabas que tienen efectos muy negativos e incluso pueden paralizar el sistema de gobierno.

Otras dificultades que se presentan resultan de los peligros por la mayor debilidad de los gobiernos locales o regionales; sea para enfrentar la presión de grandes empresas como las transnacionales, para obtener exoneraciones aprovechando la competitividad entre ellos por atraer su localización; o para evitar contribuir a reforzar el poder de las élites locales que siempre han tenido gran peso en Latinoamérica, un riesgo difícil en la medida que este proceso no vaya acompañado de una efectiva democratización, con lo cual quedaría frustrado.

O sea esta nueva modalidad de gestión más descentralizada, requiere disponer de una mayor visión y actitud constructiva por parte de las distintas autoridades responsables y de grupos con capacidad de decisión, lo que no siempre está presente y debe generarse mediante la propia actividad e implica un largo proceso para lograrlo.

2.3 - Las escalas óptimas de gestión y sus principales cometidos

- Contribuir al desarrollo integral sostenible del territorio

Dentro del tema de las formas más convenientes de organización social del espacio, se centra la atención en definir cuales son las escalas óptimas para la gestión del territorio; procurando identificarlas según los tipos de cometidos o tareas que abarca la gestión en los distintos ámbitos espaciales y acerca de los cuales las sociedades y sus gobiernos deben continuamente adoptar decisiones, a esos efectos se retoman y enumeran los propósitos del OT considerando para cada uno de ellos las escalas espaciales involucradas, así tenemos:

La búsqueda de los medios para generar el proceso de desarrollo es una preocupación central de sociedades y gobiernos, en tanto se toma conciencia de que cumpliendo con ciertas condiciones las formas de organización territorial descentralizadas pueden tener un rol decisivo para ello.

El concepto de desarrollo se entiende según lo planteaba Lebrecht (1957, 47). *"El desarrollo en sí es un desarrollo integral. No se trata solamente de obtener un crecimiento en la producción agrícola, o, en la producción de industria de transformación o de una producción mayor en el rendimiento de los servicios El desarrollo en sí, es un desarrollo integral. Se trata para una población determinada, situada en un territorio determinado, de llegar al máximo de armonía del crecimiento y como el factor humano está siempre sobreentendido, de un crecimiento que tendrá al hombre siempre como centro."*

Se aprecia que además de otras consideraciones como la primacía que siempre deben tener los valores humanos y la insuficiencia de limitarse a algún crecimiento económico sectorial, hay una clara referencia al rol decisivo de las especificidades locales o regionales para la población que habita un ámbito espacial concreto, como aspecto central de esta cuestión.

Ahora se agrega el planteo de sustentabilidad, que sea sostenible en el tiempo, sin comprometer las posibilidades de futuras generaciones, resultante de incorporar el enfoque ambiental, que aporta una visión más completa de la realidad y contribuye a reposicionar en un primer plano del tema territorial su componente ético y la preocupación por los efectos en el largo plazo.

En Latinoamérica uno de los temas centrales durante la segunda mitad del siglo XX fue el de las disparidades regionales, con la diferencia de oportunidades para sus habitantes y paralelamente la forma de atenuar los procesos de concentración territorial en torno a las capitales nacionales.

Luego de revisar la situación en estos países, con los escasos resultados obtenidos, señala De Mattos (1993, 108) que las políticas territoriales han ocupado una posición marginal respecto a las globales y sectoriales, tanto en el período fordista como en el posterior "es a éstas a las que se deben atribuir las principales transformaciones territoriales ocurridas,"... en tanto las territoriales *"han tenido escasa incidencia teniendo en el mejor de los casos un mero papel correctivo"*.

Las políticas generales y sectoriales son normalmente de alcance nacional, pero las políticas territoriales, si bien comprenden disposiciones con ese alcance, están destinadas a incidir directamente en las transformaciones espaciales y además pueden incluir otras específicas dirigidas a ámbitos menores como ser determinada región o ciudad. Es entonces muy importante que la formulación de políticas públicas territoriales orientadas a alcanzar objetivos de desarrollo, estén integradas con las políticas generales y sectoriales que se estén aplicando, pues

son ellas las que producen en general los mayores efectos.

Entre las propuestas de políticas de desarrollo local (Störh, 1992, 8) distingue tres grupos. *"las que sin embargo no necesariamente son mutuamente excluyentes:*

a) Una de desarrollo localizado de asignación central "desde arriba."

b) Una propuesta de desarrollo local a partir de la empresa privada, basada principalmente en la operación de los mecanismos de mercado.

c) Un amplio proceso de desarrollo local iniciado local/ regionalmente "desde abajo."

"Solo las más amplias acciones llevadas a cabo por las comunidades locales pueden ser efectivas para cambiar el respectivo medio local o regional. Este es el "espacio de maniobra", fundamentalmente relacionado con el mejoramiento de las condiciones para las (c) actividades empresariales e innovadoras."

"Las políticas de asignación central (a) probaron ser muy rígidas e inflexibles para tratar con problemas locales e incapaces de crear un medio social local innovador y empresario. El (b), aunque dinámico en muchos casos, también probó eludir ser "arreado" hacia objetivos comunales locales. " Por tanto llegó a ser progresivamente evidente que el desarrollo local no podía ser dejado enteramente al cuidado del gobierno central, ni a la sola empresa privada. Más que antes las comunidades locales por sí mismas tendrían que tomarlo entre sus manos."

O sea asigna a la iniciativa local, al aporte endógeno, un papel efectivo para superar las condiciones y limitaciones imperantes en ese lugar. A su vez al disminuir los roles y disponibilidad de recursos del estado, la alternativa (a) pierde viabilidad. Así en cuanto a la forma de alcanzar el desarrollo regional ahora se identifican dos modelos principales:

. El enfoque exógeno, que enfatizan la importancia del aporte externo al territorio en cuestión, consideran que el desarrollo se difunde por grandes empresas que manejan alta tecnología y que deben captarse para que se localicen en ese lugar, así luego arrastra e impulsa a otras menores.

. La corriente que valora el componente endógeno, en cambio considera que lo importante es generar la capacidad propia para iniciar este proceso, creando las interdependencias a nivel territorial que incluyen la formación de redes de información e intercambio, de soporte de los actores a nivel regional o local. Así (Maillart, 1995) plantea los requerimientos que deben reunir los medios favorables para alcanzar ese objetivo, con las acciones a realizar en ese medio social para impulsar su capacidad de organización colectiva y su rol como incubadoras de innovación.

Este enfoque aporta nuevo énfasis a las teorías de desarrollo local y regional que es compartido por muchos estudiosos, pero también da lugar a actitudes cautelosas, para quienes no está claro que haya facilidades para las regiones de segundo orden con los nuevos modos de producción, así De Mattos (1990, 37) para quien el éxito de algunas experiencias de desarrollo microrregional y local en países desarrollados no es suficiente para su simple traslado sin mayores análisis críticos al contexto latinoamericano, para evitar así volver a repetir los errores cometidos décadas atrás.

Pero de todas formas destaca *"que cada vez parece más claro que el éxito de las políticas tendientes a atenuar las desigualdades existentes por la vía del mejoramiento de las partes más atrasadas y pobres estará directamente correlacionado con la existencia en éstos de una organización técnica y política que les permita disponer de una capacidad negociadora real y efectiva", lo que posibilita encarar proyectos viables y realistas, así las pocas experiencias exitosas en estos países... "nos indican que allí la acción desde la propia región jugó un papel fundamental para la obtención de estos resultados".*

A su vez como señalan (Borja y Castells, 1997, 140) en las últimas décadas toman importancia en muchas ciudades las iniciativas locales para generar empleo, las de desarrollo empresarial facilitando la formación de pequeñas y medianas empresas, el atraer inversiones, para ampliar su base económica, reaccionando ante la recesión económica de la década del 70, lo que contribuye

a aumentar el protagonismo político de los gobiernos locales y de las ciudades.

En el contexto actual destaca (Boisier, 1996) que el territorio organizado asume el papel de soporte de la competitividad y la eficacia con la que funcione resulta clave para determinar el nivel de competitividad a alcanzar. Así la infraestructura, la calidad de los servicios y de la gestión pública, ocupan un lugar central para sus posibilidades.

Para implementar iniciativas de desarrollo local exitosas construyendo territorios competitivos e innovadores (Silva, 2003, 48) destaca que se debe acentuar ese rol en los gobiernos sub nacionales, buscando flexibilizar los procesos productivos mediante la asociatividad y la articulación público-social-privada, lo que requiere actuar en varias escalas.

En la **microrregional** se procura introducir los cambios tecnológicos factibles y necesarios para potenciar el aparato productivo de los sistemas **locales** que lo integran y en la **mesorregional** hay que impulsar un entorno innovador para el fomento de empresas, generando en ese ámbito una institucionalidad que permita acometer ese desafío, aplicando las políticas adecuadas en los distintos temas (como ser infraestructura, tecnología, ambiental, educación, etc.).

Para el manejo de los temas económicos y sociales, el enfoque territorial con la gestión mesorregional y microrregional, así como finalmente local cumplen un papel decisivo, pues se requiere una cuidadosa pero rápida adopción de decisiones, lo que implica disponer de suficiente grado de descentralización, propiciando la participación de los interesados de manera que puedan aportar en tiempo y forma su conocimiento directo de los problemas.

De esa forma se va generando el necesario protagonismo de los actores locales y regionales, tanto en el nivel político y del estado, como de la sociedad civil, contribuyendo a recrear la vitalidad perdida por distintas causas por las comunidades territoriales, escapando como señala (Stöhr, 1992, 6) al síndrome de inmuno deficiencia social, que los mecanismos tradicionales de asignación desde el centro les provocaron al debilitar la capacidad innovadora y de adaptación que ellas antes tenían.

Pero la puesta en funcionamiento de lo anterior no implica dejar de lado la escala **nacional**, que mantiene su importancia como herramienta imprescindible para compatibilizar las acciones sobre el conjunto del territorio y como ámbito para definir los objetivos generales. O sea sigue siendo el nivel en el cual se adoptan las principales decisiones si bien muchos criterios aplicados deben reelaborarse para operar con las nuevas condiciones. Es también donde de aplicarse el principio de solidaridad se definen los criterios de redistribución entre regiones componentes.

A su vez el avance de la integración supra nacional, implica manejar la escala **macrorregional**, al inicio se encaró cierta planificación por acuerdo entre países, limitada a aspectos sectoriales como redes de transporte, comunicaciones o manejo de cuencas hidrográficas compartidas. Pero ahora se orienta hacia un enfoque mucho más completo, pues los procesos de integración se empiezan a acompañar con objetivos y directivas territoriales para los países miembros, como se plantea claramente en la Unión Europea (PEOT, 1997), que se comienza a preparar en 1993 y se aprueba en 1999, implementando un marco para una política territorial integrada en todo ese gran ámbito espacial, contribuyendo a optimizar los resultados de la cooperación acordada, lo que a su vez tiene efectos más directos en las áreas de frontera.

- Generar un hábitat satisfactorio

La calidad del espacio conformado que constituye el marco de la vida de la comunidad debe reunir cualidades suficientes para no generar restricciones en las posibilidades de vida de las personas, esto incluye también el respeto por el patrimonio cultural y la identidad. Implica una regulación de los usos urbanos y rurales del suelo, que se realiza mediante planes de ordenamiento y la aplicación de normativas y de su gestión, lo que exige un conocimiento directo y suficiente del lugar, que es propio de la **escala local** para su enfoque general y especialmente de la **sublocal** (o microlocal) para la definición precisa de sus contenidos y ámbito de aplicación. Comprende temas como las formas de organización del hábitat, con la vivienda, sus equipamientos y espacios públicos; compatibilizar la localización de actividades en particular las industriales; resolver los temas de circulación; asegurar el mantenimiento de áreas y edificios con valores patrimoniales, así como de las condiciones de calidad ambiental.

En la escala local destaca la cuestión de la gestión de los servicios públicos, que según los casos y países pueden corresponder a distintos niveles de gobierno, donde se incluyen los tradicionales cometidos municipales relativos a la administración de la prestación de muchos de ellos, si bien todos se cumplen en esta escala espacial. Están los referidos a la urbanización (agua potable, energía eléctrica, saneamiento, vialidad urbana, alumbrado público, gas, recolección de residuos, etc.), los referidos al medio rural como la vialidad vecinal y ahora la electrificación y los que deben cubrir todo el territorio como transporte colectivo, comunicaciones y los equipamientos comunitarios como enseñanza, asistencia en salud, seguridad, administración de justicia, etc. En los últimos años se replantea el tema de la prestación pública o privada de varios de ellos.

A estos cometidos se agregan otros como los de promoción del desarrollo para mejorar la base económica ya mencionados o más específicos con fuertes componentes relativos a aspectos físicos, como ser acciones de desarrollo urbano para revitalizar áreas deprimidas; consolidar áreas con carencias de urbanización; o de desarrollo rural como reestructuración predial con asistencia técnica y de equipamiento a productores. Estas últimas acciones que se realizan en áreas sublocales seleccionadas al efecto, son encaradas por entidades del gobierno local o por dependencias del gobierno nacional con cierto grado de desconcentración.

- Integrar las políticas sectoriales al referirlas a espacios concretos

Esto permite mejorar radicalmente la coordinación, unificar esfuerzos y evitar duplicaciones, estableciendo vínculos horizontales entre integrantes de distintas organizaciones, superando las limitaciones que conllevan las estructuras organizativas piramidales. El territorio en sus distintas escalas, como ser regional o local, es el lugar donde se compatibilizan las políticas sectoriales según sea su naturaleza, incluyendo la articulación del enfoque ambiental, lo que facilita encarar temas complejos que trascienden a una consideración limitada a un aspecto sectorial.

A su vez también en cada política sectorial se aplican las sucesivas escalas territoriales (de la nacional a la microlocal) según sea el problema considerado y en su relación con el contexto que incluya los aspectos relevantes; pues en los servicios de alcance general el nivel de prestación debe llegar hasta cada usuario cubriendo sus necesidades. Incluso desde hace décadas en varios sectores se plantea la escala macrorregional o supra nacional, para concertar la integración de redes de infraestructura o el manejo hidrográfico de cuencas compartidas.

- Contribuir a resolver una serie de problemas constatados

Se incluyen aquí varias problemáticas directamente vinculadas con los cometidos del OT, para algunas de las cuales el planteo de una escala adecuada de gestión puede aportar soluciones para contribuir a resolverlo satisfactoriamente:

. Áreas metropolitanas, pues al crecer las grandes ciudades superan el límite de su jurisdicción e integran poblados contiguos y nuevos fraccionamientos que son parte de otras, pero como todo el conjunto forma una unidad funcional se requiere un manejo integrado en varios aspectos, no previsto en los marcos jurídicos existentes. La creciente importancia y continuo desarrollo de ellas, que se generalizan desde mediados del siglo XX y presentan condiciones especiales lleva a implementar allí procedimientos específicos de gestión en las escalas que cada caso amerite.

. Áreas de frontera, muy afectadas durante el período de consolidación de los estados nacionales y gran centralización, pero que ahora con las nuevas condiciones de integración se facilita encarar su tratamiento coordinado entre los gobiernos respectivos y mejorar la posibilidad de complementar actividades. En cierta medida se tiende así a recomponer la continuidad natural del territorio, amortiguando el efecto de las fronteras políticas. Logrados acuerdos generales, se debe instrumentar su aplicación en las escalas mesorregional, microrregional y local.

. Áreas con grandes carencias y malas condiciones de vida, que se conforman al crecer la fragmentación socio espacial, proceso que se acentúa en muchos países, tanto en el medio urbano como en el rural, implica la necesidad de encarar acciones para resolver su problemática. Así operando dentro de un marco general nacional, finalmente se concretan las acciones seleccionando y priorizando áreas de actuación a escala sublocal.

2.4 - Estado actual de la cuestión en el Uruguay

Varios aspectos confluyen para señalar la plena vigencia que tiene este tema en el país, a los que se agrega una serie de acontecimientos que van pautando una mayor preocupación al respecto e incluyen varios hechos positivos que marcan un camino, si bien sigue quedando todavía muchísimo por hacer y dificultades por superar:

. Las grandes diferencias, como ser en cuanto a cantidad de población y generación de riqueza, entre Montevideo con su área metropolitana, a la que se agrega ahora toda la franja costera del sur, con respecto al resto del país, que incluso se incrementan en varios aspectos en los últimos años, en tanto extensas áreas del Interior y especialmente el espacio central del territorio nacional continúa desde hace décadas en un proceso de estancamiento, por lo cual las grandes desigualdades regionales existentes, con la falta de oportunidades para sus habitantes, son un tema siempre recurrente en el país.

. Los desajustes que se constatan entre las condiciones de funcionamiento del territorio y el marco institucional con su forma de aplicación, que si bien están siempre presentes a veces se ponen de manifiesto por hechos circunstanciales. A esto se agrega con la forma de organización netamente sectorial de la administración la creciente dificultad que se presenta para resolver ciertos problemas, especialmente cuando son de naturaleza compleja y multisectorial, por las escasas posibilidades de coordinación efectiva y duradera entre distintos organismos. Así hay aspectos que si bien no llegan a constituir un tema de debate, motivan planteos o polémicas y sea por conocimiento directo o en forma indirecta son percibidos como temas cuya solución debe encararse tanto por los técnicos que actúan en ellos, como por gran parte de la población.

. La preocupación desde largo tiempo por la planificación territorial y organización socio espacial por parte de institutos universitarios como el de Teoría y Urbanismo (ITU) de Facultad

de Arquitectura de la UDELAR o de institutos privados como CLAEH o CIESU que realizan investigaciones. Además las acciones de desarrollo local que encara la Oficina de Acción Comunitaria y Regional (ACOR) del MGA en áreas locales del Interior durante los últimos años de la década del 60 e inicios de la siguiente, a lo que se agrega en 1987 el programa del CLAEH orientado a capacitar personal, brindar asesoramiento técnico y difundir esta problemática.

. Se crea el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) por la ley 16112 de 30/5/1990, lo que señala la voluntad de asignar rango ministerial al establecimiento de políticas territoriales, superando la marginación en que había quedado todo este tema durante las décadas anteriores, pese a varios interesantes intentos para encauzar la organización del territorio nacional, pero que no pudieron concretarse por la difícil situación político institucional que atravesó el país desde fines de la década del 60 a mediados de los 80.

. Se definen las Directrices Nacionales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, impulsadas por la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT) en 1997, componente del MVOTMA, que incluye estudios y múltiples reflexiones teóricas que aportan una clara postura sobre diversos aspectos tales como el rol del territorio como marco para las políticas sectoriales, el del ordenamiento en las estrategias de desarrollo territorial y la renovación institucional necesaria para implementar el OT. Destaca la importancia de las escalas microrregional y mesorregional, pero estas propuestas recién se retoman a mediados de 2003 para su discusión en la Comisión Técnica Asesora de Ordenamiento Territorial (COTAOT), creada por Decreto 310/994, como ámbito de coordinación intersectorial y nacional – departamental.

. Sigue faltando una ley de OT, como marco jurídico para la actividad en esta materia, deslindando competencias entre los niveles de gobierno y estableciendo reglas e instrumentos para una actuación más efectiva en esta materia, si bien se ha presentado desde hace años un proyecto del MVOTMA que está a estudio de una Comisión Parlamentaria, pero requiere ajustes por la dificultad de alcanzar consenso en muchos temas importantes, por lo que no tiene todavía un avance significativo, ni puede esperarse se llegue a una rápida aprobación.

. Paralelamente durante todos estos años mediante distintas modalidades se preparan, aprueban y entran en vigencia una serie de planes de ordenamiento para ciudades y su entorno, que comprenden las más significativas del país por su importancia y cualidades espaciales, incluyendo algunos que son de nivel departamental, además de varios estudios sobre temas territoriales, en ciertos casos con significativos componentes ambientales.

. Los planteos en materia de descentralización de lo nacional a lo departamental y en bastante menor medida también al interior de estos, con un nuevo énfasis en las posibilidades del desarrollo local, como lo indica la formación del grupo Propuesta de Descentralización y Desarrollo Local (PDDL) La Paloma en 1993, que agrupa a intendentes en actividad o anteriores, técnicos y destacados ciudadanos preocupados por impulsar avances en estos temas, organizando seminarios y publicaciones, como el de junio de 2002, lo que muestra el interés que generan en ciertos sectores técnicos y políticos, algunos de estos aspectos.

. Se pone en funcionamiento la descentralización en el departamento de Montevideo a comienzos de la década del 90, abarcando la principal ciudad del país, cuyo gobierno se caracterizaba por estar fuertemente centralizado. Se divide el departamento en 18 zonas, algunas totalmente urbanas y otras en la periferia de la ciudad que incluyen tanto áreas urbanas como rurales, que son dotadas de Centros Comunales Zonales (CCZ). Disponen de oficinas para ciertas funciones

iniciando una desconcentración de servicios, si bien con alcance limitado y además se instalan Juntas Locales delegadas integradas con representantes de los partidos políticos y Consejos Vecinales electos por los ciudadanos de la zona, lo que posibilita una mayor participación social en la gestión de esta gran ciudad

. Los interesantes cambios relativos a la forma de organización territorial del país, incorporados en la Reforma Constitucional de 1996, en cuanto a la coordinación de las políticas de desarrollo entre los distintos niveles de gobierno y la descentralización territorial tanto a nivel nacional, como departamental, propiciando asumir la administración local en sentido estricto, que abren nuevas oportunidades, pero sobre lo que no se ha hecho en el último aspecto para la mayor parte del país en estos últimos años ningún avance.

. Se aprecia que tiene plena vigencia también en Uruguay lo señalado por De Mattos (1993) para Latinoamérica en cuanto a la obstinada marginalidad de las políticas territoriales, con respecto al conjunto de las políticas públicas generales y sectoriales, pero inclusive aquí esto se manifiesta con mayor nitidez pues prácticamente no llegaron a formularse, lo que implica tomar en cuenta las múltiples dificultades que se deben superar para poder cambiar esta situación en las acciones que se encaren en el futuro próximo en esta materia.

. El tema de los recursos, con su forma de distribución entre el gobierno nacional y los gobiernos departamentales que procuran aumentar su participación en el total de la recaudación fiscal al tener que asumir nuevas tareas que transfiere el gobierno central, lo que genera tensiones entre ambos niveles de gobierno, con frecuentes polémicas entre los actores políticos que los ejercen, normalmente ante temas concretos, pero sin que se llegue a alcanzar la voluntad suficiente para encarar un tratamiento completo del conjunto del tema.

. Paralelamente en la configuración del territorio nacional se presentan modificaciones importantes, tanto en los usos del suelo con el rápido crecimiento de ciertas cadenas productivas y el declive de otras, como en las tecnologías utilizadas, el tamaño de los establecimientos y las modalidades de explotación, en tanto se generan expectativas por los efectos de posibles avances en el proceso de integración macrorregional, especialmente en las áreas fronterizas o con relación a posibles grandes proyectos de infraestructura de alcance supra nacional.

3 - El marco jurídico institucional, aspectos espaciales y modo de aplicación

3.1 – Escalas espaciales previstas en la organización territorial del Uruguay

El marco legal uruguayo está basado en un estado nacional constituido en forma unitaria y fuertemente centralizado, pero dividido en departamentos con gobiernos electos directamente que tienen cierto grado de autonomía en determinadas materias.

En él se plantean tres escalas de organización espacial, dos de ellas la nacional y la departamental están claramente definidas e instrumentadas, si bien en esta última falta distinguir entre lo que es materia propiamente municipal (que corresponde a la escala local) y la departamental (referida a un territorio más extenso que puede incluir varias localidades). Pero la tercera la local, si bien está reconocida e incluso con la Reforma Constitucional aprobada en

1996 y vigente desde 1997 mejora sus posibilidades, continúa estando muy poco desarrollada.

Lo nacional, es el ámbito general en que actúan los tres poderes del estado, en el cual tanto el Poder Ejecutivo con casi todos los ministerios como el Poder Judicial implican servicios que tienen una amplia distribución y cobertura espacial del territorio nacional, lo que se plantea de igual forma para los distintos Entes y Servicios Descentralizados de alcance nacional. A su vez el Poder Legislativo, se constituye con la cámara de senadores con representantes electos a nivel nacional y la de diputados con representantes por departamento.

Los departamentos en que se divide el país, constituyen tanto ámbitos con gobiernos de ese nivel para atender los cometidos correspondientes, como también subdivisiones para la organización territorial de la mayor parte de los servicios de nivel nacional.

Lo local con las secciones judiciales y policiales, que en muchos casos se corresponden más con la escala sublocal, está planteado como subdivisiones de los departamentos, tanto para ciertos aspectos de la actuación de los gobiernos de ese nivel, como para los servicios del gobierno nacional que la aplican.

En cuanto a su estructura interna tanto el gobierno nacional, como también los departamentales tienen una organización marcadamente sectorial, que se fue haciendo cada vez más compleja y diversificada a medida que avanzaba el siglo XX y se agregaban nuevos cometidos.

A su vez como cada uno de los organismos componentes se organizan mediante estructuras fuertemente centralizadas y se generan descoordinaciones y diferencias de criterio incluso entre servicios de un mismo organismo y hay en general grandes dificultades para establecer relaciones horizontales entre ellos para resolver problemáticas, lo que limita la eficiencia y reduce el aprovechamiento de recursos escasos, lo que se aprecia cuando se estudian los efectos en territorios concretos.

A continuación se señalan las características más destacadas de la forma de organización espacial de estos tres niveles de gobierno con especial atención a las escalas en que cada uno de ellos interviene y a sus relaciones recíprocas, considerando luego lo referente a la actuación de los sujetos privados en sus distintos roles ejerciendo sus derechos y obligaciones, así como las distintas modalidades territoriales normalmente utilizadas por las entidades privadas.

3.2 - Organismos nacionales y su modo de actuación en escalas subnacionales

- Las formas de organización espacial adoptadas

El modo de actuación espacial de las instituciones públicas del nivel nacional está, desde los comienzos de la vida independiente, muy marcado por la división departamental, respecto a lo cual interesa considerar dos aspectos.

En primer término nos referimos al tipo de organización espacial adoptada para su prestación, que es indicativa de las necesidades de funcionamiento, derivadas del marco legal que regula las actuaciones de la institución, con sus cometidos, a lo que se agrega la propia experiencia acumulada con el ejercicio de su gestión en el territorio, así tenemos:

a) Servicios organizados en forma departamental, que cuentan en general con una dependencia en su capital, son la gran mayoría de ellos y nos referiremos a algunos de los casos más interesantes con cierto detalle en el ítem siguiente.

b) Servicios a los que sobre una base departamental, paulatinamente para mejorar su eficacia se agrega una organización regional supra departamental que los coordina, la cual va aumentando sus cometidos con nuevas transferencias de tareas desde la sede nacional para todo ese ámbito.

Los entes autónomos como UTE y OSE, encuadran dentro de este tipo. Para atender a prácticamente todos los poblados del país, con el avance del proceso de desconcentración adoptaron una regionalización subnacional agrupando varios departamentos, con crecientes potestades de decisión en su tema, pero las regiones creadas si bien tienen muchas coincidencias, difieren en cada caso, ya sea en la delimitación de algunas de ellas o en las ciudades seleccionadas como sede en otras.

Un caso intermedio son los servicios ganaderos del MGAP, en los que a una organización de base departamental con presencia en las capitales, complementada con dependencias zonales y puestos de control en pasos de frontera, se agregan cuatro coordinadores regionales con sede en Montevideo, encargado cada uno de un grupo de departamentos.

En los servicios agrícolas del MGAP, materia donde se produjo un fuerte proceso de descentralización generando entidades público privadas por rubros de actividad sectorial, como JUNAGRA para la granja, JUNASE para semillas, INAVI para vitivinicultura, etc., los servicios generales se redujeron a solo 5 zonales (Colonia, Cardona, Young, Salto y Treinta y Tres) y los puestos de control alimentario en los pasos de frontera.

c) Servicios con áreas definidas según los requerimientos derivados de su propia prestación, de manera que tienen una relación más indirecta con la división departamental, que de todas formas se manifiesta por la propia importancia de las capitales dentro del sistema urbano.

La Dirección de Vialidad del MTOP tiene las Zonales que responden a la lógica de la propia red que deben mantener y mejorar, las que se estructuran agrupando dos departamentos o a veces agregando parte de otros. Pero en cambio la Dirección de Arquitectura de ese ministerio se organiza siguiendo la estructura departamental, con personal de obra y depósitos para equipos en las capitales, a lo que se agregan arquitectos supervisores regionales desde Montevideo y talleres para insumos de obra en Salto además de los de Montevideo. En este grupo se incluyen las Regiones Militares que agrupan varios departamentos y las de control del Espacio Aéreo.

Los Bancos oficiales tienen una red de sucursales, que comprende las capitales departamentales y otras ciudades, siendo la del BROU la más extensa, pues abarca además algunos poblados importantes, respondiendo así a las necesidades de funcionamiento del territorio.

En la enseñanza universitaria, la UDELAR tras un largo período de centralización en Montevideo, dada la mayor concentración de población y de los recursos técnicos, se desconcentran territorialmente ciertos cursos de agronomía y luego se crea la Regional Norte con sede en Salto que va ampliando sus actividades, a la que se agregan otros servicios con nuevos cursos en ciudades como Paysandú y Rivera.

- El modo como inciden los límites en su área de influencia

Aquí nos referimos a la forma como la jurisdicción de cada entidad territorial (sea departamento o sección de ellos) condiciona el alcance espacial de cada servicio para sus usuarios, pudiendo presentarse tres clases de situaciones:

a) Servicios en los que por la naturaleza de sus cometidos se debe aplicar la división departamental en forma estricta. Esto dados los desajustes entre límites vigentes y realidad funcional espacial actual, plantea inconvenientes tanto para su implementación como a los usuarios allí radicados, que se evitan en otros casos.

Entre los ministerios el más notorio es el del Interior con las Jefaturas Departamentales de Policía, a cargo de la seguridad pública, que a su vez se subdividen en secciones policiales, donde se aplica la jurisdicción territorial en forma estricta. También la Dirección Nacional de Catastro con el registro gráfico de la propiedad inmueble y cometidos conexos, tiene Oficinas Departamentales, salvo en dos que están divididos, Canelones con la sede en Pando para su zona SE. y Maldonado con oficina en Piriápolis para la zona Oeste.

En el Poder Judicial, los Juzgados de Paz actúan según la sección judicial correspondiente y los Juzgados Letrados u otros Juzgados especializados, ubicados en las capitales o en ciertas ciudades importantes, actúan en determinadas secciones de su departamento.

En el Sistema Electoral, se organiza en base a Juntas Electorales que funcionan en cada departamento y circunscripciones por secciones judiciales con las localidades y parajes rurales o partes de ellos incluidos, según donde estén radicados los electores al inscribirse.

b) Servicios con jurisdicción departamental laxa. En general tienen una organización departamental, con dependencias en sus capitales y algunas en otras ciudades importantes, pero todas atienden su área de influencia en departamentos vecinos, según la opción del usuario.

Es con variantes la modalidad utilizada por la mayoría de ministerios o sus direcciones, así por ejemplo en el caso de la DGI, una empresa instalada en Aiguá donde no hay sede puede tramitar sus asuntos en su capital departamental Maldonado como en Minas, de otro pero más cercana.

Los entes autónomos como UTE, OSE y ANTEL, aplican criterios según las necesidades propias de cada servicio para su mejor prestación y solucionan en forma unificada los requerimiento de áreas ubicadas próximas a los límites departamentales evitando inconvenientes y duplicaciones.

La Enseñanza Primaria que tiene una cobertura espacial prácticamente total, con fuerte presencia en áreas rurales, se organiza con Inspecciones Departamentales, de ellas dependen las escuelas, pero su alumnado proviene de toda su área de influencia, sin ser afectado por los límites.

De igual forma sucede con otros servicios de gran cobertura y que por su complejidad y costo tienen sucesivos niveles de jerarquía y especialización, como la organización de los servicios de salud pública, para atender la población distribuida en el territorio.

c) Servicios que no tienen una organización departamental expresa, a los que ya nos referimos pero que en este aspecto se dividen, pues mientras los de índole militar aplican una delimitación estricta, todos los demás como los bancos oficiales responden a la realidad funcional del territorio.

Resumiendo, cuando no hay restricciones de jurisdicción, la prestación de esos servicios es unificada en los poblados y áreas compartidas por más de un departamento y así los destinatarios los utilizan de acuerdo al área de influencia real resultante de su localización.

Otro aspecto a considerar es la relación entre las competencias territoriales de los distintos organismos y la forma de asignación de los recursos que se les destinan. Dada la modalidad organizativa predominante que es de carácter marcadamente sectorial, se asignan las partidas presupuestales a los distintos programas que ejecuta cada organismo sin que haya una territorialización expresa de los gastos e inversiones, lo que dificulta al no existir un estudio integrado horizontalmente, que la distribución de los recursos para gastos e inversiones respondan de la mejor manera posible dadas las limitaciones, a las necesidades y objetivos de desarrollo de cada ámbito territorial. En consecuencia poder llegar a encarar la territorialización de los presupuestos de los gobiernos tanto nacionales como departamentales constituiría una formidable herramienta de gestión.

3.3 - Los gobiernos departamentales, su evolución y características actuales

- Conformación y evolución

La organización departamental se plantea a comienzos del siglo XIX, durante las luchas por la independencia sustituyendo al régimen de los cabildos, primero en 1816 y luego en forma definitiva en 1826, aplicándose desde entonces en los territorios liberados, extendiéndose poco después al resto y es confirmada por la Constitución de 1830.

De los nueve departamentos iniciales, mediante sucesivos cambios en 1837, 1856, 1880, 1884 y 1885, principalmente por subdivisión se llega a los diecinueve, que sin cambios en sus límites se mantienen desde entonces.

Con la Constitución de 1830 se adopta una estructura fuertemente centralizada, con simples delegaciones del gobierno nacional, que se instalan en la cabecera de cada departamento a cargo de un Jefe Político que comanda el ejército y la policía y dirige la administración abarcando todos los aspectos. Pero también se forman Juntas Económico Administrativas (JEA) electas directamente, de 5 a 9 integrantes, si bien solo con funciones de asesoramiento. Debían velar por la prosperidad de la zona, la educación primaria, los derechos individuales y proponer mejoras al gobierno nacional, pero carecen de recursos propios para cumplir con sus cometidos.

Ya en 1832 la JEA de Montevideo plantea la necesidad de una Ley Orgánica de Juntas, pues las facultades no estaban bien deslindadas, para regular sus atribuciones y las rentas a aplicarse, pero una ley de este tipo se demora setenta años, siendo aprobada recién en 1903.

Así durante el siglo XIX, (Eduardo Acevedo, 1936, 138) especialmente a partir de 1852 al fin de la Guerra Grande se plantea la necesidad de cierta descentralización de las rentas públicas y de organizar los municipios, por lo que mediante sucesivos decretos y leyes se declaran departamentales varios impuestos. En 1860 hay una iniciativa presidencial para que las JEA puedan votar sus presupuestos y sus recursos, creando además Juntas de Distrito para la administración de los intereses locales, que es rechazada por el Poder Legislativo.

No obstante con el aumento de las funciones estatales por efecto de la propia realidad socio económica, crecen las atribuciones de las JEA y obtienen mayor autonomía funcional por delegación de funciones del gobierno central, diferenciándose así los temas de materia municipal y departamental de los de competencia nacional.

En 1888 la JEA de Montevideo logra iniciar su autonomía financiera para disponer de sus propios recursos y ejecutar obras, paso decisivo para el funcionamiento autónomo de estos gobiernos.

En 1908 una ley crea las Intendencias Municipales para ciertas funciones ejecutivas (que con el tiempo había ido perdiendo el Jefe Político), cuyo titular designa el Poder Ejecutivo y tiene derecho de veto de las resoluciones de la Junta, lo que implica cierto retroceso para las autonomías departamentales.

Finalmente la Constitución de 1917 cambia todo lo relativo al gobierno de los departamentos, orientándose hacia un régimen claramente autónomo, con cargos electos directamente, admitiendo en ellos uno o más Consejos de Administración (pues además de modificar el ejecutivo nacional se colegializa el departamental) y una Asamblea Representativa órgano legislativo autónomo en materia municipal y departamental, si bien se mantiene un Jefe de Policía que depende directamente del Presidente de la República.

Estas Asambleas además son facultadas para crear impuestos municipales con la limitación de no gravar el tránsito, ni crear impuestos interdepartamentales a artículos nacionales, siendo sus decisiones apelables ante el Poder Legislativo. Estas facultades fiscales se suprimen en la Constitución de 1934. Se establece también el derecho de iniciativa en asuntos de interés local, con el 25 % de los inscriptos, debiendo el Concejo considerarlas dentro de los 60 días. Pero en 1919 se dicta la Ley Orgánica de los Gobiernos Departamentales, que opta por instalar un solo Consejo de Administración en cada departamento, dejando sin efecto la opción de crear varios, que de aplicarse habría llevado a cierta descentralización en este nivel de administración.

Con varias modificaciones a la ley de 1919 se aprueba la Ley Orgánica Municipal (LOM), N.º 9515 de 28/10/1935, que con los ajustes dispuestos por sucesivas constituciones sigue vigente, pero con el paso de los años algunos de sus textos resultan actualmente de difícil aplicación.

- La situación actual y los cambios recientes

Los departamentos tienen gobiernos electos directamente, con autonomía en las materias de tipo municipal y departamental, con las competencias detalladas en la Constitución y ley antedicha.

Tienen un órgano legislativo la Junta Departamental, con jurisdicción sobre todo su territorio y otro ejecutivo la Intendencia, cuyo titular el Intendente Municipal ejerce estas funciones y la representación del departamento. Básicamente sus competencias son de gobierno y administración, siendo el territorio el objetivo principal de su regulación, como ser el control de uso del suelo, la implementación de los servicios municipales y la ejecución de obras en el medio urbano y rural. Pero además de sus competencias específicas, tienen otras que son compartidas con el gobierno nacional.

Como se indicó, desde la primera constitución nacional, estaba entre los objetivos de las JEA velar por la prosperidad de su departamento, (como lo habían sido antes claramente de los

cabildos coloniales en su zona), lo cual se mantuvo siempre para los gobiernos departamentales como un mandato genérico de velar por la calidad de vida de sus ciudadanos, abarcando varios aspectos que se incluyen en los Art. 35 y 36 de la LOM.

En Uruguay la justicia es un cometido esencial del gobierno nacional, igual que la seguridad pública. También la enseñanza y la salud pública son cometidos sociales que competen al gobierno nacional, pero en ellos los gobiernos departamentales cumplen importantes actividades complementarias que se detallan en incisos del Art. 35 de la LOM, como en el N.º 14º el apoyo a la enseñanza y el N.º 24º ejercer la policía higiénica y sanitaria de las poblaciones con varios cometidos relevantes.

A su vez los aspectos relativos a la promoción del desarrollo y fomento de la actividad económica, que son de particular interés para este estudio, se tratan en el numeral 3.6.

Así en varios temas existe una competencia compartida entre el gobierno nacional y los departamentales, que en períodos de expansión de su actividad el gobierno nacional tendió a abarcarlos casi totalmente. Pero en las últimas décadas por las dificultades del estado central para seguir cumpliendo con ellos, así como en muchos países crece el rol de los municipios, aquí aumenta el de los gobiernos departamentales.

Destaca (Lauraga, 2002, 24) como junto a las competencias específicas claramente establecidas en el marco legal y tradicionalmente previstas expresamente en los presupuestos departamentales, están otras que también constituyen problemas municipales, pues se manifiestan en el ámbito local y entran dentro de las responsabilidades genéricas, dando lugar a procesos que denomina de "municipalización difusa". A su vez esos temas que van asumiendo estos gobiernos, también demandan recursos e inciden en sus presupuestos.

Los gobiernos departamentales tienen cierta autonomía financiera, pues recaudan y disponen de determinados impuestos para cumplir sus cometidos, (lo que les permite poder ejercer su autonomía funcional), pero carecen de facultades para crear impuestos, aparte de las fuentes previstas en la Constitución, ni pueden emitir títulos de deuda pública, ni concertar préstamos con el exterior sino con la anuencia del Poder Legislativo por mayoría de la Asamblea General.

Cubren así gran parte de su presupuesto, del orden del 80 % hasta el año 2000 (Sureda, 2002, 41), lo que se complementa con otro 20 % de partidas que les asigna el gobierno central destinadas a determinados obras y ahora otras con libre disponibilidad por la flexibilización dispuesta en la nueva redacción del Art. 297 de la Constitución, las que se incrementan previéndose ahora lleguen al 30 % del total.

La definición de estos aspectos en el presupuesto del gobierno nacional y su posterior cumplimiento, junto a otros temas de interés para las intendencias motivan a fines de los 50 la creación del Congreso de Intendentes, indicativo de la necesidad de conexiones horizontales, funcionando desde entonces, pero recién con la redacción actual del Art. 262 de la Constitución se le reconoce formalmente, lo cual lo consolida institucionalmente y le da más posibilidades, como potestades para coordinar acciones. Pero normalmente su actuación no se proyecta más allá de la discusión de algunos temas comunes al conjunto, puntuales y recurrentes, o a reclamos ante el Poder Ejecutivo por transferencia de recursos o su cumplimiento.

A su vez como los departamentos del Interior abarcan territorios muy extensos, con una

superficie media de 9200 Km² con un máximo de 15 mil Km² el de Tacuarembó y distancias desde sus capitales que pueden superar los 150 Km. e incluso en algunos casos como el de Lavalleja con una red vial o antes la ferroviaria que no favorecen la conexión directa con determinadas zonas del departamento como en este caso la conformada a lo largo de la R.7, todas estas intendencias municipales tienen delegaciones a escala local en las demás ciudades y pueblos, aspecto que se trata en el ítem siguiente.

3.4 - El nivel local, sus antecedentes, limitaciones y posibilidades

- El período colonial, los cabildos y el inicio de la República

Durante la colonia funcionan en el actual territorio nacional varios gobiernos de nivel local, los cabildos, integrados con autoridades radicadas en el lugar y electas (si bien por el propio cuerpo al término del ejercicio anterior), con cometidos municipales muy completos. Además del Cabildo de Montevideo, instalado en 1730, con una extensa jurisdicción que abarcaba el centro del sur del país, cumpliendo así también varias funciones a una escala superior, se agregan a fines del siglo XVIII los cabildos sufragáneos en pueblos menores como Canelones, San José y San Bautista (actual Santa Lucía) con una jurisdicción pequeña, de escala apenas local.

En el Suroeste y en el Este, que dependían directamente de las autoridades de Buenos Aires, funcionan los cabildos de Santo Domingo de Soriano, Maldonado y Colonia. A ellos durante la anexión a Brasil se agrega en 1824 al norte del río Negro el de Paysandú.

Pero también había otros poblados sin cabildo, así en las zonas de frontera dependían de comandantes militares como Minas, Melo o Belén y en otros lugares de alcaldes designados por autoridades superiores como en Rocha o Florida.

Cuando se adopta la organización departamental, durante la breve incorporación a la Confederación Argentina aplicando la Constitución de 1826 promulgada por Rivadavia, se suprimen los cabildos y si bien casi todos los pueblos que eran sede pasan a ser capitales, salvo Santa Lucía que se incluye en el de Canelones (y se agregan dos que nunca tuvieron, Melo y Durazno fundada en 1822), desaparece en este país el nivel local de gobierno, lo que se mantiene al constituirse como país independiente.

La Constitución de 1830, que para asegurar la unidad nacional y reducir los riesgos que podían implicar los poderes locales, opta por fortalecer las competencias del gobierno central, se limita a indicar que en los pueblos que no sean cabecera de departamento (entonces había apenas una docena de ellos) habría un teniente subordinado al Jefe Político del departamento.

Durante el siglo XIX, se realiza un proceso inverso de devolución de algunas atribuciones, pero dirigida a los gobiernos departamentales, si bien se procura mejorar en parte esta situación y por Decreto del 22/10/1867 se instrumenta el funcionamiento en las demás localidades de cierta importancia del departamento de Juntas Auxiliares o Juntas Delegadas, nombradas por las respectivas JEA, sistema que con sucesivas variantes se sigue manteniendo.

- La situación actual, cambios recientes y posibilidades

Actualmente si bien en el marco jurídico se reconoce la existencia de la escala local como necesaria para la gestión, la misma sigue estando atrofiada, pues en general siempre termina

predominando una firme actitud centralista similar a la existente a nivel nacional, también en lo interno de cada departamento, lo que impide su normal desenvolvimiento.

La LOM de 1935, en su Sección VII, Art. 52 a 69, establece las condiciones para crear Juntas Locales y sus atribuciones, previendo dos tipos: las centralizadas y las autónomas de gestión ampliada. A partir de la Constitución de 1952 se incorpora un tercero con la posibilidad de que sean declaradas electivos por el cuerpo electoral respectivo los a partir de entonces Concejos Locales Autónomos. Las sucesivas constituciones reafirman la existencia de estas Juntas e incluso la última enmienda de 1996 aporta nuevo impulso a la descentralización, abre interesantes posibilidades pero no llega a definir muchos aspectos, que quedan condicionados a su posterior aprobación mediante leyes.

Como se trata de un tema todavía no debatido a nivel general y no hay evidencias que a nivel político se haya alcanzado suficiente consenso, sigue sin dilucidarse si efectivamente estas reformas tendrán en su mayor parte principio de aplicación. Incluso hay estudios que concluyen (Magri, 2001, 118) que dada la lógica de los actores políticos e institucionales no tendría por el momento posibilidades de concretarse.

El Mapa 3.1 presenta los sistemas urbanos departamentales con las ciudades y pueblos por tamaño, indicando las Juntas Locales por tipo. En el Cuadro 3.1 se agrega además la posibilidad de evolución de la cantidad de Juntas Locales Autónomas Electivas (JLAE) aplicando la normativa vigente, aspecto que se trata en los capítulos finales.

Para esta escala de gestión hay cinco tipos posibles de autoridades locales, que dependen de varios factores tales como: la importancia de la localidad en el departamento o como centro de área local, la voluntad de los ciudadanos radicados, los recursos disponibles y de aspectos políticos internos del departamento:

a) Las capitales departamentales, que tienen ese nivel de gobierno allí instalado, actuando directamente y desempeñando el gobierno municipal de esa ciudad y su área local.

b) Ciudades importantes que tienen JLAE, disponen de un gobierno ejecutivo municipal electo en su jurisdicción, si bien con las limitaciones derivadas de la indefinición entre la materia municipal y la departamental que reduce sus posibilidades de actuación y genera conflictos con el ejecutivo departamental.

c) Ciudades de cierta importancia con Juntas Locales Autónomas (JLA) de gestión ampliada, disponen de un ejecutivo municipal designado por el Intendente y aprobados por la Junta Departamental, respetando en lo posible su proporcionalidad o sea la general del departamento.

d) Otras ciudades y pueblos de cierta importancia que tienen Juntas Locales Centralizadas (JLC), designadas de igual forma que en el caso anterior, las cuales si bien no llegan a ser un gobierno propio, constituyen una unidad desconcentrada del gobierno departamental. Aquí se presentan otras variantes, que pueden ser circunstanciales según los sucesivos períodos: aquellos con Junta integrada y funcionando, los que la tienen pero actúa poco y las que están sin designar.

e) Los poblados menores poco importantes, incluyendo algún centro local potencial, que no reúnen condiciones para tener su Junta Local y cuyo gobierno de nivel local se ejerce directamente desde la capital por el gobierno departamental.

- Las Juntas Locales Centralizadas o Delegadas

Estas Juntas según establece la LOM de 1935 son honorarias, integradas por personas a vecindadas en la localidad y se crean según lo dispuesto por el Art. 52 " *Se instalarán de inmediato Juntas Locales en todas aquellas jurisdicciones en que actuaban Concejos Auxiliares.*

Las Juntas Departamentales, a propuesta del Intendente, podrán crear nuevas Juntas Locales en las poblaciones que ofrezcan algunas de las condiciones siguientes:

1° Que cuenten con más de 2000 habitantes.

2° Que tengan establecidas industrias agrícolas, fabriles u otras de significación equivalente de evidente interés local."

La Constitución de 1967 establecía en el Art. 287 " *En toda población fuera de la planta urbana de la capital del departamento podrá haber una Junta Local cuyos miembros serán designados respetando en lo posible, la proporción de la Junta Departamental en la representación de los diversos Partidos. Su número será de 5 miembros, (...)*".

La redacción actual de ese artículo es: " *El número de miembros de las autoridades locales, que podrán ser unipersonales o pluripersonales, su forma de integración en este último caso, así como las calidades exigidas para ser titulares de las mismas serán establecidas por la ley. El Intendente y los miembros de la Junta Departamental no podrán integrar las autoridades Locales*". Pero al no aprobarse esa ley, la disposición transitoria letra "Y", mantiene vigente el régimen de integración anterior.

Se crearon muchas JLC, como órganos desconcentrados de los gobiernos departamentales, incluso en pueblos con mucho menos de dos mil habitantes. Son unas 127 en el Interior del país, además de otras ocho en el Área Metropolitana Inmediata (AMI), más las que funcionan en el departamento de Montevideo.

Las competencias de este tipo de juntas locales se detallan en el Art. 57 de la LOM. Pero ellas solo funcionan plenamente en pocos departamentos, pues en la mayoría no llegan a integrarse por falta de interés del intendente, que se limita a designar al secretario, que es un cargo de confianza o simplemente se minimizan sus cometidos o se las ignora, sin aprovechar así su aporte como instrumento de gestión. Además en todas estas localidades funcionan dependencias de la Intendencia departamental, con personal para la administración y prestación de los servicios municipales, que dependen del secretario de cada Junta Local.

En Montevideo en 1993 se divide el departamento en 18 zonas, dotada cada una de tres órganos:

- . Un Concejo Vecinal electo por los ciudadanos de la zona
- . Una Junta Local Delegada en los 11 CCZ que corresponden al área urbana o una Comisión Especial Delegada para los 7 que abarcan el área periférica y rural (aspecto que se soluciona, pasando a ser Juntas en todos ellos con la Enmienda Constitucional de 1996)
- . Las dependencias municipales instaladas en el CCZ

En tanto dentro de la estructura administrativa de la IMM para encauzar la nueva forma de funcionamiento se crea el Departamento de Descentralización. Posteriormente para facilitar la coordinación entre las oficinas centrales y los CCZ, se divide el departamento en tres grandes sectores, cada una de las cuales agrupa a varios de ellos.

Al plantearse la descentralización política del departamento de Montevideo, se elaboró y la Junta aprobó en 1993 el Decreto N° 26.089 declarando autónomas y electivas las 11 Juntas Locales, que incluye la no aplicación en estos casos del inciso del Art. 60 de la LOM relativo a destinar el

70 % de los recursos en cada área respectiva, pues de lo contrario se acrecentarían las diferencias internas en la ciudad dadas las notorias diferencias existentes entre distintas áreas, por lo que en el art. 6° se establece que en el presupuesto departamental de acuerdo con las necesidades elevadas se asignarán los recursos que podrá disponer cada una de las Juntas . Pero remitido este anteproyecto de ley al Poder Legislativo no llegó a ser aprobado y en consecuencia se formaron solo Juntas Delegadas. Replanteado el tema en 1995 con el Decreto N ° 26.851, tampoco obtuvo la aprobación parlamentaria.

A su vez el Art. 262 de la Constitución con la nueva redacción vigente de 1996 establece " ... Podrá haber una autoridad local en toda población que tenga las condiciones mínimas que fijará la ley. También podrá haberla una o más, en la planta urbana de las capitales departamentales, si así lo dispone la Junta Departamental a iniciativa del Intendente.

La ley establecerá la materia departamental y la municipal, de modo de delimitar los cometidos respectivos de las autoridades departamentales y locales, así como los poderes jurídicos de sus órganos, sin perjuicio de lo dispuesto en los Art. 273 y 275.

El Intendente con acuerdo de la Junta Departamental, podrá delegar en las autoridades locales la ejecución de determinados cometidos, en sus respectivas circunscripciones territoriales.

Los Gobiernos departamentales podrán acordar, entre sí y con el Poder Ejecutivo, así como con los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, la prestación de servicios y actividades propias o comunes, tanto en sus respectivos territorios como en forma regional o interdepartamental (. ...)"

Este artículo aporta criterios importantes:

. Reafirma la posibilidad de instalar autoridades locales en poblaciones que cumplan con las condiciones que se establezcan.

. La facultad de crear una autoridad local en la capital departamental permitiría diferenciar claramente este gobierno de nivel propiamente local, del gobierno ejecutivo de todo el departamento. Pero también permite crear varios gobiernos locales dentro de la misma capital, los que serían conceptualmente simplemente locales internos o sublocales según lo ya indicado en el numeral 2.1.

. Reconoce que existe materia departamental y materia municipal, las que son diferentes y se deben deslindar. En consecuencia la ley las establecerá para definir los cometidos de las autoridades departamentales respecto de las locales, lo que de concretarse permitirá superar la gran confusión que plantea este tema.

. Faculta para delegar en las autoridades locales, la ejecución de ciertos cometidos en su propio ámbito territorial, lo que es una herramienta importante para la descentralización interna y la auto gestión en las áreas locales y microrregiones.

. Afirma la potestad del gobierno departamental de acordar con otros o con organismos nacionales actividades en su territorio o en forma regional o interdepartamental.

Pero todavía no hubo avances para completar y definir estos instrumentos, de manera que entren en vigencia y sean utilizables, lo que muestra la falta de voluntad de muchos sectores para aceptar efectivamente la revitalización del nivel local de descentralización.

- Las Juntas Locales Autónomas de Gestión Ampliada y las Electivas

La posibilidad de ampliar mediante una ley las facultades de gestión de las Juntas en localidades importantes que cumplan los requisitos, está previsto en el Art. 59 de la LOM de 1935.

A su vez el Art. 60 dispone “*La Intendencia deberá destinar el 70 % de las rentas que se produzcan dentro de la jurisdicción de las JLA para los servicios y necesidades de las localidades en que ellas actúan.*” Pero cuando se trata de aplicar, normalmente surgen largos conflictos, pues los Intendentes interpretan que es competencia suya definir el destino de las inversiones que corresponden a ese ámbito y no de estas Juntas como ellas consideran debe ser.

El Art. 288 de la Constitución de 1967, que sigue vigente sin modificaciones establece “*La ley determinará las condiciones para la creación de las Juntas Locales y sus atribuciones, pudiendo por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara y por iniciativa del respectivo Gobierno Departamental, ampliar las facultades de gestión de aquéllas, en las poblaciones que, sin ser capitales de departamento, cuenten con más de diez mil habitantes u ofrezcan interés nacional para el desarrollo del turismo. Podrá también llenando los mismos requisitos, declarar electivas por el Cuerpo Electoral respectivo las Juntas Locales Autónomas.*”

Las JLA son órganos ejecutivos, (pues las competencias legislativas son solo de la Junta Departamental en todo su territorio), que sustituyen en los cometidos que determina su ley de creación al Intendente en su jurisdicción igual que las JLAE Pero en estas últimas al ser electivas, su mayoría puede diferir del sector o incluso del partido que ejerza el gobierno departamental y ya constituyen una forma de gobierno propiamente local o municipal.

Pero no obstante las décadas de vigencia y la existencia de muchas ciudades que cumplen con los requisitos legales, hay pocas JLA, Santa Lucía, Las Piedras, Pando creadas en 1937 por la ley N.º 9693 y La Paz por ley N.º 13.457 en Canelones, Paso de los Toros en Tacuarembó también de 1937 por ley N.º 9.707, Sarandí del Yí en Durazno por ley N.º 10.016, Sarandí Grande en Florida por ley N.º 10.087, a las que se agregan las tres que actualmente son JLAE, lo que muestra las grandes dificultades, dudas y resistencias que plantea concretar este tercer nivel de gobierno.

La Intendencia de Canelones plantea tiempo después un recurso de inconstitucionalidad respecto a algunos artículos de las leyes 9693 y 13457, la sentencia N.º 319 de la Suprema Corte de Justicia del 26/12/1988 falla estableciendo que ciertas atribuciones otorgadas a estas Juntas corresponden exclusivamente al Intendente, pues estas leyes (al igual que sus similares) traspasaban a la Junta la totalidad de las atribuciones establecidas en los art. 35 y 36 de la LOM sin discriminación alguna. (Comisión Mixta Descentralización de Montevideo, 1994, 123)

“ El fundamento de la Corte, expresado en la sentencia radica en que *debe distinguirse las facultades de Gobierno, administrativas, ejecutivas, propias y excluyentes del Intendente Municipal (arts. 274 y 275 de la Constitución), de las facultades de gestión con que la ley puede ampliar las atribuciones de las Juntas Locales, (art. 288).*”

Estos criterios reafirman el poder de gobernar perteneciente al Intendente, por lo que serían delegables en estas Juntas solo actividades de cooperación, fomento o similares, lo que reduce considerablemente sus alcances y posibilidades.

La JLAE más antigua es la de Río Branco, creada por ley la N.º 12.809 de 15/12/1960, con jurisdicción sobre la 3ª SJ del departamento de Cerro Largo e instalada a inicios del siguiente período de gobierno y recién a partir de 1994 se agregan la de Bella Unión con la 7ª SJ de Artigas y la de San Carlos con la 2ª SJ de Maldonado, no incorporándose desde entonces a este régimen ninguna otra junta.

3.5 - La Sociedad Civil, los actores privados y posibilidades de participación

- Los actores privados como sujetos directos de gestión

Como se indicó en el numeral 2.1 y complementa aquí, el marco jurídico también regula la actuación de otros importantes protagonistas de la gestión territorial, los diversos integrantes del sector privado, en tanto los reconoce como sujetos con determinados derechos para actuar y capacidad para ejercerlos directamente, reglamentándolos y estableciendo normas para encuadrar los procedimientos, de manera que esas acciones se mantengan dentro de los fines buscados.

De esa forma la mayor parte de las actuaciones que inciden directamente en la conformación de la ciudad y del territorio resultan de la multiplicidad de decisiones de la gran cantidad de sujetos privados, sea ejerciendo el derecho de propiedad del suelo, con sus distintas posibilidades (construir, arrendar, fraccionar, enajenar, etc.), o en general el de realizar diversas actividades.

De acuerdo con dicho marco, estos actores privados pueden ser de distinta naturaleza, como personas físicas o jurídicas, entidades de tipo social, instituciones o asociaciones con diversas finalidades o empresas que actúan para obtener beneficio económico, las que pueden tener varios tipos de régimen legal: unipersonales, sociedades anónimas, cooperativas, etc.

Según sus posibilidades de actuación, como ser su capacidad de inversión y de ejecución, disponen de mayor o menor relevancia o protagonismo, lo que también depende de cada contexto regional o local donde intervienen.

- El derecho a incidir en decisiones generales y las posibilidades de participación

Pero además está el derecho inherente a todos los integrantes de la sociedad a participar en las decisiones de carácter general, que constituye la esencia de la democracia. Este importante rol de la sociedad civil de carácter general, que incluye la definición de los objetivos de la gestión territorial y verificar su cumplimiento, se procesa mediante distintas formas de participación .

Así centrando la atención en la sociedad civil y la población en general, para apreciar su accesibilidad y posibilidades de participación en los procesos de gestión, tanto en temas de interés directo, como de interés más general, vemos como la organización institucional fuertemente centralizada tradicional del país, si bien algo atenuada por su escasa población, tiende a desalentarla y favorece encauzarla hacia el rol de ciudadano elector en el plano político, junto con las múltiples variantes de clientelismo.

La participación directa de la población común, en general se hace en la escala vecinal, por el más fácil acceso y se refiere a la problemática más inmediata de ese entorno que se percibe y preocupa más claramente, como ser relativa a temas de salud, educación, seguridad, vivienda, infraestructura. Pero su eficacia depende de la capacidad de gestión de los interesados y de la organización destinataria en cuestión para procesar y responder efectivamente a los planteos formulados y asumir las acciones en los casos que corresponde.

Pero paralelamente sea en barrios o parajes rurales tanto con población de antiguo arraigo como en nuevos afincamientos donde se presentan muchos problemas por resolver, se mantiene la capacidad de agruparse los vecinos ante temas puntuales de interés para ese vecindario o incluso

para crear comisiones de fomento de carácter más general con permanencia en el tiempo.

En la medida que en ese ámbito el marco institucional sea receptivo, estos grupos pueden canalizar sus inquietudes o ser consultados y de lograr concretar resultados se revitalizan y aumentan su base de apoyo, lo que se facilita cuando los servicios gubernamentales sean departamentales o nacionales aplican criterios de descentralización territorial.

Es muy importante la participación indirecta a través de organizaciones sociales, como ser sindicatos o asociaciones gremiales o profesionales y cámaras empresariales, que elaboran sus planteos sobre temas de su interés o son consultadas al respecto. Por su conocimiento directo de los temas en cuestión, su experiencia en los mecanismos de decisión y vinculaciones personales o políticas, tienen más posibilidades de incidir, sea a escala nacional o departamental, pues además pueden actuar coordinadamente. Como esas entidades suelen tener un campo de visión más amplio, pueden plantear su postura ante temas que trascienden lo sectorial específico.

Otra vía de participación es la actividad política, que se canaliza mediante los partidos políticos, que en general son todos de nivel nacional y con una estructura bastante centralizada instalada en la capital, los cuales compiten por los cargos electivos de los distintos niveles de gobierno.

- La organización espacial de empresas y entidades privadas

Interesa indagar la organización espacial de las empresas y entidades privadas con amplia cobertura territorial, pues al no estar condicionadas directamente en este aspecto por el marco legal, se manejan con criterios propios generalmente de base funcional.

En la organización espacial de las empresas los casos más interesantes son las que integran cadenas agroindustriales como la láctea y la arroceras, pues comprenden una fase primaria rural y otra industrial complementada con la comercialización interna y la exportación.

Centrando la atención en la mayor de todas, la Cooperativa Nacional de Productores de Leche (Conaprole), que en su origen por ley en 1935 tuvo ciertas características de tipo mixto público-privado, con representación en su directorio del MGA, la IMM y un síndico del BROU y el monopolio para la distribución en Montevideo, aspectos que se suprimen años atrás, si bien se mantiene la fijación estatal del precio de la leche en todas las fases.

Industrializa la leche y sus derivados mediante una serie de usinas procesadoras situadas en Montevideo y en varios centros poblados de la cuenca lechera a la cual remiten los productores. Dispone de una dirección y administración centralizada en la capital y otra reducida en cada planta para algunos aspectos de su actividad, así los pagos a los remitentes se acreditan desde la oficina central de Montevideo. Los suministros a los productores se hacen a través de una colateral Prolesa propiedad de la empresa, que tiene sus centros de distribución en Santa Lucía y Villa Rodríguez.

A su vez los productores rurales se organizan en varias gremiales, agrupándose también por proximidad geográfica con finalidad productiva, compartiendo campos de cría o asumiendo parte de la asistencia técnica que antes realizaba Conaprole, aportes importantes para los pequeños establecimientos, conformándose así un fuerte entramado gremial productivo según áreas locales, como el grupo Cardal o el Grumen de Mendoza en toda la cuenca lechera.

Las empresas de transporte, por la propia naturaleza de su actividad tienen presencia en diversos

poblados. A las navieras que atendían los puertos del Litoral luego de mediados del siglo XIX siguen varias empresas ferroviarias creadas en el último tercio de ese siglo entre las cuales destaca la del central que dispone de los trayectos principales, hasta que luego de la 2ª guerra mundial el sistema se unifica y pasas a ser administrarse como un servicio descentralizado del estado. A partir de la década del 30 se agregan las empresas de ómnibus, surgiendo inicialmente una que cubre durante décadas la mayor parte de la red vial nacional, pero luego es sustituida por una serie de empresas medianas que atienden los trayectos hacia determinadas partes del país, sistema que se mantiene actualmente.

Los Bancos privados, en general tienen su casa central o la sucursal principal los que son extranjeros en Montevideo y sucursales dependientes en las ciudades de mayor actividad financiera, como algunas capitales departamentales o centros turísticos. No obstante durante cierto tiempo hubo algunos que tuvieron su casa central en ciudades del Interior y sucursales en Montevideo y otras, como en Rivera el del Norte en la década del 60 y el Pan de Azúcar en esa ciudad en los 90.

En la atención privada de la salud, existe una larga tradición de organizaciones mutuales, que comenzaron a funcionar en el último tercio del siglo XIX, las que se organizaron en cada ciudad, surgiendo así muchas en Montevideo y otras en diversas ciudades del Interior. En los últimos años algunas de las más importantes de la capital agregaron servicios en localidades costeras del AMI o de Maldonado, en tanto las del Interior se han reunido en una federación para tratar la problemática de interés general al sector.

Las entidades sociales, como las federaciones deportivas, reflejan en cierta manera la estructura departamental pero además plantean su propia zonificación interna de estos y una regionalización del país. Así en el caso de la Organización de Fútbol del Interior (OFI), la más significativa, en varios departamentos se agregan a la liga inicial que abarcaba su capital y algunos pueblos próximos, otras en ciudades importantes, las que incluso pueden participar en torneos de regiones distintas, así ligas de Colonia compiten en el torneo del Sur y otras en el del Litoral, la de Canelones Este compite en el del Este y Paso de los Toros en el del Sur en tanto su capital Tacuarembó en el del Norte.

Otras entidades de tipo social como la Asociación Nacional de Afiliados (ANDA), a los cuales les brinda diversos tipos de servicios, además de su sede central en Montevideo, tiene dependencias en capitales departamentales y ciudades importantes como Bella Unión, Young o Paso de los Toros, las que se relacionan directamente con la sede central, salvo algún caso de proximidad a otra como San Carlos que es atendida desde Maldonado.

La Iglesia católica, está organizada con un arzobispado con sede en Montevideo y ocho obispados (Salto, Melo, Mercedes, Maldonado, Florida, Tacuarembó, San José y Canelones), todos en capitales y con diócesis que cubren en general dos departamento, las cuales se dividen en parroquias ubicadas en las ciudades y pueblos importantes, subdividiéndose a su vez las más populosas en varias parroquias. Los primeros obispados del Interior fueron los de Salto y Melo creados en 1897, si bien los titulares de las sedes recién fueron designados en 1919, concretando el inicio de este proceso de descentralización.

En el ámbito gremial el Pit-Cnt además de su organización central en Montevideo, tiene comités departamentales en cada una de las capitales, con la sola variante del departamento de Artigas, que está dividido con un segundo sector en Bella Unión. Entre las filiales que tienen una mayor

presencia o alcance nacional, como la de trabajadores de la salud, la enseñanza pública, municipales y la mayoría de los entes públicos, predomina la organización departamental; en tanto en los gremios de trabajadores de la industria, como la frigorífica, textil, papelería, etc. naturalmente responde a la localización de las plantas principales.

En el caso de la Asociación de Bancarios, de las más estructurada y con mayor variedad de servicios, la organización central nacional se complementa con 26 seccionales, con directivas electas por los que trabajan allí. Varios departamentos se dividen: así el de Colonia con el SO. con sede en la capital, el NO. en Carmelo y el SE. en Nueva Helvecia; también Canelones donde al NO con sede en la capital se agregan Las Piedras, Pando con la franja costera y Tala con el centro y NE.; en el de Soriano la de Dolores; en Río Negro la de Young y en Tacuarembó la de Paso de los Toros. A su vez el de Maldonado se reunificó al suprimirse la seccional de San Carlos tras la crisis financiera de 2002.

En el medio rural la presencia de gremiales de trabajadores es mucho menor y además en general su alcance es mucho más localizado, funcionando varias como la de trabajadores de los cítricos en los departamentos de Salto y Paysandú, la de los madereros en los de Río Negro y Paysandú o los de cultivos agrícolas en el área de Bella Unión.

3.6 – El fomento económico - social y la cooperación público privada

La política económica, la promoción del desarrollo y las políticas sociales, son formalmente competencias del gobierno nacional. La política económica la formula el Ministerio de Economía con la OPP y el Banco Central en los aspectos monetarios; la promoción del desarrollo la dirige la OPP con los servicios sectoriales principalmente los ministeriales como el MGAP, Industria y Energía, MTOP y Turismo, con apoyo crediticio del BROU; y en las sociales con la orientación de la OPP, participan varios ministerios, entes y servicios.

La organización institucional de un sistema de planificación nacional se inicia en 1960 al crearse la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE), cuya tarea principal era coordinar proyectos de inversión a lo que se agregó luego preparar las bases para un programa de desarrollo económico y social, formándose un Secretariado Técnico con técnicos del Estado y de la UDELAR. Así en 1963 se presenta un documentado informe que brinda un panorama muy completo sobre los principales problemas económicos y sociales que tiene el país y se proponen una serie de lineamientos para superarlos. A fines de 1964 se plantea el 1º Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965-74.

En la Constitución de 1967 se introduce la estructura política y administrativa que se considera necesaria para esos fines, así el Art. 230 dispone " *Habrà una Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) que dependerà de la Presidencia de la República. Estará dirigida por una Comisión integrada con representantes de los Ministerios vinculados al desarrollo y por un Director designado por el Presidente de la República que la presidirá*". Tiene los cometidos de un órgano asesor, encargado de establecer las directivas generales, lo que se mantiene más allá de cambios transitorios bajo el régimen militar.

Pero en estos temas también está previsto complementar actividades con los gobiernos departamentales y el sector privado. Así en el Art. 36 inciso 4º de la LOM de 1935 se compete al Intendente "*Promover la agricultura y el mejoramiento de la ganadería*", detallando las acciones en los apartados A a F".

Y en el inciso 5º "*Propender a la prosperidad del Departamento:*

A) Estimulando la fundación y desarrollo de las industrias, del comercio y de las instituciones de fomento, previsión,

crédito y ahorro.

B) Cooperando a las iniciativas privadas, en la forma que considere más eficaz."

En estos temas, en los últimos años al retraerse la actuación del gobierno nacional, se incrementa la de los departamentales, que asumen mayor protagonismo. Ellos tienen ahora ventajas comparativas, dada sus mejores posibilidades para concertar acciones de gestión mixta con la sociedad local, insertándose mejor y pudiendo reducir costos operativos en programas de apoyo social. Así estos gobiernos además de aumentar las acciones de apoyo a diversas actividades, dan más atención a promoción económica para atraer iniciativas productivas hacia su departamento y superar las situaciones conflictivas que genera el deterioro económico. Esa necesidad de ampliar la base económica de ciudades y microrregiones los motiva a promocionar su territorio para generar empleo, actuando directamente o coordinando con el gobierno nacional.

A su vez se desplaza en las últimas décadas buena parte de la aptitud de obrar en el territorio del sector público al sector privado, lo que junto al avance de los procesos de regulación, desregulación y privatización, llevan a primer plano la necesidad de implementar una eficaz coordinación entre ambos sectores. De esa forma ante la escasez de recursos estatales para encarar las inversiones necesarias, se comienzan a aplicar mecanismos de concertación público-privada para concretar ciertas obras y concentrar los del sector público en las que siendo prioritarias no se pueden o no es conveniente encarar por ese procedimiento.

Recogiendo los nuevos planteos sobre desarrollo local y regional, la Enmienda Constitucional de 1996, mediante una serie de artículos, abre interesantes posibilidades para la gestión pública, al propiciar implantar una estructura administrativa más descentralizada, que permite participar mejor a los gobiernos departamentales en los desafíos del desarrollo económico y social, pero deben ser complementados por otras normas legales para ser aplicados:

En el Art. 50 se incluye "*Asimismo, el Estado impulsará políticas de descentralización, de modo de promover el desarrollo regional y el bienestar general.*" Si bien en forma muy sintética, reconoce la descentralización como herramienta válida para promover el desarrollo y la región como ámbito de acción para las políticas públicas.

El Art. 230 relativo a la OPP, establece en su redacción actual "*(...) asistirá al Poder Ejecutivo en la formulación de Planes y Programas de Desarrollo, así como en la planificación de las políticas de descentralización que serán ejecutadas:*

A) Por el Poder Ejecutivo, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, respecto a sus correspondientes cometidos.

B) Por los Gobiernos Departamentales respecto a los cometidos que les asignen la Constitución y la ley. A esos efectos se formará una Comisión Sectorial que estará exclusivamente integrada con delegados del Congreso de Intendentes y de los Ministerios competentes, la que propondrá planes de descentralización (...)"

Marca una clara intención de permitir avanzar en el proceso de descentralización, que puede extenderse como se indicó en el numeral 3.4 también al interior de los departamentos. A su vez la Comisión Sectorial integrada con 5 delegados del Congreso de Intendentes y otros tantos de los ministerios vinculados con actividades productivas según la disposición transitoria letra X, funcionando en la OPP mejora la coordinación de las políticas nacionales con las de base local, regional o departamental.

A su vez por el Art. 56 de la ley 15903 de 10/11/87 se había creado la Dirección de Proyectos de Desarrollo (Diprode), que funciona en la OPP, como unidad ejecutora responsable de proyectos

de inversión, coordinando durante los años siguientes los proyectos de la cuenca arroceras del Este, las cuencas lecheras del Sur y del Litoral, con obras de caminería rural y electrificación rural, que se acuerdan con las organizaciones de productores y ejecutan los gobiernos departamentales y UTE; a los que se agregan en estos últimos años otros proyectos como los orientados a productos primarios (cítricos, apicultura, etc.) apoyando a organizaciones privadas de productores de tipo cooperativo.

En el Art. 298 numeral 2° de la Constitución se crea el Fondo de Desarrollo del Interior, con una alícuota de los ingresos nacionales recaudados fuera de Montevideo, para realizar políticas de descentralización y desarrollo regional, aspectos que se incluyen en el Art. 643 de la última Ley de Presupuesto, en tanto en el Art. 640 se determinan los fondos de libre disponibilidad para los gobiernos departamentales.

La asignación de los recursos que el gobierno central transfiere a cada departamento desde la década del 70 se definía aplicando un coeficiente proporcional a su superficie y población, pero hace unos años a instancias de la OPP se agregaron otras variables incorporando un criterio redistributivo, pues se toma en cuenta también la inversa del PBI y la proporción de hogares con NBI existentes en cada departamento, o sea que aquellos que están en peor situación reciben un poco más de apoyo financiero del conjunto para ayudar a superar esta situación pese a que contribuyeron algo menos en la recaudación fiscal.

Dentro de esos montos de recursos se incluye la financiación de los proyectos presentados por los gobiernos departamentales, los cuales son analizados por la Diprode y deben ser aprobado por la Comisión Sectorial. Interesa señalar que si bien estos proyectos pueden ser de tipo regional, durante los años de vigencia, entre más de un centenar presentados, aprobados y ejecutados, solo se plantearon dos bidepartamentales (uno de apoyo para mejorar la quesería de tipo artesanal en áreas limítrofes de Colonia y San José y el otro la línea alta de tensión de Isidoro Noblía en Cerro Largo hasta Vichadero en Rivera.)

Ese mayor protagonismo que tienen que asumir los gobiernos departamentales y locales, plantea como tema clave el de su eficiencia organizativa para atender todos esos cometidos, abarcando a esos efectos desde la capacidad de dirección, hasta la calidad y cantidad de su equipamiento y la capacitación del personal, así como la necesidad de conformar equipos técnicos consustanciados con la tarea y cuya actuación tenga suficiente continuidad y apoyo de las autoridades, de manera que se completen los proyectos iniciados más allá de cada período de gobierno.

Así a partir del segundo plan de apoyo a los gobiernos departamentales con aporte financiero del BID y contraparte del gobierno nacional, que coordina la OPP con su Unidad de Desarrollo Municipal, de los cuales ahora se está iniciando la ejecución del cuarto, se agregan y con creciente incidencia además de los proyectos destinados a realizar obras otros para lograr el fortalecimiento institucional y mejora de la gestión municipal, aspecto en el que se insistirá por su importancia.

Otro tema central directamente vinculado con las posibilidades de actuación de los gobiernos departamentales es el de su capacidad financiera, habida cuenta de las nuevas tareas que están asumiendo, en tanto su base de recaudación no se modifica, pues además de las patentes de rodados, queda ligada fundamentalmente a la contribución inmobiliaria, que en la mayoría de los casos es principalmente rural y siguen sin tener mayor participación en los tributos que aporta la

actividad industrial y de servicios que son cada vez más significativos, lo que deberá revisarse. A esto incluso se agregan ciertas exoneraciones como las otorgadas al amparo de la ley N° 15.939 a predios dedicados a plantaciones en áreas de prioridad forestal, lo que a medida que se abarcan superficies cada vez más extensas reduce los montos a recaudar por este concepto.

Por lo expuesto se aprecia que hay varios temas sustantivos que habilita la Constitución actual en los cuales no hubo mayores avances, siguen sin definir los detalles operativos, por lo que no se concretan los propósitos principales. No obstante al continuar vigentes se mantienen como una posibilidad cuyo aprovechamiento debe estudiarse y debatirse para resolver los problemas que afectan la organización de la gestión en el territorio.

4 - Las características del territorio nacional y su forma de funcionamiento

4.1 - Proceso de poblamiento y distribución territorial de la población

- Proceso y formas de asentamiento de la población

Se sintetizan las características básicas del territorio nacional, desagregándolas espacialmente, tales como su proceso histórico de ocupación, evolución demográfica, actividad económica, infraestructura, sistema urbano, etc., para clarificar a que sociedad y territorios nos referimos, identificando sus carencias, limitaciones y posibilidades, a tener presente cuando se busque definir como mejorar las formas de gestión espacial.

El país cuenta con una población del orden de los 3,2 millones de habitantes y una superficie de 175 mil Km², lo que implica una densidad total de 18 hab./Km², que se distribuye en forma muy heterogénea en su territorio.

La población total sigue aumentando, pero muy lentamente y con tendencia a estancarse. Ese crecimiento que fue muy importante hasta las primeras décadas del siglo XX, se va enlenteciendo, lo que se aprecia en el descenso de la tasa media anual de crecimiento, al disminuir la de natalidad y cambiar los saldos migratorios de positivos a negativos, tendencia general que domina más allá de ciertos altibajos, se mantiene en las proyecciones demográficas para las próximas décadas, acompañada del progresivo envejecimiento de la población.

Su localización actual resulta de un proceso de colonización que se comienza a concretar recién a fines del siglo XVII y principios del XVIII y prioriza la ocupación de los puntos más estratégicos de la costa del Río de la Plata, extendiéndose luego al interior a medida que la actividad pecuaria genera las condiciones para el afincamiento y así se va radicando población de origen europeo a la que se agregan luego esclavos africanos, desplazando a la escasa población indígena.

Constituida la república independiente, aumenta la población con altas tasas de natalidad y fuertes saldos migratorios positivos en períodos de auge económico, pero sigue siendo un

territorio casi despoblado y el gobierno procura con la fundación de una serie de pueblos aumentar la cobertura del territorio y especialmente mejorar el control de la siempre problemática frontera terrestre.

Los cambios en los tipos y modalidades de producción agropecuaria y criterios de organización empresarial junto a la mecanización de medios de transporte, modifican la forma de ocupación del territorio. Destacan los de fines del siglo XIX y comienzos del XX, así como los de mediados de ese siglo, en tanto paralelamente el sistema urbano nacional se consolida.

A su vez con la progresiva especialización de actividades (desarrollo de nuevos servicios de diversos tipos, instalación de algunas industrias importantes y construcción de grandes equipamientos, etc.), que se localizan en general en la capital o en determinadas ciudades o próximos a ellas, se acentúan cada vez más las disparidades territoriales, que con las variantes generadas por las nuevas condiciones que imperan en el contexto actual se siguen manteniendo.

- Distribución actual de la población

El Cuadro 4.1 y el Cuadro 4.2 muestran claramente las características principales de la forma como se distribuye la población nacional, especialmente las más relevantes para la organización espacial, interesando destacar:

a) Alta proporción de población radicada en centros urbanos. Su participación en el total general siempre fue importante, incluso en el período colonial, pero con el proceso de urbanización se acentúa por varios factores durante el siglo XX, pasando la población urbana, definida como la radicada en centros mayores de 500 habitantes, de menos de la mitad en 1908 al 90 % en 1996.

b) Muy baja densidad en el espacio rural. Hay una importante pérdida de población rural, que disminuye fuertemente incluso en valores absolutos, tras alcanzar un máximo luego del censo de 1908, posiblemente hacia 1940/45, que alimenta el proceso de urbanización, así en casi todo el territorio donde la densidad de población ya era baja siguió disminuyendo.

Hay departamentos como Durazno, Flores o Treinta y Tres con densidad de población total de unos 5 hab./km², cuya densidad rural es del orden de 0,8 hab./Km², definida como la radicada en forma dispersa o en poblados menores a 500 habitantes. Igual que en otros, hay muchas áreas con densidad de población dispersa de solo de 0,5 hab./Km². Esta situación se plantea en zonas de producción ganadera extensiva y junto al bajo nivel de ingreso de la población, genera grandes dificultades para el funcionamiento de los servicios y la accesibilidad a ellos.

Como la densidad depende de los tipos de producción dominantes, si se agregan explotaciones de ganadería más intensiva como lechería acompañada de cultivo de forrajes o usos agrícolas extensivos (cultivos cerealeros o industriales), la densidad de población rural pasan a ser de 2 a 4 Hab./Km², subiendo a 8 con mayor proporción de tierra laborada e incluso donde predominan cultivos agrícolas intensivos (hortícolas y frutícolas) puede llegar a 32 Hab./Km².

c) Fuerte concentración de población en un centro principal, Montevideo, con más del 40 % del total, que además de capital nacional reúne otras funciones de mayor nivel, crece y se expande formando su área metropolitana, así agregando la radicada en el Área Metropolitana Inmediata (AMI) supera el 52 % del total.

d) Las disparidades regionales que se constatan, se acentúan por dos firmes tendencias de localización que acompañan el proceso de urbanización e inciden fuertemente en la forma de

distribución de la población:

. La conformación del área metropolitana alrededor de la capital hacia mediados del siglo XX, con tasas de crecimiento muy superiores al promedio nacional. Grandes fraccionamientos en áreas contiguas de los departamentos vecinos, que se agregan a los poblados existentes generan una aglomeración muy extendida, donde se radica población que llega entonces del Interior del país y va a trabajar a Montevideo. Luego la localización de actividades se hace más compleja y en el sector costero este, predomina la radicación de población procedente de la capital.

. La urbanización de la franja costera, sur del país donde con el auge del interés como lugar de esparcimiento y residencia, desde las primeras décadas del siglo XX comienza a fraccionarse con destino a balnearios la costa este del Plata, extendiéndose luego a la oceánica y en menor medida a la costa oeste. El proceso se intensifica luego, formándose cadenas continuas de balnearios, acompañado de una mayor radicación de población permanente.

4.2 - Modalidades de producción y situación socio - económica

- Características según ámbitos territoriales

Se focaliza aquí el territorio como lugar donde se localizan las actividades económicas y generan las condiciones de vida de sus habitantes. A la diversidad derivada de sus condiciones geográficas, como la accesibilidad por vía marítima o fluvial, las climáticas e hidrológicas y la potencialidad de uso del suelo, se agregan las resultantes del proceso de ocupación (infraestructura urbana y vial, forma de tenencia y tamaño de predios, perfil y capacitación de la población, etc.), generando la heterogeneidad actual en el tipo e intensidad de uso del suelo, a lo que se agregan servicios complementarios y la posible localización de industrias derivadas o en algunos casos de otro tipo, según la aptitud del lugar, conformando así su base económica.

Se identifican en el territorio nacional varias zonas agroeconómicas, que el estudio sobre la Situación Económica y Social del Uruguay Rural (Claeh Cinam, 1963) analiza hacia mediados del siglo XX, las cuales si bien se han modificado en las últimas décadas, con los necesarios ajustes todavía se mantienen en lo sustancial.

Para comparar la situación socio económica de los departamentos y la magnitud de las disparidades regionales, se presentan:

El Cuadro 4.3 relativo al PBI, muestra como Montevideo aumenta su participación en el total nacional, llegando en 1993 sin sumar el generado en el AMI al 60 %. Su PBI per cápita, aún aplicando criterios para corregir la alta proporción de población activa urbana radicada en el AMI que trabaja en él, es muy superior al promedio del Interior. Es alto en Flores (por su escasa población pues por unidad de superficie es menor al promedio), Maldonado y Colonia, siendo mínimo en Rivera y Artigas. En el PBI por unidad de superficie, además de Montevideo y Canelones con su importante sector del AMI, destacan Maldonado y Colonia; y los montos menores en Artigas, Cerro Largo, Durazno, Treinta y Tres y Tacuarembó.

EL Cuadro 4.4 con el Ingreso medio de los hogares urbanos y las Carencias Críticas. Se indican los ingresos promedios por período para evitar variantes según años y se aprecia que Montevideo supera en un 25 % al promedio urbano nacional, duplicando el de departamentos como Artigas o Rivera, siendo apenas inferior a ese promedio en los del sur: Maldonado, Canelones, Florida y San José. A su vez la proporción de hogares tanto urbanos como rurales con carencias críticas en

vivienda, es en consecuencia mayor en el Interior, con déficit máximo en Rivera, Cerro Largo y Tacuarembó, en tanto es mejor en Colonia y Maldonado.

Estudiando ámbitos territoriales menores como áreas locales y microrregiones, se aprecia cierta variedad en su base económica según sean sus rubros principales, lo que junto con su productividad y extensión, determinan su capacidad económica actual. Esta podría medirse según su participación en el PBI nacional y está sujeta a cambios por las nuevas condiciones y/ o en la medida que se aprovechen las aptitudes potenciales. Así la creciente apertura comercial que se acentúa en la última década afecta fuertemente pero de distinta forma todas las actividades e incide en la base económica de ciudades, áreas locales y regiones.

No obstante pese al importante crecimiento de los intercambios externos, señala (Albuquerque, 1999, 825) que la mayor parte de la producción mundial no se comercializa internacionalmente y es de ámbito nacional, regional o local; y esto se cumple aun en un país pequeño como Uruguay, donde según datos del Banco Mundial el intercambio de bienes y servicios en porcentaje de PIB pasa del 14,7 % en 1986 al 22,8 % en 1996, siendo siempre algo superior al promedio de los países latinoamericanos.

Pero en general la nueva situación es más difícil que la anterior, pues exige mayor capacidad de organización para desarrollar las posibilidades potenciales en un marco de gran competitividad e incertidumbre y dificultad para captar capitales a mediano plazo.

Las actividades tanto del sector primario como del secundario, que ya no pueden competir en el mercado exterior ni conservar el mercado interno tienden a desaparecer, en tanto otras que son competitivas a nivel internacional se pueden fortalecer.

Pero esto acontece además en un contexto muy dinámico, por los distintos factores que intervienen, pudiendo cambiar sus efectos en cortos períodos de tiempo, ya sea por nuevos avances tecnológicos, relaciones de costos y tipos de cambio, medidas arancelarias de los gobiernos o de otra naturaleza, etc., generando así períodos de auge o estancamiento.

- Evolución reciente y localización de rubros principales

El país dispone de varias ramas o complejos productivos de base agropecuaria, que generan un tercio del PBI nacional, pero implican los dos tercios del monto de sus exportaciones. Presentan cierta diversidad, pero en general casi todas tienen su fase industrial acotada por dificultades de competitividad. Interesa aquí repasar los complejos productivos que inciden en la economía nacional, desglosando las cadenas del complejo agroalimentario, considerando su importancia, distribución territorial y las transformaciones recientes que se presentan, para apreciar sintéticamente la gama de actividades económicas de las distintas áreas locales y regiones:

a) Los complejos de base pecuaria, carne-cueros y lana-textil, siguen utilizando la mayor parte del suelo rural, siendo un componente decisivo de la economía de casi todas las áreas locales del país. Al estar orientadas mayormente a la exportación sufren las cambiantes condiciones de los mercados y su evolución afecta claramente la situación económico social de esas áreas, como se manifestó en la reciente crisis que afectó la producción bovina, agregada al fuerte descenso desde 1990 del stock ovino por la baja rentabilidad, que ahora se comienza a recuperar. Además la situación difiere, siendo recesiva en las áreas de ganadería de cría y más dinámica en la de invernada donde la incorporación tecnológica y modos de manejo mejoran la productividad.

En las últimas décadas cerraron en varias ciudades muchas fábricas de artículos de cuero y grandes textiles, algunas de las cuales reabren parcialmente, pero la industria frigorífica de exportación mantiene siempre su importancia con una decena de plantas bien equipadas.

. A su vez la lechería se expande abriendo nuevos mercados, desde su cuenca inicial entorno a Montevideo, aprovechando el aporte del avance tecnológico, especialmente hacia el NO. de Florida y el litoral centro, con la instalación de nuevas usinas bien equipadas.

b) El impacto más negativo lo recibe la cadena azucarera, tanto en la fase agrícola que utilizaba mucha mano de obra y que prácticamente desaparece, como en la industrial que se reduce drásticamente, tanto la basada en la remolacha primero como en la caña de azúcar después, afectando seriamente varias áreas locales como al inicio las de Migueles - Montes, Gregorio Aznárez, Mercedes y finalmente las de Paysandú y Bella Unión.

c) Cadenas productivas estancadas o en retroceso como los cultivos agrícolas extensivos, importantes en el litoral sur y litoral centro, de cereales como trigo, avena, sorgo y maíz; y los industriales, girasol, maní y lino, por su difícil acceso a otros mercados y lo limitado del interno.

Pero aumenta el cultivo y exportación de cebada cervecera y destaca en los últimos tres años el gran crecimiento del cultivo de soja en el litoral que tras casi desaparecer llega a 400 mil Ha..

También quedan estancados:

. El complejo pesquero, que luego de varios intentos y fracasos se mantiene con un nivel reducido, limitando el aprovechamiento de estos recursos y muy baja actividad de este tipo en los puertos de Montevideo, La Paloma y otros de la costa Este, pues el extenso mar territorial que dispone el país sigue siendo una oportunidad todavía no plenamente valorada y asumida.

. Las Industrias manufactureras de los complejos metalmecánico, químico y de materiales de construcción con las industrias extractivas conexas, Así si bien cierran muchas plantas, afectando varias ciudades, hay otras que se mejoran o mantienen, aun cuando las dos primeras ramas dependen de materias primas importadas.

. Otras industrias extractivas siguen sin activarse, salvo el reinicio de la explotación de oro en gran escala, luego de muchísimas décadas de total inactividad, en Minas de Corrales.

d) Otras cadenas que insumen mucha mano de obra, si bien solo mantienen su nivel, presentan cambios muy auspiciosos que mejoran su posicionamiento internacional:

. La Vitivinícola, industria que con la reconversión de parte de los antiguos viñedos se recupera y comienza a exportar.

. La frutícola, que abastece el mercado interno se mantiene, pero los cítricos se incrementan en el litoral, exportando variedades frescas en contra estación al hemisferio norte y jugos preparados.

. La hortícola que abastece los centros urbanos y se concentra próximo a ellos y especialmente a Montevideo, pero junto a Salto y a Bella Unión con siembra protegida se producen hortalizas de primor para exportar.

e) Los rubros que crecen:

. La cadena arrocera con buenas posibilidades de exportación, se extiende de la cuenca de la laguna Merín a otras nuevas en el SE. de Rivera y Tacuarembó y el O. de Artigas y Salto.

. El complejo forestal, con gran expansión al amparo de exoneraciones fiscales al inicio en tierras de aptitud prioritaria forestal, pero luego en otras, pasando la superficie de bosques artificiales del 1,2 % de la superficie total en 1990 al 4 % en 2000 (DIEA, 2000), cambiando el paisaje en

muchas áreas del país, mayormente en Tacuarembó, Rivera, Paysandú, Río Negro y Lavalleja, como otra alternativa en áreas ganaderas extensivas largo tiempo estancadas. Las especies tanto para madera aserrada como para pulpa de papel ya están en condiciones de producir y además de la exportación directa se encara la fase industrial, para producir celulosa o artículos de madera.

- . El turismo con los servicios conexos y su incidencia positiva en la construcción, si bien sometido a ciclos de estancamiento y recuperación, aumenta su importancia en varios balnearios de la franja costera y más limitada en las termas del litoral o en estancias equipadas al efecto.
- . Se agregan además una serie de productos no tradicionales, como ciertos servicios técnicos y software informático que se realiza para exportar, abriendo interesantes perspectivas.

4.3 - Transportes y comunicaciones, efectos de su evolución

- Características y evolución

Las grandes obras de infraestructura de transporte que impactan en la organización espacial del país, se inician durante el período de la modernización en el último tercio del siglo XIX y sus efectos en el funcionamiento del territorio son en consecuencia posteriores a la delimitación departamental que no se modifica desde 1885.

La red ferroviaria se inicia en 1867, pero salvo pocos tramos, su gran extensión es posterior a la ley reguladora de 1884 continuando hasta la 2ª década del siglo XX, conformando una estructura radial centrada en Montevideo, que se complementa con el nuevo puerto de ultramar en 1900/10. Mediante puentes cruza ríos y arroyos caudalosos, que eran barreras naturales para la continuidad espacial, reduce decisivamente los tiempos de traslado, ayudando a unificar el espacio nacional dentro de la influencia de Montevideo, en tanto decae la actividad de los puertos del litoral pese a mejoras de su equipamiento.

Como esta red se construye y habilita en un período de gran crecimiento demográfico, acompañado de desplazamientos de población rural por cambios en los modos de producción pecuaria, incide en el afincamiento generando muchas estaciones la formación de poblados, incluso varios que alcanzan importancia. Al aprovechar su trazado las mejores posibilidades que ofrecen las condiciones topográficas, largos tramos coinciden con cuchillas que son límites de departamento originando muchos poblados y/ o áreas locales compartidas.

Esa red se complementaba con los otros medios de transporte terrestre disponibles para los trayectos desde o hacia las estaciones y para atender extensas áreas no servidas directamente.

Durante el siglo XIX todavía no existía una red vial y los caminos recién comienzan a deslindarse según dispone una ley de 1865 y el Código Rural de 1875, creándose en 1884 la Dirección General de Caminos Nacionales para su trazado. La red vial como tal recién se conforma durante la primera mitad del siglo XX y se superpone a la ferroviaria en sus trazas principales, repitiendo y reforzando el esquema radial centrado en Montevideo.

Desde mediados del siglo XX los automotores pasan a ser el medio dominante, lo que se sigue acentuando y esta red alcanza una cobertura mucho más completa del territorio. Pero recién en la década del 60 mejoran las conexiones transversales con el nuevo trazado de R.26 y tramos de R.14, pero siguen faltando otros de R.12 y R.19.

El uso de automotores modifica la forma de localización de actividades, generando un tipo de urbanización más difusa y extendida, que tiende a desdibujar las áreas urbanas, muy diferente a la más concentrada y regularmente espaciada del tren. Además origina poblados junto a rutas como Rafael Perazza y Puntas de Valdez en la R.1, Pirarajá en R.8 o los Mendoza en R.5.

En el último tercio del siglo XX destacan las mejoras en calidad de los trazados y transitabilidad de rutas principales, la conexión vial con Argentina con tres pasos sobre el río Uruguay, incluso una con vía férrea y con la red vial de Brasil al mejorar éste la suya en su extremo sur.

Se plantean además grandes proyectos como la hidrovía Paraná – Paraguay, el puente Colonia - Buenos Aires y el eje vial San Pablo - Buenos Aires, con conexión a Santiago y costa del Pacífico, cuyo posible trazado está sin definir, pero que de concretarse y atravesar este territorio influirá en la localización de actividades.

Junto a este proceso se desarrollan las comunicaciones, servicios que se instalan en el país, generando otras redes que vinculan las ciudades y ciertas áreas rurales, comenzando con el telégrafo y el teléfono. Luego la radio, a la que siguen nuevas técnicas y modalidades, aumentando la cobertura e independencia respecto a redes fijas, lo que facilita la interacción entre los habitantes y entidades radicadas en el conjunto del territorio.

- Los principales efectos territoriales

Resumiendo los que más inciden en la organización del territorio nacional:

a) El desajuste entre unidades formales y condiciones reales de funcionamiento. Los trazados ferroviarios y ahora los viales, que determinan las condiciones de accesibilidad, alteran la forma de ocupación y la conformación de las unidades funcionales reales del territorio, son casi todos posteriores a la delimitación de los departamentos, así muchos cambios posteriores generan desajustes importantes entre esas unidades formalmente definidas y las condiciones de funcionamiento actual.

b) Mayor facilidad de desplazamiento, pero en un espacio rural más heterogéneo. Las sucesivas mejoras en los medios de transporte aumentan la velocidad, reduciendo los tiempos de traslado. Así al mejorar la transitabilidad de la red vial y calidad del parque automotor crece la distancia a recorrer en un tiempo determinado, aumentando la cobertura desde los centros de áreas, pero ahora muy condicionada por la calidad del vínculo, variando según los lugares y direcciones, no como antes cuando el espacio rural era casi homogéneo.

Esa notoria mejora en las distancias tiempo favorece a los centros situados en áreas con buena vialidad, pero no donde los caminos son poco transitables, siendo otro factor de disparidad regional. Además impulsa cierta recentralización, al aumentar el afincamiento en centros importantes de población activa agropecuaria, (productores o trabajadores zafrales) que antes vivían dispersos en el medio rural o caseríos, pero ahora van desde allí al lugar de trabajo.

c) El debilitamiento de los centros menores. Al disminuir la fricción que genera la distancia favorece la concentración de actividades en las ciudades principales y debilita las escasas funciones económicas de los centros menores (locales sin consolidar y sub locales) como puntos de abastecimiento y acopio para la producción de áreas próximas, pues ahora esas actividades se hacen directamente en los centros mayores mejor equipados, aunque más alejados. En Uruguay al perder importancia el transporte ferroviario ese efecto se aumenta.

Así muchos de ellos o bien tienden a desaparecer o quedan estancados y con menos posibilidades para sus habitantes, mientras no se genere allí un fuerte aumento en la intensidad del uso del suelo, lo que solo en ciertos lugares y condiciones sería esperable; en tanto se revitalizan algunos centros más importantes en la medida que sean capaces de adaptarse a las nuevas condiciones.

d) Una menor cantidad de áreas locales más extensas. Como consecuencia de los cambios indicados, las áreas locales tenderán a ser más extensas, las distancias entre centros de ese nivel deben ser ahora mayores y además estar cada vez mejor equipados, por lo que la cantidad de áreas locales existentes sin consolidar o potenciales en el país disminuye, al menos en tanto no haya cambios decisivos en la intensidad de uso del suelo y densidad de población, aspectos sobre los que por ahora no hay elementos que lo hagan esperable.

Esto afecta más a los centros y áreas no consolidadas, pues cada vez tendrán menos posibilidades de lograrlo, al estar sujetas a mayores dificultades que las que debieron superar centros similares en períodos anteriores para llegar al nivel local, dadas las nuevas condiciones imperantes.

Así áreas locales débiles, que a mediados del siglo XX podía esperarse llegaran a afirmarse como tales, con el tiempo decaen por la mayor influencia de centros importantes, pierdan actividades y se incrementen los saldos migratorios negativos, así por ejemplo 19 de Abril depende cada vez más de Rocha también a nivel local, al igual que Curtina de Tacuarembó.

Algo similar sucede a centros menores ligados a estaciones ferroviarias que pierden su función como Garzón, Cufre, Paso del Cerro, Javier de Viana o Estación Pedrera entre otros o los que por su ubicación quedan marginados de los trazados viales principales de su zona como Lapuente en Rivera alejado de R.27.

e) Las formas de peri urbanización en el entorno de ciudades. La generalización del uso de automotores y el proceso de concentración de población y actividades en las ciudades, se acompaña de formas de urbanización difusa, cuya máxima expresión es la aglomeración metropolitana, pero también motiva la extensión del área urbanizada de otras siguiendo las rutas de acceso. Esta dispersión urbana además de interferir el buen funcionamiento de la red vial, aumenta los costos de infraestructura y afecta seriamente las áreas agrícolas contiguas.

4.4 - El sistema urbano y las escalas de organización espacial utilizadas

- El sistema urbano nacional

Desde el inicio de la colonización del actual territorio nacional, los centros poblados cumplen un rol preponderante en el proceso de poblamiento y organización, lo que se acentúa en el siglo XX.

Hacia inicios de ese siglo al fortalecerse los vínculos entre ciudades que pasan a funcionar en forma cada vez más integrada, se va consolidando el sistema urbano nacional. Así si bien está siempre sujeto a cambios en cuanto al tipo de actividades y la importancia relativa de sus elementos componentes, no se esperan alteraciones decisivas en su estructura básica más allá de que se sigan acentuando ciertas tendencias, dadas las condiciones imperantes.

El Cuadro 4.5 complementa los anteriores y resume la evolución reciente del conjunto de

ciudades y pueblos, en cuanto a población y tasas de crecimiento según su tamaño en 1996. Las principales características de este sistema son:

a) La fuerte polarización, con un centro principal que reúne todas las funciones de mayor nivel y concentra gran parte de la población, Montevideo, que es cualitativa y cuantitativamente diferente a las demás ciudades del país, así en 1996, sin considerar la radicada en el AMI, su población es 14 veces mayor que la de Salto la 2ª ciudad del país.

b) Creciente importancia de la aglomeración metropolitana que incluye centros contiguos en los departamentos vecinos a Montevideo. El AMI tiene desde hace décadas las mayores tasas de crecimiento de población, compensando así el menor crecimiento relativo de la ciudad central.

c) Hay además un conjunto de ciudades de tamaño medio, que superan los 20 mil habitantes, incluyendo las capitales departamentales, complementadas al efecto con otras menores, villas y pueblos, distribuidas en el territorio cubriéndolo en términos generales. Estos centros están más próximos entre sí en el sur del país y distanciados en el norte.

Las ciudades medias, tienen tasas de crecimiento mayores al promedio nacional y el grupo con más de 50 mil habitantes están entre las más altas, lo que aumenta la diferencia con las otras favoreciendo conformar centros mesorregionales, en tanto las de grupos que le siguen en tamaño actúan como centros microrregionales.

También las ciudades del Interior menores de 10 mil habitantes y los poblados mayores de 2 mil, crecen en general por sobre el promedio nacional, con una tasa que lo duplica en el período 1985-96. Como son centros de áreas locales consolidadas, indica que su rol territorial mantiene vigencia, pero ese aumento es inferior a la disminución de la población rural dispersa y de centros menores de 500 habitantes.

d) Todas estas ciudades tienen un definido rol territorial y una clara función administrativa, bien notoria en las capitales departamentales donde además se localizan las principales dependencias del gobierno nacional, aspectos que con menos importancia también están presentes en las otras.

e) Su base económica es débil y dependiente de unas pocas actividades dominantes y les resulta difícil atraer o generar una actividad económica suficiente para retener a la población activa más capacitada. Constituyen básicamente centros de servicios para la población y la producción de su área de influencia, a lo que en los casos más favorables se agrega alguna industria por lo general directamente vinculada con la actividad agropecuaria.

Casi todas ellas reúnen una gama de actividades similares, con escaso grado de especialización y una dinámica económica reducida, salvo casos excepcionales. con actividades más diversificadas y cierto desarrollo del sector financiero como Maldonado-Punta del Este, Paysandú, Salto y Colonia o una especialización notoria como tuvo Juan Lacaze en la industria manufacturera durante el siglo XX, que en 1985 comprendía el 59 % de su PEA o ahora Nueva Palmira con el aumento de la actividad portuaria fluvial y de ultramar.

f) Los poblados menores de 2 mil habitantes, entre los que están los centros de áreas locales sin consolidar, la evolución según los censos desde 1963 es variable, pues muchos están estancados o crecen durante un período y decaen al siguiente, en tanto unos pocos tienen buen crecimiento sostenido y otros decrecen por las razones ya indicadas. Pero en general aun en áreas cuyos

poblados crecen, su aumento es mucho menor que la disminución de población dispersa rural y esto sucede también en áreas donde hay poblados de 2 a 5 mil habitantes.

g) Existen varios "vacíos territoriales", con muy baja densidad de población y poca intensidad de uso de suelo y carencias en la red vial, los más extensos están al norte del río Negro, como el área basáltica del oeste de los departamentos de Artigas, Salto, Paysandú y Río Negro o incluso con suelos con mayor aptitud en el SE. de Tacuarembó y Rivera, donde el sistema urbano todavía no llegó a implantarse.

- Los sistemas urbanos departamentales

Interesa aquí analizar dos características vinculadas entre sí, que condicionan las posibilidades y alcances que pueden tener en ellos la descentralización intra departamental:

a) El grado de concentración de población en su capital. El Cuadro 4.6, indica la proporción radicada en ellas, la de centros próximos y la de otros asentamientos según su tamaño, respecto al total general, así como su evolución durante el siglo XX. Se aprecia claramente como en casi todos, pese a tener gran superficie salvo el de Montevideo, esa proporción es muy alta, pues se fue incrementando con el proceso de urbanización y concentración de actividades.

En 1996 se presentan los valores máximos. El mayor grado de concentración se da en Trinidad con el 80 % de la población de Flores y Salto donde agregando centros próximos es algo mayor, siendo en Paysandú del 76 % y en Rivera del 72,6 %. Solamente no se supera el tercio del total en los dos con sistemas urbanos más diversificados: Colonia con el 18,5 % y Canelones con solo el 4,4 %, donde además incide mucho el fenómeno metropolitano en su parte sur. Esto da una idea del enorme peso social, económico y también electoral que tienen cada vez más casi todas las capitales en sus departamentos con respecto a todo el resto de su territorio.

b) El tipo de sistema urbano de cada departamento. El ya citado Cuadro 3.1 presenta la cantidad de poblados por tamaño en cada uno de ellos en 1996, además de las juntas locales existentes por tipo y la posibilidad de extender ese proceso con el marco jurídico vigente, con las perspectivas a corto plazo. Los departamentos salvo el de Flores tienen muchos centros de distinto tamaño, pero aun así en casi todos ellos quedan grandes extensiones de territorio que carecen de centros locales siquiera relativamente consolidados.

Se pueden distinguir cuatro tipos de sistemas urbanos departamentales considerando la cantidad de ciudades mayores de 10 mil habitantes en 1996, la primacía de la capital respecto a las localidades que le siguen en tamaño y a la suma de ellas, según se detalla en el Cuadro 4.7:

. Con capital netamente predominante, como única ciudad importante: Salto, Flores, Paysandú y Rivera, con clara primacía de ella sobre las demás, de 12 a 34 veces mayor que la 2ª localidad o de 8 a 19 veces mayor que la suma de la 2ª y la 3ª. En este grupo puede incluirse Montevideo.

. Con capital con predominio más moderado, cuya primacía sobre la 2ª localidad es de 4 a 8 veces. Tienen varias villas: como los de Lavalleja y Treinta y Tres; o una ciudad menor complementada por un par de villas: así Florida (Sarandí Grande), Durazno (Sarandí del Yí) y San José (Libertad) si no se considera la parte incluida en el AMI.

. Los que tienen otra ciudad importante además de su capital, en ellos hay una primacía moderada de su capital respecto a ellas, de 1,6 a 3,8 veces mayor: Cerro Largo (Río Branco),

Tacuarembó (Paso de los Toros), Artigas (Bella Unión), Soriano (Dolores) y Río Negro (Young).

. Con varias ciudades de cierta importancia, son sistemas urbanos más complejos y con una mejor cobertura de su territorio. La primacía respecto a la 2ª localidad es menor a 3 y a la 3ª inferior a 8 veces. El mejor ejemplo de sistema policéntrico y más equilibrado de todos es Colonia (con Carmelo, Juan Lacaze y otras cuatro ciudades menores); Canelones tanto si se considera sin el AMI (Santa Lucía, Atlántida, Salinas y otras ciudades menores), o todo completo con la parte integrada al AMI; Maldonado que además de otra importante muy próxima (San Carlos) tiene 2 ciudades menores; Rocha con 4 ciudades menores y San José si se considera el departamento completo con las urbanizaciones que integran el AMI.

La cantidad y tamaño de las localidades de cada sistema urbano departamental, son un factor determinante de la cantidad e importancia de las áreas locales existentes o potenciales e inciden en su gestión territorial, por los requerimientos generales que implican y la forma como se distribuyen los servicios municipales.

- El área metropolitana de Montevideo

La formación de áreas metropolitanas es un fenómeno que se produce en el entorno de las grandes ciudades al inicio a comienzos del siglo XX en los países industrializados en las metrópolis de nivel mundial, pero que se generaliza y extiende luego a ciudades importantes de menor nivel en todos los continentes. Estas áreas se caracterizan por: la presencia de un volumen significativo de población; la existencia de una (o eventualmente más de una) importante ciudad central, con un grupo de localidades directa e intensamente relacionados con ella y la formación de extensas áreas suburbanas abarcando el conjunto varias unidades político administrativas.

Montevideo no fue ajena a este proceso que aquí se manifiesta claramente desde mediados del siglo XX , por lo que centramos la atención en dos aspectos:

a) El rol territorial de Montevideo y la relación con su entorno metropolitano. Como gran metrópoli la ciudad tiene una fuerte presencia en el territorio, así en este caso se pueden diferenciar en su entorno varios ámbitos, según los grados y naturaleza de los efectos de su interrelación con ella, de manera que en forma decreciente y alejándonos de su centro tenemos:

. El AMI o 1ª corona, dentro de un radio de entre 15 a 35 Km., a la que nos referiremos con mayor detalle, es la que tiene la relación más intensa y directa con la ciudad central, con una alta proporción de traslados cotidianos de población desde su lugar de residencia al de trabajo o para el uso de los servicios de mayor nivel o especialización que ella tiene.

. El área metropolitana mediata, con la 2ª corona de ciudades, a distancias de 35 a 70 Km., como Canelones, Santa Lucía, Atlántida y Libertad y poblados como Santa Rosa y San Jacinto, en microrregiones diferentes, con interrelación importante pero no tan intensa y menor proporción de traslados cotidianos de población. Se incluyen aquí y no en el AMI a Atlántida y Salinas, por la distancia a que están situadas, la menor interdependencia, el corte que implica el arroyo Pando con el peaje en la ruta interbalnearia y a su influencia en la franja costera al este del Solís Chico.

. El borde externo metropolitano, con la 3ª corona de ciudades, a una distancia entre 70 a 140 Km., abarcando las ciudades de Maldonado - Punta del Este, Minas, Florida, San José y las del SE. de Colonia, que son centro de microrregiones pero dependen de Montevideo en múltiples aspectos que incluso van más allá de lo estricto de escala mesorregional, lo que condiciona

ciertas ramas de actividad, en tanto en otras se benefician de su proximidad compartiendo algunas de las ventajas que esto implica.

. El resto del país, que está bajo la influencia de nivel nacional de Montevideo, que además mantiene una significativa presencia mesorregional que se aprecia más claramente al sur del río Negro, al no existir otros centros de ese nivel plenamente consolidados como tales.

El Mapa 4.1 muestra el tamaño de las ciudades del centro sur del país y la evolución de su población entre 1985 y 1996 y en el Cuadro 4.8 la población total de Montevideo y de cada una de estas tres coronas de ciudades que la rodean desglosadas por departamento. Se aprecian notorias diferencias, pues en tanto la corona inmediata tiene altísimas tasas de crecimiento de casi el 26 por mil, en las dos más alejadas es similar entre si e inferior a la tasa promedio de las ciudades del Interior. En la 3ª corona, el gran crecimiento de Maldonado y ciudades próximas con los balnearios de la franja costera, apenas compensa el muy escaso que se constata en las ciudades de los demás departamentos y el decrecimiento de la población rural.

Esto muestra que además de la problemática específica que plantea la contigüidad de las áreas urbanas que conforman la aglomeración que bordea Montevideo, el comportamiento del AMI o corona interior tiene esa particularidad, en tanto en las dos coronas exteriores es similar al del resto del país, salvo el caso de la franja costera de Maldonado y Canelones.

b) La conformación de la aglomeración metropolitana. Varios factores impulsan su formación alrededor de Montevideo desde fines de la década del 40, la fuerte migración desde el interior del país por las expectativas que genera el auge de la industrialización en ella, las posibilidades que brindan las mejoras en el transporte, los distintos criterios de estos gobiernos departamentales para aplicar las leyes de Centros Poblados de 1946 con firme control en Montevideo y muy permisiva en los otros, la preferencia de muchas familias de disponer de terreno y las deficiencias del mercado de vivienda en la capital, llevan a que muchas de estas familias terminen radicándose en su entorno inmediato. Aumentan entonces en los bordes de los departamentos contiguos los fraccionamientos junta a las localidades existentes o siguiendo los grandes ejes viales de acceso a la capital, originando hacia mediados de la década del 50, algo separadas de la gran ciudad y dispersas, extensas áreas semi urbanizadas, con grandes carencias de infraestructura y servicios urbanos. En las décadas siguientes como la ciudad de Montevideo continua de todas maneras extendiéndose junto con los antiguos poblados de la 1ª corona y estas nuevas áreas urbanas se conforma la aglomeración metropolitana de Montevideo.

En las fases siguientes del proceso sigue aumentando la población en estas nuevas áreas urbanas y cambian gradualmente las condiciones de funcionamiento, al localizarse allí industrias y servicios o como el generado al interrumpirse el transporte ferroviario de pasajeros afectando las áreas servidas, en tanto se mejoran algunos aspectos de la infraestructura pero se agravan otros.

La estructura general de la aglomeración urbana se hace así cada vez más compleja, no solo por su mayor tamaño, sino porque se agregan nuevos centros de atracción, cambia la distribución de actividades y el conjunto se vuelve más multipolar.

El Cuadro 4.9, con la estructura interna de Montevideo y del AMI, permite una visión de conjunto del Gran Montevideo y su evolución según grandes sectores componentes. Hay un sostenido aumento de población en el AMI, que hacia 1950/63 es mayor en el eje R.5 - ferrocarril central, pero luego se enlentece y es más fuerte en la franja costera. En tanto en la

parte central de la ciudad disminuye la población incluso en valor absoluto y luego este proceso se extiende a áreas intermedias, pero siguen creciendo las más alejadas y periféricas.

La participación en el conjunto, de la población radicada en los departamentos vecinos crece durante décadas, así en 1996 llega a ser casi el 18 % en Canelones y el 1,3 % en San José.

- Los centros urbanos y las escalas de organización espacial

Para concluir se resumen, como introducción al capítulo siguiente, los aspectos principales de la relación entre centros urbanos y escalas de gestión que se utilizan en el territorio nacional.

Las ciudades, consideradas como localizaciones concentradas de actividades, cumplen un papel decisivo en la organización del territorio, constituyendo junto con las redes de vínculos los elementos estructurantes de las áreas locales y regiones. Así centrando la atención en las ciudades medias y sus roles territoriales, se aprecia que las más importantes junto con las grandes redes de infraestructura que permiten su normal funcionamiento, conforman un sistema bastante integrado, que también se conecta con sus similares de países vecinos y complementan a Montevideo constituyendo la estructura básica que articula el territorio nacional.

La mayor calidad de la red vial principal, del transporte y las comunicaciones (flujos de información, transferencias de dinero, etc.) que conectan los centros de mayor nivel con el polo principal y entre sí (relaciones horizontales), hace que éstos vínculos sean cada vez más eficaces y predominantes, destacando del resto.

Observando el funcionamiento del territorio se constata que se aplican varias escalas:

. La escala nacional, con Montevideo como centro indiscutido, que cubre plenamente a ese nivel todo el territorio, que se afirma en ese rol durante el último tercio del siglo XVIII y desde entonces sigue acentuando su primacía, si bien la influencia regional de las grandes metrópolis más próximas de los países vecinos como Buenos Aires está también presente en el oeste y en menor medida la de Porto Alegre en el NE del territorio.

. La escala departamental, también cuenta con un conjunto de capitales firmemente arraigado que cumple bien ese rol y sin cuestionamientos. El único cambio fue la sustitución de hecho de Villa Soriano por Mercedes, regularizada por ley en 1857. Las distintas ubicaciones de esas capitales respecto a sus jurisdicciones no afectan su primacía, salvo donde se superpone el fenómeno metropolitano, pero pueden generar algún inconveniente para la organización territorial. Una posición baricéntrica de ella, facilita una mejor cobertura del departamento y que toda su área local esté incluida en él, como sucede con Melo, Trinidad, San José y Treinta y Tres. Algunas de las situadas en el borde del territorio departamental, resultante de como se efectuó el proceso de poblamiento y la delimitación, como Salto o Durazno, tienen desajustes entre su jurisdicción y su área de influencia local o microrregional.

. La escala local, se manifiesta por la existencia de una amplia gama de centros locales con sus áreas, las que presentan gran variedad de potencial demográfico y económico, así como de posibilidades. Allí se aplica actualmente alguna de las modalidades de gestión local indicadas, pero para que sea una herramienta de gestión más completa y eficaz esto debe complementarse.

. La escala sub local, también está presente tanto en el medio urbano al interior de las ciudades, como en el medio rural o en centros menores con su entorno inmediato, como el escalón más

pequeño para la prestación de los diversos servicios y para la aplicación de las normas de ordenamiento físico, pero su gran potencialidad para la participación y la cooperación está lejos de ser aprovechada plenamente.

Pero además de las anteriores que están establecidas formalmente, se insinúan en el funcionamiento del territorio otras dos e incluso una de ellas se aplica en aspectos parciales:

. Las regiones subnacionales. Consideradas aquí como componentes de la organización del territorio. Si bien se aplican de forma sectorial, utilizadas para desconcentrar territorialmente servicios públicos y actividades de organizaciones privadas de alcance nacional, no tienen una definición formal que tenga vigencia de carácter general. Como no tienen límites claramente definidos, su cantidad y delimitación depende de los criterios aplicados, por lo que normalmente se plantean de cuatro a ocho de ellas.

Si bien sin considerar Montevideo, no hay centros de esta escala declarados como tales, las ciudades medias más importantes como Salto y Paysandú, bastante alejados de la capital y Maldonado - Punta del Este más próxima, pero que con el auge del turismo y actividades conexas recupera su antigua importancia, disponen de varios equipamientos de ese nivel.

Además hay otras ciudades algo menores, con equipamientos y actividades complementarias, incluso varias relativamente próximas entre sí, como Rivera con Tacuarembó o Melo con Treinta y Tres, entre otros, capaces de funcionar como centros mesorregionales alternativos, lo que puede mejorarse aplicando procedimientos de cooperación de actividades operando en red. Así aplicando estos criterios de operación en red de ciudades puede encararse una mejora selectiva de equipamiento en ellas de manera que el conjunto cumpla con el rol de este nivel.

. La escala microrregional, tampoco establecida formalmente, pero válida para promover la actividad económica, se manifiesta por la existencia además de las capitales departamentales, de una serie de centros de cierta importancia, con equipamientos para la actividad productiva que trasciende lo estrictamente local, como sucursales bancarias más activas, oficinas del BPS, del MTSS y servicios especializados para los tipos de producción dominantes, con un alcance que abarca varias áreas locales.

Estos centros locales relativamente más fuertes, que actúan como centros de esta escala, comprenden además de las capitales otra veintena de ciudades algo menores, algunas de las cuales aspiraron a ser cabecera de nuevos departamentos como Bella Unión, una alternativa rival a San Eugenio al crear el de Artigas en 1884 o fraccionando el de Soriano como se planteó para Dolores en el siglo XIX o el de Canelones en el caso de Pando a mediados del XX.

El Cuadro 4.10 presenta distintos casos de interacción entre ciudades o pueblos según modalidades de proximidad geográfica que se presentan en el país, lo que incide en el funcionamiento local y regional de esas áreas y en su forma de organización territorial. El caso más interesante son las ciudades del SE. del departamento de Colonia (Rosario, Hueva Helvecia, Valdense y Juan Lacaze, a las que se agrega Ecilda Paullier) que por proximidad y similar tamaño funcionan en red en varios aspectos, con cierta complementación de actividades, conformando una única microrregión.

También hay microrregiones binucleares como las generadas por los pares de ciudades costeras e interiores en el Este del país, con una clara complementación de actividades, como Piriápolis con

Pan de Azúcar o Rocha con La Paloma, así como otros casos sin esa particularidad, como Canelones con Santa Lucía o Carmelo con Nueva Palmira. Finalmente tenemos los casos especiales como la aglomeración metropolitana de Montevideo y las áreas de frontera.

5 - Las escalas óptimas para la gestión del territorio nacional

5.1 - Condiciones de los ámbitos y comunidades para una operativa eficaz

Centrando la atención en la relación entre los temas planteados en los tres capítulos precedentes: la gestión del territorio según las experiencias en distintos países con la consiguiente reflexión teórica, el marco jurídico institucional vigente y las condiciones reales de funcionamiento del territorio nacional, se seleccionan las escalas de gestión territorial aplicables en Uruguay, cuyas características se procura precisar.

Los conocimientos que aporta el marco teórico acerca de las formas de funcionamiento del territorio, las escalas y procedimientos de gestión en otros países, facilitan interpretar nuestra realidad. Estas escalas óptimas de gestión, se definen como una posición de equilibrio entre las posibilidades que plantea esa experiencia general, nuestra realidad funcional territorial actual y el marco institucional con su fuerte peso histórico social. El criterio principal para encarar el tema es que en la medida que el marco institucional sea lo más compatible y adecuado posible respecto a las condiciones reales de funcionamiento del territorio y sus capacidades potenciales, crecen las posibilidades de realizar una gestión eficiente, sin perjuicio de la importancia que tienen otros aspectos, pues de haber menos desajustes entre ellos, se clarifica la toma de decisiones y profundizan los efectos de las herramientas a aplicar.

Al definir el diseño o ingeniería del sistema de gestión territorial, hay que tener presente que es necesario cumplir con ciertos requisitos para que su funcionamiento sea viable y no surjan nuevos problemas de muy difícil solución que afecten seriamente los resultados esperados:

a) Potencial suficiente de las unidades territoriales, las que se conformen deben disponer de una cantidad de recursos económicos y de población suficiente acordes a esa escala de gestión. Como cada una de ellas implica determinado grado de complejidad según el tipo de gestión requerido, no solo deben alcanzar el nivel demográfico y económico suficiente, sino que entre sus integrantes tiene que haber cierta variedad de perfiles socio profesionales para el mejor manejo de los asuntos que implica esta operativa de gestión.

b) Economía de costos. Hay que lograr sustentabilidad económica que permita cubrir los gastos que demande la operativa que se implemente, los que no pueden en principio superar los aplicados al funcionamiento actual, hasta tanto no se obtengan claros beneficios resultantes de los cambios que se introduzcan, lo que recién permitiría aumentar los recursos a destinar a este propósito. El funcionamiento de las instituciones que se planteen debe contemplar este aspecto.

c) Coherencia general y gobernabilidad. El sistema de gestión que se proponga debe tener un grado de compatibilidad razonable entre todos sus elementos componentes, que no distorsione la gobernabilidad del sistema en sus distintas escalas y en la relación entre ellas, pues de lo contrario se podría trabar el accionar del conjunto del gobierno.

Esto hace aconsejable introducir las reformas mediante un proceso gradual de aplicación, para generar en los distintos grupos que actúan la capacidad de superar las dificultades que se

presenten, adquiriendo experiencia de manera de ir creando los vínculos para lograr acuerdos y alcanzar así buenas condiciones de gobernanza para los distintos ámbitos territoriales.

d) Capacidad de respuesta de los órganos a crear. Deben ser capaces tanto para coordinar en su ámbito territorial con los demás niveles de gobierno, como de responder a las demandas atendibles de grupos de población, de lo contrario si se aspira a generar procesos participativos se los desalienta, debilitan y pierden posibilidades, o sea tienen que ser aptos para procesar bien los planteos que les competen canalizando ciertas acciones o si corresponde ejecutándolas.

e) Adaptabilidad y continuidad. Hay que atender tanto a lograr cierta flexibilidad en la definición de las unidades territoriales que se conforman, para que puedan adaptarse a las cambiantes condiciones de funcionamiento que se constatan en el territorio y que seguirán produciéndose en el futuro; pero al mismo tiempo se requiere también mantener la continuidad en otras, sea para su buena administración o como forma de generar entre sus habitantes el sentido de pertenencia o cuando se trata de unidades políticas que deben ser estables durante cierto tiempo para evitar se distorsione la legitimidad democrática. Estos dos requerimientos que son en principio contradictorios deben compatibilizarse entre sí, lo cual parece posible si se aplican adecuadamente las distintas escalas territoriales de gestión.

A su vez se dispone actualmente de las posibilidades de aplicación que abren los sistemas de información geográfica georreferenciados, con la digitalización de planos de gran exactitud y bases de datos asociadas a puntos, vectores o áreas, constituyendo una herramienta muy eficaz para un óptimo manejo de la compleja información necesaria y además es de gran versatilidad, perfectamente compatible con las modalidades gestión planteadas a distintas escalas espaciales y coordinando acciones de distintas organizaciones.

5.2 - Las escalas óptimas, sus propósitos y contenidos específicos

Así de acuerdo a las consideraciones precedentes, se entiende que las escalas óptimas de gestión para el territorio nacional, con sus principales propósitos, son las siguientes:

- **Macrorregional**, que incluye el país y regiones de países vecinos. Se aplica desde hace décadas para ciertas acciones sectoriales: integración vial, interconexión energética (electricidad, gas natural), la hidrovía Paraná - Paraguay o el manejo de cuencas compartidas (Laguna Merín, Río de la Plata y río Uruguay). Toma mayor relevancia al ampliarse los contenidos hacia un enfoque más completo y especialmente en la medida que la propia evolución del Mercosur profundice los procesos de integración entre los países componentes y la facilite en áreas transfronterizas, lo cual tiene mucho mayor incidencia en un país pequeño como Uruguay, que en los extensos países vecinos.

Respecto a la evolución del Mercosur siguen abiertas distintas posibilidades, tanto en su extensión, pues puede concretarse la incorporación de otros países, lo que conlleva al estudio del ámbito espacial correspondiente, como según los grados de avance que tenga el proceso de integración, lo que implicará diferentes efectos económicos y territoriales en nuestro país.

De todas formas dentro de esta escala y con carácter general pueden plantearse variantes referidas ya sea a espacios más extensos, como ser el Cono Sur Sudamericano o la Cuenca del Plata con los territorios complementarios como la franja costera atlántica, o a ámbitos más

reducidos como dentro de ella las Llanuras del Sur, la parte más propiamente "Platense" abarcando la Pampa, la Mesopotamia argentina, el Uruguay y Río Grande del Sur.

- **País o región Nacional**, es una escala de importancia incuestionable, con una delimitación estricta, pero que está sometida a tensiones por sus vínculos con los territorios de países limítrofes, por lo cual no es aislable de su entorno y dadas las tendencias actuales lo será cada vez en menor grado. Es el ámbito de competencia del gobierno nacional, que debe asegurar la coherencia general y la unidad e integridad del país como un todo, pero reconociendo las diversidades regionales y locales. Constituye así el marco general para articular las políticas públicas que se implementen para las escalas menores, buscando integrar las estrategias regionales y departamentales con la búsqueda de los objetivos nacionales.

Es también el ámbito que permite ponderar conociendo la situación general y priorizar para adoptar las decisiones que definan la acciones del gobierno nacional y aplicar en lo posible criterios de solidaridad interregional para evitar se siga acentuando el defasaje y retraso de ciertas áreas, no solo por razones éticas actualmente para muchos subordinadas por otras prioridades que consideran más atendibles, sino también por tratarse de partes significativas del total de recursos disponibles en un país relativamente pequeño que siguen sin ser aprovechados.

- **Las regiones subnacionales, medias o mesorregiones**. La escala regional incluso limitándonos solo a considerarla para temas de gestión territorial admite varios planteos, según cual sea el objetivo buscado. Así en base a determinada característica geográfica relevante pueden resultar unidades de gestión con propósitos bien definidos, como las cuencas hidrográficas de ríos importantes que abarcan varios departamentos o la franja costera con su problemática específica.

Se puede entonces definir regiones por la existencia de cierto tipo de recurso natural o de producción agropecuaria o por su capacidad potencial o para realizar programas de acción, como los de apoyo a una cadena productiva aplicados recientemente en el país para la mejora de determinada cuenca lechera o cuenca arroceras, que coordinó la OPP mediante la Diprode, con la participación de los gobiernos departamentales correspondientes y de UTE..

Pero interesa referirnos aquí a la mesorregión como una de las escalas estructurantes del territorio nacional, que si bien no está expresamente especificada en el marco legal, atiende cometidos relevantes. Se aplica desde hace décadas en servicios estatales sectoriales, en los últimos años cada vez por más, agregando además nuevos contenidos al avanzar el proceso de desconcentración territorial, pero en general su delimitación difiere según los criterios propios que aplica cada organismo. Es una escala apta tanto para el gobierno nacional, para desagregar sus políticas sin la excesiva fragmentación que implica la división departamental y tomando en consideración las características específicas de cada región, siendo la más conveniente dada la mayor magnitud de los ámbitos involucrados para ciertas medidas de promoción del desarrollo, así como también para incrementar la cooperación entre los gobiernos de los departamentos que las integran con idénticos fines.

- **Departamental**. Se utiliza tanto por los gobiernos de ese nivel, como por casi todos los servicios de nivel nacional con una cobertura geográfica bastante extendida, tradicionalmente como una escala intermedia entre la nacional y la local para organizar su gestión. Dada su incuestionable vigencia social y política, con una larga historia y al hecho de que por tratarse de una escala intermedia está relacionada con todas las demás, su buen funcionamiento es, dadas las condiciones actuales a que nos hemos referido, un elemento decisivo para lograr un sistema de

gestión territorial eficiente en este país.

La organización interna de los departamentos debe reconocer la heterogeneidad de su territorio, estructurándose según las zonas existentes para su articulación en las microrregiones, agrupando en cada caso las áreas locales componentes, así como su paulatina transformación de una entidad prestataria de determinados servicios a su población a una agencia de desarrollo para su territorio que además continúa gestionando esas actividades.

- **Microrregional**, entendiéndose por tales a territorios que reúnen ciertas características comunes, comprenden varios centros poblados y áreas rurales bien relacionadas que funcionan en forma bastante integrada, los que tienen una especialización productiva y por su entidad una capacidad económica relevante, estando dotadas de determinadas aptitudes para su desarrollo.

Se definen mediante una serie de relaciones según aspectos, que evolucionan con el transcurso del tiempo, pues resultan de vínculos funcionales que dependen del desarrollo productivo o tecnológico o son favorecidos por obras de infraestructura, por lo que son ámbitos cuya extensión puede modificarse con el tiempo. Muchas de ellas están bastante conformadas, con centro en capitales departamentales u otras ciudades medias, pero algunas tienen áreas que están menos integradas que las otras, presentando así varias alternativas para delimitarlas, pero además hay territorios donde están todavía sin consolidar o apenas se insinúan como potenciales.

Son ámbitos de especial interés para la gestión económica del territorio y pueden estar comprendidas dentro de un solo departamento a las que designamos internas o abarcar zonas de dos o más de ellos, son las compartidas. En las Directrices Nacionales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (DINOT, 1997) las microrregiones se plantean como espacios de articulación estratégica, para el desarrollo y el ordenamiento y se identifican varios tipos según su modo de desarrollo y organización territorial. En el Mapa 5.1 se indican los centros de la microrregiones existentes y las potenciales.

Interesa en este estudio señalar la diferencia entre la escala local y la microrregional, pues estas implican ámbitos de mayor entidad, que comprenden siempre como mínimo un área local que tenga un centro de cierta importancia, pero casi siempre incluyen además otras áreas locales medianas o menores vinculadas a la anterior.

- **Local**, término que aquí lo aplicamos en sentido estricto. Se refiere a un área que tiene un centro de servicios en general urbano, con equipamiento suficiente para la vida comunitaria y el espacio rural circundante, capaces de asegurar la reproducción social de esa comunidad, la cual reúne grupos activos en los temas de interés para ese ámbito espacial.

Pueden además existir otros centros menores e incluso algunos de ellos tener un equipamiento parcial de nivel local, siendo así un centro alternativo para esa actividad, hasta llegar en casos de equilibrio entre centros próximos a actuar en conjunto y formar entonces áreas binucleares, como las de Migués y Montes en Canelones o Mendoza Grande y Chico en el sur de Florida.

Ese núcleo principal puede tener una amplia gama de jerarquía de niveles de equipamiento, desde las grandes ciudades con servicios altamente especializados (que a su vez tienen múltiples distritos y barrios con servicios completos) hasta un mínimo con poblados con el equipamiento apenas suficiente para asegurar la vida de esas comunidades. Así se presentan centros y áreas locales en un gradiente continuo de situaciones en cuanto a equipamiento y capacidad de gestión

de los grupos sociales allí asentados, que se pueden resumir en tres clases de áreas:

- . Las consolidadas, cuentan con un centro y área rural que reúne las condiciones necesarias y tienen actividad socio económica suficiente, funcionando en forma satisfactoria a esta escala.
- . Las sin consolidar, cuyos centros si bien cumplen con varias funciones de esa escala, tienen carencias de entidad en otras, deben en consecuencia ser complementadas en esos aspectos y por su ubicación y distancia a otros, interesa que puedan llegar a consolidarse.
- . Las potenciales, con centro actualmente sub local, pero que por su ubicación y la distancia a otros centros locales tendrían capacidad para llegar a serlo con el tiempo. Así algunas de estas áreas se irán consolidando, si se intensifica el uso productivo del suelo y aumenta la densidad de población, en tanto otras quedarán estancadas o irán decayendo.

El Cuadro 5.1 plantea estudios teóricos con las relaciones entre las variables espaciales que caracterizan las áreas locales, a las que se asigna valores similares a los que se presentan en áreas existentes. Manteniendo algunas variables con valores constantes se aprecia el efecto entre las otras, así por ejemplo al crecer la densidad rural disminuye la superficie necesaria de estas áreas y el radio de influencia medio desde su núcleo, que a su vez indica la mitad de la distancia a la que podría haber a otro centro de área de similar tamaño.

La forma jurídica de las áreas locales como entidades político territoriales en casi todos los países latinoamericanos y europeos son los municipios, salvo en el Uruguay donde estos ámbitos locales en su gran mayoría carecen de un instrumento de gestión suficientemente completo para el conjunto de cometidos que deben encararse para alcanzar los objetivos de desarrollo.

Para apreciar los requerimientos que implica la gestión de las áreas locales y las regiones, en los Cuadros 5.2a, 5.2b y 5.2c se procura identificar las existentes y algunas de sus características, aplicando la división en mesorregiones y subespacios planteada por la DINOT en el proyecto de las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial, salvo alguna pequeña variante. Se estiman las áreas locales desglosando la situación según zonas de departamento, indicando su relación con ellos así como su articulación en microrregiones y mesorregiones, lo que se resume en el Cuadro 5.3. En ellos se aplican los criterios indicados en cuanto a las clases de áreas, pues hay grandes extensiones de territorio donde el sistema de centros no está implantado plenamente y los allí existentes tienen escasa población y carencias importantes, por lo que se incluyen como potenciales aquellos que están bien ubicados con respecto a la red vial y a una distancia suficiente de otros que justifique puedan llegar a ser centros de área. Se complementa con el Mapa 5.2 con las mesorregiones, sus centros microrregionales y la estructura vial básica.

- Sub local, microlocal o vecinal. Es la más directamente relacionada con la población y muchas de sus necesidades, siendo en consecuencia la con mayor poder de convocatoria y más participativa. Como salvo pocas excepciones no se aplica para definir entidades político-territoriales, permite una delimitación funcional y flexible según los parámetros y la finalidad buscada en cada caso. Así uno de sus roles principales es para definir áreas caracterizadas para aplicar políticas específicas referidas a los más variados aspectos, como ser de ordenamiento urbano o control de edificación a rehabilitación de áreas estancadas o con población carenciada.

Por ser la escala a la que tienen que llegar la mayoría de los servicios básicos de amplia cobertura territorial (enseñanza, transporte, redes de infraestructura, etc.), es imprescindible para dichas actividades sectoriales. Respecto a ella interesa hacer algunas consideraciones de carácter general, que resultan de su condición de integrar una entidad mayor de escala local:

- . Al interior de las ciudades, los distritos y barrios pueden también tener una amplia gama de jerarquía, variedad y grados de especialización de servicios, lo que aumenta con el tamaño de esas ciudades, pero siempre son subsidiarios de la entidad local general, que constituye una unidad socio económica y espacial integral en su funcionamiento.
- . Cerca de las ciudades, puede haber otros poblados que aunque tengan cierta importancia cuando son claramente subsidiarios de ellas, no generan áreas locales diferentes pese a que tengan población y servicios suficientes para ese nivel.
- . En el espacio rural, alejados de un centro local, puede haber centros sub locales que a ese nivel dependen de él y los mejor ubicados podrán mejorar su equipamiento e importancia y llegar a ser un centro local según lo indicado.

5.3 - Consideraciones sobre áreas especiales

- El área metropolitana de Montevideo.

Por sus características únicas en el país y su indiscutibles importancia, es un área que plantea requerimientos especiales de gestión, que permitan alcanzar la mayor eficiencia, tanto por la cantidad de población que involucra, como para asegurar mantenga condiciones para competir internacionalmente como metrópoli complementaria dentro de la macrorregión, lo que fundamenta la necesidad de generar los medios para lograrlo, aspecto a tratar en numeral 6.5.

- Las áreas de frontera

Dadas las características geográficas del país son otro tema importante, pues abarcan una parte significativa del conjunto de su territorio. Se presentan varios tipos de situaciones, tanto en la fluvial con Argentina, como en la extensa frontera terrestre con Brasil carente de accidentes geográficos notables salvo en algún tramo, esto plantea la necesidad de coordinar en tres escalas de actuación, según se detalla en los ya citados Cuadros 5.2a, 5.2b y 5.2c y en el Mapa 5.3:

- . La local, en las ciudades limítrofes: Rivera - Livramento y Chuy - Chui o divididas por un río poco importante y unidas por puentes: Artigas - Quaraí y Río Branco - Jaguarao.
- . La microrregional tanto en áreas de la frontera terrestre, como de la fluvial con Argentina donde como el gran río navegable fue el que impulsó el proceso de poblamiento de la región Litoral, siguiendo su cauce, en sus márgenes se formaron sucesivos pares o tercetos de ciudades próximas: Mercedes - Fray Bentos - Gualaguaychú; Paysandú - Concepción del Uruguay - Colón; Salto - Concordia y Bella Unión - Monte Caseros – Barra de Quaraí.
- . La mesorregional, para las regiones compartidas con Brasil y Argentina, la E.- NE. con la cuenca de la laguna Merín y franja fronteriza terrestre; la Litoral del Río Uruguay con su similar en Entre Ríos, Corrientes y el Oeste de RGS y en la SO. donde por la mayor proximidad que permite el tramo inicial del Río de la Plata, se intensifica la relación con el Gran Buenos Aires.

Según los casos, se involucran gobiernos de distintos niveles de los tres países, así considerando todo el conjunto, además de los nacionales, comprende los provinciales de Entre Ríos, Corrientes y Buenos Aires, con varios de sus partidos, el estadual de Río Grande del Sur, con sus municipios y una docena de departamentos de Uruguay. Así con apoyo de los ministerios de Relaciones Exteriores en 2003 se hacen encuentros de autoridades departamentales uruguayas con provinciales y municipales argentinas y en 2004 con las de Brasil adoptándose decisiones que facilitan la integración en las ciudades de frontera.

6 – Los desajustes entre escalas óptimas, marco jurídico y realidad territorial

6.1 - Carencia de un marco institucional para lo supra departamental

Si se realiza un análisis comparativo entre las escalas óptimas de gestión que se entienden convenientes para este país, el marco jurídico institucional vigente con su modalidad de aplicación y la forma de funcionamiento del territorio nacional, se pueden constatar una serie de desajustes entre la estructura prevista y la realidad actual, detectando tanto problemas en los límites, carencias en el marco jurídico, como posibilidades no aprovechadas, aspectos que deben solucionarse para mejorar la gestión de todas esas escalas.

Se trata pues de identificar esos aspectos para cada una de ellas, como un paso previo necesario para luego estudiar una propuesta que sea capaz de mejorar la situación actual.

Centrando la atención en las regiones subnacionales, en general se entiende pertinente conformar agrupamientos supra departamentales, sea considerando la similitud de características de su estructura física o socioeconómica y en lo posible su contigüidad espacial, como escala intermedia entre la departamental y la nacional, tanto para mejorar la gestión territorial de los organismos del nivel nacional, ordenándola y evitando su dispersión en la mayor cantidad de departamentos, así como para favorecer formas de concertación entre varios de estos gobiernos de manera de alcanzar determinados propósitos comunes.

Pero se constata que esta escala no está prevista en forma expresa en el marco institucional, con solo un par de referencias agregadas en la Enmienda Constitucional de 1996 como la relativa al desarrollo regional contenidas en el Art. 50 y el Art. 262.

Si bien existe interés a nivel del gobierno nacional, de conformar ámbitos aptos para desagregar las políticas nacionales sectoriales, no hay avances significativos para su aplicación en forma sistemática, con un carácter más general e integral, ni tampoco surgen proyectos de cooperación interdepartamental, que además de ayudar a impulsar este camino, muestren el interés de los gobiernos de ese nivel para concertar acciones de mayor escala, salvo cuando condiciona la posibilidad de acceder a apoyos de organismos internacionales para proyectos de esta escala.

La escasa voluntad de interacción entre los gobiernos departamentales para temas sustantivos, se agrega a la falta de concordancia entre los diferentes planteos de regionalización propuestos por los estudios acerca del tema durante las últimas décadas, lo que muestra que no hay en el país una delimitación regional que sea clara y nítida, de manera que cuando se defina una, sea fácil de aceptar y apoyar por la gran mayoría de los habitantes, lo que dificulta llegar a establecerla.

En base a estas consideraciones, incluso se puede cuestionar la conveniencia de definir una regionalización de alcance general, que como resultante general sea la que se aplique para la gran mayoría de actividades salvo razones bien fundadas o sí por el contrario sería mejor dejar que siga siendo diferente según los temas o sectores de actividad, según la modalidad que se ha venido aplicando en la gestión pública y la privada. Pero no obstante esto, en alguna medida hay que reconocer que el conjunto de la población se siente algo identificada con estas regiones.

Como estas mesorregiones y los subespacios componentes son una herramienta eficaz para

desagregar políticas nacionales de desarrollo social y económico tomando en consideración las disparidades regionales, interesa indagar los caminos posibles para llegar a implementar con la mayor eficiencia esta escala de gestión. Se deben definir los alcances y características de la regionalización a adoptar, la que puede variar entre dos casos extremos:

. Una de carácter general que abarque todo el conjunto de actividades en un determinado ámbito geográfico, lo que si bien implica cierta rigidez en su delimitación, facilita generar un sentimiento de pertenencia e identidad y puede beneficiarse por los efectos de sinergia que genera la mayor interacción entre todas las actividades. Es una regionalización conveniente para aplicar las políticas sociales, pues se orientan a condiciones que son bastante perdurables y lentas de modificar, por lo que los territorios así definidos pueden mantener su vigencia durante más tiempo que los planteados con criterios de promoción de rubros de actividades económicas.

. Otra basado en una multiplicidad de regiones definidas según criterios y objetivos concretos, que dan lugar a delimitaciones que pueden ser diferentes en cada caso y transitorias para alcanzar determinado objetivo, lo que permite la máxima flexibilidad acorde a las cambiantes condiciones actuales de los tipos de producción y su distribución territorial. Esto hace que sea una alternativa más adecuada para aplicar ciertas políticas de desarrollo económico.

A su vez para su aplicación, la redacción actual del Art. 262 de la Constitución, faculta a los gobiernos departamentales a hacer acuerdos entre ellos en forma regional o interdepartamental y con el poder ejecutivo y los entes para prestar servicios y actividades. Si bien no hay todavía normas que regulen e impulsen esto, permite encuadrar la relación entre el gobierno nacional y los departamentales debidamente agrupados en una asociación voluntaria.

Como se pueden plantear varias alternativas o incluso combinaciones de ellas, que además dependen de criterios que se adopten para otras escalas, se las analiza en los capítulos finales.

6.2 - Carencia de marco microrregional y heterogeneidad intradepartamental

Esta escala tampoco está prevista en el marco legal, en tanto en general no hay concordancia entre estas áreas funcionales y las jurisdicciones departamentales, salvo en el caso de Flores, existiendo en muchos de ellos más de una completa, o partes de otras.

Si bien no está reconocida su existencia, como constituyen un instrumento necesario para la promoción económica hay que buscar los caminos que permitan implementarlas y el procedimiento que se aplique debe ser en principio compatible con la organización departamental, a menos que se encare su sustitución lo que plantearía enormes dificultades.

Tratándose de ámbitos con un propósito básicamente económico y que se definen por sus características y modos de producción, están relativamente expuestas a cambios en su configuración en períodos como el actual, sujeto a grandes transformaciones, por lo que conviene adoptar un planteo bastante flexible para adecuarse a los posibles cambios importantes en la actividad económica del territorio que incidan en su configuración. Además hay que contemplar el funcionamiento de los distintos tipos de modalidades que se presentan y de mantenerse la estructura departamental las dos grandes variantes en lo institucional:

. Las internas o sea las que están totalmente incluidas en un solo departamento, como las de las

ciudades de Artigas, San José, Colonia del Sacramento, Dolores o Young.

. Las compartidas, cuando se extienden ocupando parte de dos o más. Esto puede implicar áreas locales completas ubicadas en otro departamento distinto al del centro de la microrregión, como por ejemplo en la de Treinta y Tres las áreas locales de J. P. Varela en el de Lavalleja y la de Lascano en Rocha; o una parte significativa de su área local que integra otro, como en la de Paso de los Toros las partes de su área local que están en los de Durazno y Río Negro o en la de Durazno la que forma parte de Florida.

Si enfocamos este aspecto desde los departamentos, se aprecia que casi todos ellos tienen a su vez cierta heterogeneidad interna, existiendo zonas con características diferentes, que en general son las que forman parte de microrregiones distintas. Pero esta realidad no está en la mayoría de los casos asumida en la organización interna de los gobiernos departamentales.

Así para asumir esa realidad, la descentralización intra departamental es una herramienta válida, que atiende tanto a esa diversidad, como facilita la participación más directa de la población.

Esto lleva a reconocer dentro del funcionamiento de los departamentos, la importancia que tiene la escala local como ámbito de gestión y la existencia de la escala microrregional, lo que requiere en consecuencia estructurar la gestión departamental aplicando una zonificación basada en estos criterios, que permita luego mediante los procedimientos necesarios recomponer estas microrregiones como unidades de gestión, atenuando así las incongruencias entre la realidad territorial y los límites departamentales.

Pero esta descentralización interna de los departamentos es resistida por las autoridades de ese nivel, que adoptan una postura centralista, que tiende a mantener la concentración de actividades e inversiones en la capital departamental, con los resultados ya indicados.

6.3 - El incipiente desarrollo de gobiernos propiamente municipales y locales

El argumento de que los gobiernos departamentales en Uruguay son gobiernos municipales, es considerando su gran extensión con un promedio de 10 mil Km², hasta un máximo de 15 mil y con varios centros poblados importantes, indefendible salvo que se prefiera optar por continuar favoreciendo indefinidamente los procesos de concentración y vaciamiento poblacional de la mayor parte del territorio nacional.

No se puede pretender, que aunque cumplan esas funciones, ellos sean verdaderos municipios, en un país que ya a comienzos del último tercio del siglo XIX había completado la ocupación de su territorio hasta alcanzar sus fronteras nacionales y que aspira a inicios del siglo XXI a volver a ser competitivo a nivel macro regional y mundial, debiendo en consecuencia mejorar su forma de gestión territorial, habida cuenta que la superficie de países como Bélgica u Holanda es del orden de 30 mil Km² e incluso el exitoso Singapur tiene apenas una superficie similar a la del departamento de Montevideo.

Como ya se planteó en el numeral 3.4 el nivel de gestión estrictamente local está en Uruguay tradicionalmente muy limitado, pero en este caso el marco institucional para superar esta situación, que se entiende importante pues para avanzar en los temas relativos al desarrollo implica no seguir menospreciando esa dimensión local, ya está bien planteado en lo relativo a los

cometidos que actualmente cumplen los gobiernos departamentales en la Constitución actual, faltando llegar a concretar su aplicación superando las diversas trabas existentes.

El primer paso es la necesidad de distinguir entre la materia municipal y departamental, definiendo con precisión los cometidos de cada una de estas escalas y luego complementarlo en otros aspectos como aprobar una ley orgánica municipal actualizada a los nuevos requerimientos o como mínimo clarificar cual es la conflictiva interpretación de su Art. 60.

Pero como en los años transcurridos desde 1997, casi nada se ha hecho con respecto a la descentralización intra departamental, se debe profundizar su análisis y encarar un gran debate sobre sus posibilidades e inconvenientes. Si las conclusiones son afirmativas se recibiría un nuevo impulso para avanzar en esa dirección o de lo contrario se mantendrían las modalidades centralistas que actualmente son dominantes a nivel del gobierno de los departamentos, si bien de todas formas podrían hacerse algunos ajustes imprescindibles.

Así lo mínimo sería aplicar mecanismos para que haya un efectivo funcionamiento de las JLC existentes que reciban la debida atención de las autoridades centrales del departamento y si se opta por avanzar en el camino de la descentralización además de lo antedicho para los centros intermedios hay dos alternativas para los más importantes que no sean capitales departamentales, que son los que más interesan por su proyección económica en el territorio pues tienen en general un claro rol como centros del nivel microrregional:

- . Propiciar la creación de la mayor cantidad posible de JLAE, lo que podría implicar un mayor riesgo mientras no se disponga de la suficiente madurez para generar la necesaria gobernabilidad en la relación entre las autoridades de la escala local y las del departamento.

- . Impulsar como paso previo la creación de JLA tendiendo a una mayor desconcentración que la actual, pero sin llegar a afectar la unidad de orientación política entre esas autoridades locales con el ejecutivo departamental.

De todas formas siempre subsiste el tema de las extensas áreas que por sus características, ya sea de limitada aptitud potencial de suelos en cuyo caso implica una situación muy difícil revertir o que por otras razones, no están en condiciones de funcionar por si mismas plenamente a escala local y cuya superación aun en estos otros casos puede insumir muchas décadas.

Pero además hay que tener presente que la gestión a escala local y el desarrollo local no se agotan con la materia estrictamente municipal, aún considerada en un sentido amplio abarcando las competencias compartidas, pues también incluye las materias propias del gobierno nacional que se implementan a esa escala, preferentemente por sus unidades desconcentradas de escala intermedia y con el agregado de representantes del sector privado y organizaciones locales.

A esto además se agrega la necesidad de resolver la gestión en las áreas locales compartidas entre departamentos, lo que amerita plantear la forma de complementar el mecanismo previsto por los distintos tipos de Juntas Locales para atender también todos estos aspectos.

6.4 - Poblados bidepartamentales y sectores de área local con centro en otro

Son dos temas algo diferentes, pero también muy relacionados entre sí, por lo que se tratan juntos. La existencia de este problema se constata tanto en poblados pequeños, como en un par de ciudades, sin considerar el caso del área metropolitana de Montevideo que por su magnitud e importancia requiere soluciones específicas y se trata por separado, por lo que aquí nos referimos solo a los situados en el Interior del país.

Ya se indicó en el numeral 4.2 todos los límites departamentales son anteriores al trazado de la mayor parte de la red ferroviaria y de la vial, las que produjeron grandes cambios en el territorio. Las vías férreas con largos trazados sobre cuchillas que son límite entre departamentos generaron varios poblados y áreas locales extendidas en dos o más de ellos, si bien otros con similar origen y en esos mismos tramos, como Santa Clara, Tupambaé, Algorta y Merinos, mantienen sus áreas urbanas dentro del mismo. En el Mapa 6.1 se muestra el trazado de la red ferroviaria y la ubicación de estos poblados. Así según tramos tenemos:

- . Sobre la Cuchilla Grande, tramo de Illescas a Tupambaé, destacan los casos de: Batlle y Ordóñez - Nico Pérez y Cerro Chato, además de otros dos más pequeños, Illescas y Valentines.
- . En el de Mal Abrigo a Cardona, está el más significativo por la importancia de ambos sectores: Cardona - Florencio Sánchez.
- . En Tres Árboles a Algorta, se generan áreas compartidas como las de Guichón y Merinos.
- . En el de Piedra Sola a Tambores, están estos dos casos.

Además hay otras tres localidades situadas junto al límite que se han extendido en al departamento contiguo: Paso de los Toros con Pueblo Centenario en la margen sur del río Negro luego de construido el puente de R.5, 25 de Agosto con Ituzaingó en la orilla opuesta del arroyo de la Virgen y Agraciada en la R.20.

El caso más complicado en este aspecto era el poblado Ismael Cortinas, originado por la estación, que con unos 800 habitantes en 1975 estaba dividida entre los departamentos de Flores, San José, Colonia y Soriano, hasta que por la ley N.º 14.708 de 30/9/77 toda su planta urbana se incorporó a Flores donde residía el 67 % de la población total.

La gestión territorial en estos poblados presenta una fragmentación (que es triple en la villa de Cerro Chato y cuádruple si nos referimos a su área rural) afectando la calidad y costo de prestación de una serie de servicios, dificultando la gestión en esos ámbitos locales:

- . Comprende todos los servicios municipales, que se refieren en su mayoría a los centros urbanos, pero también hay algunos rurales como la vialidad vecinal y departamental o el apoyo a determinadas actividades.
- . Cada Junta Local solo tiene competencia sobre su sector de la localidad y área rural, pudiendo haber desde una Junta en cada sector como en varios casos, o solo en alguno de los sectores, hasta ninguna como en los casos de centros pequeños.
- . Afecta significativamente los servicios nacionales con jurisdicción forzosa, básicamente los policiales y judiciales, tanto en las áreas urbanas como en las rurales, los que se tienen que duplicar, en tanto en los restantes en la práctica se obvian los inconvenientes a los usuarios.

Estas condiciones impiden el manejo unificado en varios aspectos de estas áreas locales, debilitándolas como tales, en un contexto general desfavorable para poblados de este tamaño.

Cuando son solo sectores de área de influencia rural ubicados en otro departamento, lo que es

más común dada la cantidad de centros importantes situados próximos a límites departamentales, el problema es algo menor, pues se evita la fragmentación de servicios urbanos, pero de todas formas subsiste para una gestión unificada de ellas. Como estas áreas implican territorios mucho más extensos, hay pocas posibilidades de modificar los límites y debe plantearse otra solución.

Para los poblados, en principio lo más aconsejable es encarar su unificación y adoptar medidas que eviten se produzcan extensiones similares en otros ubicados cerca del límite. El Cuadro 6.1 detalla las localidades con área urbanizada extendida por dos o más departamentos y los factores que inciden para decidir su posible unificación, así indicando la forma como estos influyen:

- . La población radicada en cada sector, su proporción y evolución. La cantidad involucrada por el cambio es un factor decisivo para adoptar decisión, pues interesa que afecte la menor posible, así como la proporción en cada uno para definir el departamento, pues se requiere de la voluntad mayoritaria. Hay casos con una notoria diferencia y otros muy parejos. En algunos se aprecian cambios importantes en su distribución, así en Cerro Chato de una situación de equilibrio general con mayoría en Durazno se pasa al predominio del sector de Treinta y Tres; en tanto en Tambores se atenúa el de Paysandú y en Cardona - Florencio Sánchez el de Soriano.

- . La cantidad de viviendas existentes en cada sector, que debe complementarse considerando sus condiciones de habitabilidad. En varios casos hay claras diferencias entre la proporción en población y en vivienda, por la mayor cantidad de viviendas deshabitadas en algún sector.

- . La distancia a cada capital departamental, si la diferencia es notoria, la menor implica una ventaja para ese departamento tanto para su funcionamiento, como en comodidad para los habitantes del lugar para ciertas gestiones.

- . La distancia a la localidad más próxima de cada departamento equipada como centro de área local, cuando más corta es la distancia, en el caso de que se cambie de departamento ese sector del poblado, se reduce el perjuicio a la población de esa área rural para acceder a los servicios de policía y juzgado de paz en ella.

- . La microrregión a la que pertenece el poblado, se entiende que es preferible que todo el poblado quede incorporado al departamento donde está ubicado el centro principal de ella, para simplificar así el manejo de esta escala de gestión.

- . El nivel de jerarquía del poblado, total y su desglose para cada sector, según su equipamiento. La posibilidad de cambio es más sencilla para los centros mínimos, pues se va complicando más cuando son de mayor nivel, los cuales a su vez es más importante que se gestionen y funcionen lo mejor posible, por ser los que tienen un efecto territorial, económico y social más relevante.

- . El porcentaje de la superficie total del área local rural que forma parte de cada departamento, si la densidad de población rural es similar, es mejor que se incorpore al que tenga la parte mayor, pues permite una mejor relación centro – área también en temas de competencia municipal.

Además se debe agregar información sobre la urbanización como calles, espacios públicos y otros equipamientos de tipo municipal para cuantificar las inversiones realizadas por cada gobierno. Se aprecia como en los casos a resolver, se mezclan factores favorables a determinada solución y otros opuestos, dificultando las decisiones, lo que se trata en el capítulo siguiente.

6.5 - La falta de un marco legal para la gestión metropolitana

Es un ámbito espacial no previsto en el marco institucional y su incorporación implica adoptar decisión respecto a varios aspectos como ser: tipo de autoridad a constituir, contenido de sus cometidos y al alcance del ámbito de jurisdicción, aspecto al cual nos referimos inicialmente.

La extensión del área metropolitana admite varias lecturas, según se indicó en el numeral 4.4 al considerar las tres coronas de ciudades que rodean Montevideo y decrecer la intensidad de su relación con la ciudad central. Las mayores exigencias de gestión territorial concertada y que requieren una consideración especial son las que se dan con las localidades de la primera corona, pues allí se conformó la gran aglomeración, que constituye una indiscutible unidad funcional, con los temas propios inherentes a una relación recíproca muy intensa y con contigüidad de áreas urbanizadas.

En cambio la interacción con las áreas de la segunda y tercera corona, son más asimilables a las de tipo mesorregional que se establecen entre ciudades y áreas en el resto del país y pueden por consiguiente atenderse con los procedimientos generales que se definan con ciertos ajustes.

Por expuesto se entiende que debe definirse un área metropolitana, que incluya Montevideo y el AMI o primera corona, abarcando el departamento de Montevideo y las áreas urbanas correspondientes de los de Canelones y San José, junto con las rurales inmediatas, lo que constituye el Gran Montevideo, que es el área que debe gestionarse conjuntamente para asegurar una unidad de criterio en varios aspectos relevantes.

Si se le agregan las ciudades y microrregiones de la segunda corona, como Canelones - Santa Lucía, Libertad y Atlántida - Costa Este de Canelones, se tiene el Subespacio Metropolitano, que es el componente central y principal de la región Costera Sur y constituye el ámbito lógico para coordinar la gestión de estos territorios.

A su vez casi todas las ciudades de la tercera corona que forman el borde externo metropolitano, con sus microrregiones integran la Mesorregión Costera, pero Florida y San Ramón participan tanto de ella como de la Mesorregión Central y si bien pueden incluirse allí, amerita que cuando se traten los temas de interés mutuo, se incorporen sus representantes para concertar con ellas.. La Mesorregión Costera si bien incluye otras ciudades y microrregiones que están más alejadas es el ámbito más adecuado para tratar los temas de todo el conjunto del área metropolitana.

Ya se indicó como en la formación de la aglomeración metropolitana incidió fuertemente la descoordinación de las políticas públicas, con las diferencias de criterios aplicada por los tres gobiernos departamentales para controlar los fraccionamientos que realiza el sector privado desde mediados del siglo XX, con la indiferencia del gobierno nacional, generando una situación muy problemática que no debe seguir agravándose.

Ese Gran Montevideo, que se extiende ocupando parte de tres departamentos, con una compleja problemática general, carece de un sistema integrado de gestión, con los inconvenientes indicados, por lo que se justifica implementar un procedimiento específico, dada su importancia y singularidad en el contexto nacional. Para tratar de paliar en parte esas carencias las Juntas Departamentales de Montevideo, Canelones, San José y Florida, acordaron crear comisiones de Área Metropolitana, lo que muestra cierto interés a nivel general sobre la importancia del tema.

Pero no existe una delimitación oficial del área metropolitana, ni tampoco se la reconoce como unidad estadística, por lo que no se relevan salvo pocas excepciones datos económicos referidos

a este ámbito, lo que dada la dificultad de desagregar ciertos datos departamentales lleva a que no se disponga de información elaborada de todo el conjunto, más allá de los que en otros casos pueden obtenerse agregando los de las unidades componentes.

La aglomeración metropolitana como unidad productiva y socio económica que trasciende los límites administrativos de los departamentos, requiere constituir un ámbito unificado de gestión en una serie de aspectos, pero como no está previsto en el marco institucional, es un tema prioritario cuya solución está pendiente. Se debe ejercer una gestión concertada que incluya competencias del gobierno nacional, entes autónomos y gobiernos departamentales involucrados.

Pero por la relevancia derivada de la notoria primacía de Montevideo, para implementar la solución hay que tomar en consideración este aspecto, pues por la magnitud del ámbito involucrado, gravitará fuertemente el tipo de entidad a crear respecto a los gobiernos actualmente allí establecidos: el nacional y los departamentales, entendiéndose que no es conveniente generar una autoridad que pueda ser demasiado competitiva con ellos. Como no se quiere involucrar una proporción exagerada de la población nacional, implica que el ámbito geográfico que se delimite sea cumpliendo su cometido el menor posible y que sus competencias se limiten estrictamente a las de carácter metropolitano, cuya carencia es el problema que hay que resolver para superar los serios desajustes entre las políticas que aplican los distintos organismos públicos en este espacio caracterizado por su gran complejidad y dinamismo.

Los aspectos que requieren una gestión unificada para el conjunto de las áreas incluidas son: la planificación, el uso del suelo especialmente en lo relativo a la extensión del área urbanizada, los servicios de infraestructura, las redes de transporte, la localización de la actividad industrial, los grandes espacios verdes y en los últimos años se ha agregado el manejo del tema ambiental.

Según señala (Paiva, 2001,62) existe un largo debate desde hace unos 50 años acerca de la idoneidad del nivel metropolitano como nivel de gobierno, pero ahora toma más importancia por la creciente competitividad entre ciudades en un marco de mayor apertura y debilitamiento de los estados nacionales, como instrumento para mejorar su posicionamiento, lo cual agrega un criterio estratégico, en tanto las ciudades tienen que operar con creciente independencia en estados cada vez más descentralizados. Pero en general hay cierto consenso en cuanto a que los gobiernos metropolitanos deben entenderse más como consorcios que como relaciones jerárquicas, valorando la búsqueda de los arreglos institucionales, las respuestas compartidas y coordinadas, con el necesario esfuerzo del gobierno central y de los subnacionales.

A su vez las soluciones adoptadas para la gestión metropolitana en distintas ciudades del mundo, tienen necesariamente modalidades específicas atendiendo a las características propias del contexto urbano e institucional, así en EEUU y Canadá se realizan arreglos de gobernabilidad metropolitana sin necesidad de formalizar gobiernos de esta escala, pero en Latinoamérica un problema central es siempre la legitimación política de la modalidad de gestión que se plantee.

Así puede generarse desde un sistema solo de administración hasta un gobierno metropolitano, que en los países constituidos en forma unitaria tendrían una representación política indirecta o delegada, lo que da lugar a varias alternativas que se tratan en los capítulos finales.

Reflexiones Finales

7 – Algunas líneas y criterios para encarar soluciones

7.1 – Posibilidades y alternativas de cambio en la estructura departamental

En esta segunda parte a partir de los conceptos y conclusiones aportados por los capítulos 2° a 6° se elaboran y proponen las alternativas posibles de los cambios a introducir en la organización territorial para mejorar las condiciones de su gestión y se visualiza su posible aplicación mediante algunos ejemplos. Se aprecia que la búsqueda de soluciones para adecuar el marco jurídico a la realidad territorial es un tema complejo por la gran dificultad para introducir cambios decisivos en la organización existente. Este Capítulo comprende el análisis de los aspectos más generales de esta problemática, que tiene como tema central lo referente a la conveniencia y posibilidades de mantener o adecuar la estructura departamental a los nuevos requerimientos de gestión territorial.

Por otra parte la organización de la gestión territorial tiene que ser tratada necesariamente en su conjunto, de manera que las conclusiones a que se llegue tengan coherencia, pues para que pueda ser eficaz debe constituir en última instancia un sistema único, con varios subsistemas componentes. En consecuencia no se puede avanzar demasiado en la definición de los procedimientos en cualquiera de las escalas, sin analizar sus relaciones con las demás. Recién después de planteados todos sus componentes y definido el ensamble general, se pueden profundizar y ajustar los aspectos específicos de cada escala.

La interrogante de carácter general es: ¿Cuáles son los criterios con los que habría que modificar desde el punto de vista espacial, la organización jurídico institucional, para mejorar la gestión del territorio uruguayo en sus distintas escalas óptimas?

Como las escalas óptimas para la gestión territorial son varias y constituyen un conjunto, según lo indicado la solución que se plantee debe tener la mayor coherencia y eficacia para el funcionamiento general, por lo que se generan una serie de problemas a analizar, para los que se buscan las alternativas de posibles soluciones.

Desde al inicio por su relevancia se debe encarar como un problema central la aptitud de la estructura departamental actual para permitir resolver estos temas, por tratarse de una escala intermedia y directamente relacionada con todas las otras. ¿Es realmente apta o puede llegar a serlo con algunos ajustes o por el contrario sería mejor llegar a sustituirla?

La división el país en departamentos se aplica desde hace más de 175 años y está firmemente arraigada en el tejido social, por lo que no puede cambiarse de improviso. Si se concluye que la situación actual sin ser satisfactoria, por razones socio políticas derivadas tanto de su gran peso histórico y también político actual, mantiene su plena vigencia y no puede remplazarse, ni cambiarse significativamente, sea en los límites principales, que no se modifican desde hace 120 años o en sus características básicas, pues sería muy resistido en el plano político, se entiende como punto de partida que para optimizar estos cometidos hay que buscar otros procedimientos. Pero si bien la estructura departamental se entiende no puede sustituirse, pero puede y debe complementarse o atenuarse, ajustando el marco institucional, para el mejor funcionamiento de otras escalas, como la local, la microrregional y las regiones subnacionales, para superar las notorias carencias de la gestión territorial actual. Se considera conveniente entonces plantear un proceso en el cual la estructura departamental quedaría incorporada dentro de un sistema de

gestión más completo y en las décadas siguientes de justificarse esto facilita la posibilidad de adoptar nuevas opciones.

La necesidad de mantener la estructura departamental, que por su tamaño es una escala intermedia en el conjunto de escalas de gestión territorial, implica que el sistema que se procure configurar tiene que articularse satisfactoriamente con ella. Esto naturalmente condiciona las características y los posibles alcances de todo el proceso de descentralización territorial que se pueda llegar a proponer. Se presentan entonces a partir de esta decisión, varios subproblemas relacionados entre sí que se estudian en estos últimos capítulos.

Con respecto a la problemática que generan los nuevos patrones de asentamiento de la población y la dificultad de adecuar las estructuras de gobierno ante estos cambios el historiador A. J. Toynbee (1971, 243/247) señala “... a medida que la ciudad mundo tome forma, la falta de correspondencia entre las unidades administrativas históricas y las nuevas unidades territoriales urbanas se hará más común, más notoria, más difícil. ¿Como vamos a encarar este problema de administración? La nueva ciudad mundo requerirá nuevas áreas administrativas y autoridades para ajustarse a la nueva configuración que se habrá dado a la distribución de los agrupamientos humanos sobre la superficie terrestre de nuestro planeta. (...); pero estos estados existentes no pueden ser borrados del mapa, sus raíces jurídicas son demasiado profundas y lo que es más decisivo aun, su gravitación en las emociones de sus ciudadanos es demasiado fuerte. Estos pueden quizás ser persuadidos de subordinarse al nuevo estado – mundial federal, pero tratar de borrarlos del mapa político y volver a dibujar este mapa in toto no sería una política práctica.”

Ante este dilema plantea como ejemplo el caso de la megalópolis Boston, Nueva York, Filadelfia, “*Es evidente que el problema de dar a esta megalópolis la organización administrativa que requiere no podía ser resuelto y no puede serlo, mediante la eliminación de la estructura administrativa de los EEUU y sus estados constituyentes, (...), tiene, en consecuencia, que proveer a sus propias nuevas necesidades administrativas, por medio de algún recurso administrativo nuevo que pueda ser acomodado a la estructura política existente.*”... “*Este problema ha sido resuelto en esta megalópolis, en un caso por lo menos que es de la mayor importancia en sí y sirve de modelo para el manejo de situaciones similares*”.

“*La traba administrativa era desventajosa (...). En consecuencia en 1921 ambos estados establecieron una nueva organización administrativa, la Autoridad del puerto de Nueva York, a la que se adjudicó la tarea de administrar toda el área del puerto del Gran Nueva York (...). La administración de puentes camineros, túneles y aeropuertos en el área del Gran Nueva York se ha agregado, a sus facultades, y esto es una prometedora ampliación de poderes de la Autoridad.*”

“*Con esta condición, las unidades territoriales de la administración y sus correspondientes organizaciones de gobierno existentes antes que la Ciudad Mundo comenzara a surgir pueden coexistir con el patrón radicalmente nuevo de los agrupamientos humanos que el surgimiento de la Ciudad Mundo ha creado y con los nuevos órganos de administración que este nuevo patrón requiere. Debemos resignarnos a aceptar la coexistencia de estos dos mapas administrativos dispares, uno representando las exigencias administrativas del futuro y el otro los aspectos administrativos del pasado. Este expediente parece ser el recurso más promisorio para reconciliar el dinamismo del futuro con la inercia del pasado en una época en que el patrón de los agrupamientos humanos está cambiando rápida y radicalmente. Aun así, el ajuste de las estructuras administrativas a las nuevas realidades de la vida no es probable que sea fácil*”.

Así sin entrar a considerar la viabilidad para nuestro medio de la solución planteada para ese caso particular y centrando la atención en el planteo de fondo, según el criterio del autor del Estudio de la Historia, el mejor camino posible ante la situación y el desafío que generan los cambios en el funcionamiento del territorio, consiste en incorporar nuevos recursos administrativos que se adecuen a la estructura política existente y permitan atender los futuros requerimientos, coexistiendo de esa forma los nuevos órganos de administración que se deben generar con los existentes en tanto mantengan su vigencia.

7.2 – Lineamientos generales para definir los cambios a implementar

A partir de las decisiones antedichas se procura plantear los ajustes necesarios al marco jurídico institucional para mejorar el funcionamiento de las escalas espaciales que se entienden óptimas. En los casos que se opte por conformar nuevas entidades territoriales, esto implica para cada una de ellas definir varios aspectos:

. El tipo de autoridad que actuaría en esa escala y su forma de legitimación en un régimen democrático, siempre dentro del marco del sistema unitario de gobierno que tiene nuestro país. De mantenerse la organización departamental, las nuevas escalas a implementar como las microrregiones y mesorregiones no se constituirían como entidades político administrativas electas directamente, sino mediante una representación indirecta o delegada, para evitar una multiplicidad de procesos de elecciones que afectarían el normal funcionamiento de los gobiernos y crearía inconvenientes para el propio sistema democrático.

. El propósito buscado con su puesta en funcionamiento, con los contenidos de sus principales cometidos y la forma de coordinación con los distintos niveles de gobierno, especialmente cual será su relación con las escalas espaciales inmediatas.

. Los criterios para identificar y delimitar este ámbito territorial y la cantidad estimada de unidades espaciales de este tipo existentes, para así poder tomar en consideración los requerimientos de recursos humanos y materiales, y las necesidades de coordinación que va a implicar su puesta en funcionamiento.

. La conformación que se va a adoptar, con los criterios sobre la forma de integración del órgano encargado de dirigir estas unidades espaciales. Como se busca alcanzar la mayor apertura y suma de esfuerzos, se prefiere optar por una integración mixta que sea capaz de impulsar la búsqueda de metas colectivas.

Así si bien debe estar ligada al sector público, que más allá de las críticas y carencias, cumple en el país un rol decisivo y positivo en el proceso económico - social y es el que debe legitimar las iniciativas, no tiene porque limitarse a ser exclusiva del ámbito político, lo que especialmente en las escalas menores sería francamente muy perjudicial, pues eso significa acotar seriamente las posibilidades, tanto porque se pierde el aporte de muchas personas capaces que se desempeñan en otras actividades por lo que quedarían fuera de integrarse y es imprescindible que puedan brindar directamente su capacidad y experiencia para la gestión, como para evitar que todos los temas incluso los más sencillos se conviertan en temas políticos y se hagan más difíciles de resolver o puedan caer en un impasse.

Como interesa la participación de la sociedad civil y el sector privado, debe propiciarse desde el inicio mediante una forma de integración que la facilite. Pero además debe ser bien diversificada y representativa de las distintas esferas de interés que efectivamente inciden en ese ámbito espacial o que por consenso se entienda que esa actividad potencialmente pueda llegar a serlo.

Es decisivo para lograr los resultados esperados que se respete ese aspecto, que la representación no se concentre y quede limitada solo a ciertos aspectos parciales, marginando o relegando del centro de atención a los otros temas que son tanto o más importantes, así siempre debe haber representación como mínimo del sector de productores rurales, otro del sector de la producción industrial, comercial o de servicios y otro de las organizaciones sociales, para diversificar el

abánico de puntos de vista, pudiéndose en casos justificados aumentar la cantidad de delegados.

. Finalmente se deben asignar las competencias que corresponda a las unidades de gestión territorial que se conformen, definiendo para cada escala espacial:

Las tareas concretas que debe cumplir.

Las facultades o poderes jurídicos de actuación de los que estará dotado, cual es su poder de decisión, que cosas puede resolver por si mismo y cuales son las obligaciones que asume.

El ámbito territorial de actuación de cada una de ellas.

En cuanto al procedimiento a seguir en este estudio, además de trabajar desde el inicio con una visión de conjunto que permita la coherencia general del sistema, lo que debe verificarse que efectivamente se cumpla una vez que se hayan definido los criterios de los cambios a introducir en el funcionamiento de cada una de las escalas, recién después de los ajustes que se requieran en ese sentido, se puede concretar una propuesta más detallada de la operativa completa.

En los numerales siguientes se plantean los criterios con los que se entiende habría que actuar en cada una de las escalas para superar los desajustes y carencias constatadas en el marco institucional vigente, que se identificaron en el Capítulo 6.

7.3 – Las áreas locales y los posibles avances en el proceso de municipalización

Las áreas locales constituyen las unidades básicas desde el punto de vista de la vida comunitaria y la escala donde finalmente se concreta la actividad económica, que como se indicó se gestiona y articula en ámbitos espaciales mayores como las escalas micro y mesorregional. Si bien a partir de la escala local se podría llegar a configurar todo el sistema, profundizando el proceso de municipalización, se presentan dificultades como las generadas por dos tipos de casos:

- La existencia de áreas locales que se extienden en más de un departamento, que según se estima con los datos del Cuadro 5.3, considerando las consolidadas y las sin consolidar son del orden del 24 % en el Interior excluyendo el AMI e incluso una decena de ellas tienen poblados emplazados en forma bidepartamental.

- Las grandes extensiones de territorios con áreas que están sin consolidar, más las que a lo sumo pueden considerarse como apenas potenciales, o sea que no tienen la capacidad necesaria en cuanto a población y/ o equipamiento para funcionar plenamente como tales sin un apoyo externo a ellas.

Interesa especialmente la forma de avanzar en el proceso de municipalización a nivel propiamente local. El Cuadro 3.1 muestra los avances posibles aplicando el criterio del Art. 288 de la Constitución, planteo muy razonable y compartible, así se aprecia que para varios departamentos no implica cambio alguno, para otros únicamente la incorporación de una JLAE de Gestión Ampliada, en tanto para otros como los de Colonia y Canelones con sistemas urbanos claramente policéntricos, se pasaría a una estructura bastante más compleja.

De aplicarse este procedimiento en forma más general y luego de cierto período obtenerse una evaluación satisfactoria, la experiencia podría seguirse extendiendo; pues algunas ciudades que están próximas al límite exigido pueden ya haberlo alcanzado o llegar dentro de pocos años o incluso puede plantearse que se apruebe un límite de población algo menor (como 5 mil habitantes), de manera que pueda abarcar una parte mayor del universo de áreas locales.

Pero de todas formas siempre habrá otra cantidad de áreas locales de menor potencial, donde se continuaría aplicando la modalidad con Juntas Locales Delegadas y además otras áreas poco consolidadas o potenciales donde habría que crearlas o continuarían estando directamente bajo administración del ejecutivo departamental.

Si se procede según lo previsto en la Constitución a una delimitación completa entre materia o competencias municipales y departamentales, lo que es un paso importante para clarificar la relación entre las autoridades locales y las del departamento, hay que definir también el criterio a aplicar respecto al área local de las capitales, que podrían pasar a constituirse también como municipios autónomos, diferenciándose como gobiernos separados de las Intendencias Departamentales, que quedarían restringidas a ejercer solo las competencias departamentales.

Así si bien se puede avanzar en la descentralización del funcionamiento de los gobiernos departamentales para mejorar la gestión a escala local, conformando una verdadera estructura municipal mediante la generalización gradual de las JLAE de gestión ampliada en los casos previstos, este proceso queda acotado y no es posible llegue a ser completo, pues hay áreas que no serían abordables con esta modalidad, donde se mantendrían Juntas Locales Delegadas. Para estos casos deben adoptarse políticas generales que impulsen y estimulen el efectivo funcionamiento de esas Juntas Locales, desalentando la voluntad de no integrarlas o ignorarlas, como ser estableciendo que determinados aportes del gobierno nacional al departamental se viertan con esta finalidad si efectivamente se verifica su funcionamiento.

Pero como se indicó los desajustes entre la extensión de muchas áreas locales y los límites departamentales, que tienen una parte importante en otro, implican que la gestión de esas áreas no puede ser resuelta en el ámbito municipal, por estar acotado a cada departamento.

A su vez dentro de la problemática de las áreas locales, no solo están los temas de competencia municipal o de competencia compartida entre el gobierno nacional y los departamentales, sino que también hay otros que son propios del gobierno o entes de nivel nacional.

En consecuencia se entiende que además de avanzar en la descentralización municipal, hay que complementarlas con otros elementos que permitan abarcar otros aspectos, como ser creando Unidades de Gestión Local, que respondan a una temática más completa, superando estas limitantes y estén orientadas a atender los temas de desarrollo a esta escala en su territorio. Se pueden integrar con un representante de la Junta Local, otro del gobierno departamental que esté radicado allí y los de la sociedad civil local para las tres esferas de interés ya indicadas, en las que puedan participar eventuales delegados de servicios nacionales según el tema a tratar. En algún caso de área sin consolidar que se entienda necesario podría agregarse un representante de la UG Microrregional de la que forma parte para aumentar la cohesión y el dinamismo.

En los casos de áreas locales compartidas, habría una sola para toda ella, incluyendo representantes de ambos departamentos, pudiendo llegar a aplicarse procedimientos de voto ponderado en proporción acorde a la importancia de las partes que abarca cada uno de ellos.

7.4 - Los centros poblados fragmentadas en dos o más departamentos

Según se indicó en el numeral 6.4 hay actualmente casi una decena de casos de distinta importancia. Como son varios los factores a considerar, los cuales difieren según cada caso, se requiere un estudio particularizado de la solución a adoptar para cada uno de ellos, antes de

proponer su aplicación. Las alternativas son:

- Que se mantengan los límites actuales, pero que se apliquen modalidades de gestión unificada en toda el área urbana mediante acuerdos entre esos gobiernos departamentales, para planificar en forma conjunta su desarrollo y atender los distintos servicios municipales, ya sea totalmente por alguno de ellos o que cada uno asuma algunos o que se contrate a un tercero para hacerlo.
- La unificación de las áreas urbanas incluyendo la prevista para su crecimiento, lo que implica incorporar a uno de los departamentos la parte que está emplazada en el otro. Primero se declararía la obligatoriedad de unificarse para los poblados que se decida deben hacerlo y el procedimiento general a seguir mediante ley nacional y luego se define para cada uno de ellos a cual de los departamentos queda integrado, mediante el voto de los ciudadanos que estén radicados efectivamente en la totalidad del poblado. Esa opción por el departamento, es esperable coincida con el que reside la mayor cantidad de habitantes; pero cuando la diferencia es poca puede variar pues puede haber familias instaladas en un sector porque allí solucionaron su necesidad de vivienda, pero sean oriundos o se identifiquen más con el otro departamento.
- Que la unificación incluya también el área rural más directamente relacionada, lo cual si bien permite mantener mejor la relación centro - área con el poblado en todos los aspectos, incluyendo el uso de los servicios con límite estricto, implica ya un cambio de límites departamentales significativo que no sería viable, por lo que debe descartarse.

Se entiende entonces que la solución de unificar solo los poblados, en el departamento donde es mayoritario, soluciona la mayor parte de los problemas sin alterar excesivamente los límites departamentales ni involucrar demasiada población, es en general aplicable. Se analiza entonces su conveniencia y factibilidad en cada caso utilizando la información contenida en el Cuadro 6.1:

En los poblados menores, como no son centros de áreas locales consolidadas y dada su escasa población, no habría mayores inconvenientes de efectuar estos cambios, además también coincide que el sector más poblado corresponde al departamento en que está la mayor parte de su área de influencia, de esa forma toda Agraciada quedaría incorporada a Soriano, Valentines a Treinta y Tres, Piedra Sola a Paysandú e Illescas dada la paridad se definiría con la votación. Algo similar si bien es centro de área local sería con 25 de Agosto que incorporaría Ituzaingó.

Los otros casos son algo más complejos. Pueblo Centenario puede incorporarse a Tacuarembó; Tambores a Paysandú, donde está casi toda su área local pese a la proximidad a la ciudad de Tacuarembó e integrar su microrregión; y Florencio Sánchez a Soriano si bien aquí el cambio involucra a bastante población. Pero los más difíciles en cuanto a su conveniencia, son Nico Pérez cuya incorporación a Lavalleja implica que el NE. de Florida quede sin ningún poblado propio si también se decide unificar Cerro Chato; y éste último caso pues de incorporarse a Treinta y Tres plantea similar situación para el extremo SE de Durazno, si bien puede integrar se en cualquiera de los otros dos la parte de Florida siempre que se mantenga en él a Nico Pérez. Estos últimos casos podrían encararse aplicando procedimientos de gestión unificada.

8 – Generación del marco institucional para escalas territoriales no previstas

8.1 – Para la operativa de las microrregiones

Se estudia en este capítulo las posibilidades que se presentan para implementar la gestión de las escalas que actualmente no están previstas expresamente en el marco institucional.

Siendo una de las metas de este estudio poner en funcionamiento la escala microrregional, surge de inmediato definir como debe ser su relación con la escala departamental, planteando la forma de resolver la articulación entre ambas. A su vez la propia heterogeneidad interna de los departamentos requiere encarar su organización reconociendo las distintas zonas que se presentan en su territorio, las que corresponden en general a microrregiones diferentes, pues no se puede seguir demorando en asumir esta realidad que permite mejorar la eficacia de la gestión.

Las microrregiones pueden incluir varias áreas locales de un mismo departamento, formando así una zona de éste y en las que son compartidas con otros, se requiere que esa zona se articule con las correspondientes a la misma micro región en departamentos vecinos, si bien esto implica dificultades adicionales, pues habrá que aplicar procedimientos de gestión coordinada.

Por tratarse de una escala orientada a la gestión del territorio en los aspectos económicos, es por consiguiente un ámbito muy expuesto a cambios, tanto en su configuración real, como en sus contenidos, ya sea en los tipos de producción e intensidad de uso del suelo, al presentarse nuevas condiciones de la demanda en una economía globalizada con las incertidumbres que implica.

Lo más aconsejable es adoptar para ella una forma de configuración que sea flexible en su delimitación y esté bien articulada con la estructura departamental pues no pueden sobreponerse dos jurisdicciones espaciales de tamaño casi similar que no estén debidamente compatibilizadas.

Para su manejo se plantea crear Unidades de Gestión Microrregional para cumplir con los cometidos de proponer las acciones a realizar en ese territorio, identificar proyectos y coordinar con las autoridades de las escalas inmediatas para implementar las acciones que se acuerden.

Tendrán una representación política indirecta o delegada, lo que permite readecuar con facilidad su delimitación, cuando los cambios que se constaten en el funcionamiento del territorio lo ameriten y con una forma de integración que facilite la coordinación especialmente con la escala departamental y la local, así como con las delegaciones en ese lugar de organismos nacionales.

Se integrarían con un representante del gobierno departamental que esté radicado en ella, otro de la Unidad de Gestión del Área Local del núcleo principal de la microrregión y un tercero de las restantes áreas locales que la conforman, que si son varias podrían irse alternando en los sucesivos períodos, tal vez anuales, para que sin aumentar excesivamente la cantidad de integrantes, todas puedan estar representadas directamente aunque no sea en forma permanente, a los que se agregan los tres representantes de los sectores de actividad de su sociedad civil según lo indicado. Se entiende que con esa forma de integración se facilita la relación y coordinación con las escalas espaciales menores, como la local y superiores, el departamento.

En el caso de las microrregiones compartidas entre dos o más departamentos, también serán únicas para el total, agregándose el representante del segundo departamento y eventualmente de un tercero, así como otro de todas estas áreas locales, que también se irían alternando sucesivamente. En estos casos, según los temas a tratar, además de las reuniones generales, pueden realizarse otras propias para la zona de cada uno de los departamentos.

Deben tener una secretaría permanente, ubicada en el núcleo principal, que puede funcionar al

menos inicialmente con apoyo de la junta local o intendencia departamental según el caso

8.2 – Alternativas para implementar el funcionamiento de las mesorregiones

Estas regiones subnacionales son necesarias para encarar soluciones en los aspectos económicos y sociales que deben tratarse a una escala mayor que la departamental y facilitar articular territorialmente las políticas nacionales considerando las particularidades que se presentan, además de desconcentrar para una mayor eficiencia e integración horizontal por ámbitos espaciales la gestión de muchos servicios de nivel nacional.

Esta escala de gestión comprende competencias tanto del gobierno nacional, como de los gobiernos departamentales, por lo que en la elaboración de planes y toma de decisiones, deben coparticipar tanto el gobierno nacional, como los gobiernos departamentales involucrados.

Como si se opta por mantener la escala departamental no se justifica constituir verdaderos gobiernos, cuya legitimidad exigiría que sean electos, se puede adoptar la forma de Unidades de Gestión Mesorregional, cuyos titulares actúen por delegación ya sea del gobierno nacional como de los gobiernos departamentales correspondientes y cuyas decisiones para su ejecución sean luego ratificadas por los gobiernos respectivos.

Dado el interés primordial en articular territorialmente las políticas nacionales y promover el desarrollo regional, la representación del poder ejecutivo puede ser realizada por la OPP, complementado por delegados de otros dos ministerios que definiría el gobierno nacional según los temas que considere prioritarios para esa región durante ese período, pudiendo ser uno vinculado a aspectos de la producción y otro del área social.

Como además de los temas comunes a toda la mesorregión hay otros que son más específicos de cada uno de los grandes subespacios componentes, para simplificar su tratamiento y no recargar las reuniones plenarias, se pueden realizar reuniones parciales para tratar esos temas. .

Como las mesorregiones se pueden conformar de distinta forma, se plantean aquí varias alternativas, pues es fundamental su relación con la organización departamental. Con esa óptica se analizan las variantes posibles, indicando las ventajas (V) e inconvenientes (I) que presentan cada una de ellas:

Alternativa “A”- Las regiones se forman agrupando departamentos completos, pues se incluyen totalmente en la región que integra su zona principal, que es la de su capital,. Se podría admitir alguna excepción en casos bien fundamentados para resolver ciertas situaciones, si bien esto afecta la claridad del planteo, así por ejemplo podría ser en Artigas, que la microrregión de la capital se integre a la mesorregión Este – Noreste, en tanto la de Bella Unión a la Litoral, dada la continuidad del valle del río Uruguay y su relación con Salto y en al Costera, San José participaría tanto del subespacio Suroeste por la microrregión de su capital, como del Metropolitano, por la de Libertad y la de Rincón de la Bolsa que integra el AMI.

(V) - Cada departamento (salvo esas excepciones) formaría parte de una sola mesorregión, la representación de cada uno de ellos al ser única la puede ejercer directamente el propio Intendente, lo que los haría más claramente co-responsables del funcionamiento de esta nueva escala de gestión.

(I) - Dada la heterogeneidad departamental, las zonas de ellos que en realidad no integran esa región quedarían formando parte de otra distinta, la correspondiente a su zona principal, no lográndose en consecuencia en muchos casos una verdadera concordancia con la realidad territorial, que es uno de los principales objetivos buscados, aun cuando se puedan reducir las diferencias aplicando excepciones en los casos más notorios con lo que pierde claridad el planteo.

Alternativa “B”- Cada mesorregión se forma articulando las microrregiones correspondientes, por lo tanto cada zona de un departamento se integra en la que realmente forma parte y como consecuencia de esto la mayoría de los departamentos participan de dos o más regiones.

(V) – Todas las microrregiones pueden tener de esa manera la concordancia buscada con la región de la que forman parte funcionalmente, o sea cumple con un propósito fundamental.

(I) - Como varios de los departamentos se vinculan con dos mesorregiones y en algún caso con tres, para ellos la participación en la gestión se hace más compleja que en la alternativa “A”.

Esta alternativa admite dos variantes en cuanto a la forma de representación para integrar la dirección de cada mesorregión y de los grandes subespacios componentes:

En la alternativa “B 1” la representación es única por cada departamento, la cual comprende todas las zonas del mismo que integran una misma mesorregión. Están representados los departamentos que incluyen la zona donde está el centro principal de una las microrregiones componentes y puede incluir también los departamentos que tengan zonas con un área local completa o con su parte principal, en estos casos puede ser con una representación alternativa en los sucesivos períodos, pero que es permanente en el subespacio del que forma parte.

(V) Cada departamento integrante tiene así un único representante para esa mesorregión y de esa forma todos los departamentos que la integran con territorios significativos están en igualdad de condiciones, además por la forma de designación de los representantes se establece una vinculación bien clara y directa con los gobiernos departamentales lo que es muy importante.

(I) En los casos de que un mismo departamento tenga varias microrregiones en la misma mesorregión como sucede en Soriano con las de Mercedes y la de Dolores en la Litoral o Maldonado con las de Maldonado – San Carlos y Piriápolis – Pan de Azúcar en la Costera, no hay una representación diferenciada y específica por cada una de ellas.

En la alternativa “B 2” la representación es por cada una de las microrregiones que la integran, pudiendo así haber en alguna mesorregión varios representantes del mismo departamento. A su vez como es muy importante la articulación con la escala departamental, podría establecerse que la representación sea ejercida por un delegado del gobierno departamental en el caso de las microrregiones con centro en capitales o de las Juntas Locales en los otros casos.

(V) Todas las microrregiones están directamente representadas. Para aquella donde está la capital departamental, incluso puede ejercerla directamente el Intendente y para las demás delegar ese cometido en el presidente de la Junta Local más importante de cada zona.

(I) Con esta modalidad se puede generar diferente cantidad de representantes por departamento dentro de una mesorregión o incluso alguno de ellos podría quedar sin representación en ella.

Esto se puede solucionar agregando de ser necesario algún otro representante para determinados departamentos, pero de todas formas se hace mucho más complejo todo el funcionamiento.

Alternativa “C”) – Valorando la diversidad de actividades, la especificidad de los requerimientos de muchas de ellas y los permanentes cambios, admitir que la regionalización pueda ser diferente para cada actividad o programa, con lo que se generan múltiples planteos independientes entre sí, manteniendo así prácticamente la situación actual.

(V) – Máxima flexibilidad para atender los requerimientos de cada actividad sectorial y se dispone siempre de la mayor libertad para introducir en cada momento los cambios necesarios.

(I) – Dada la diversidad de planteos existentes y esperables, no se llega a conformar entidades espaciales como tales, dificultando las necesarias coordinaciones horizontales entre los organismos sectoriales, limitando la posibilidad de territorializar las políticas públicas, uno de los objetivos buscados. Tampoco ante esa variedad de ámbitos algo diferentes, no hay posibilidad de que se llegue a generar un sentido de identidad entre la población y la mesorregión que integra al ser algo bastante difuso..

Como paso previo para definir la solución que se entiende más conveniente, hay que apreciar el tema con toda su complejidad, conociendo las situaciones reales que se deben resolver, por lo que se presenta el Cuadros 8.1 que detalla las alternativas de conformación la “A” y la “B” con sus dos variantes “B 1” y “B 2”, ordenado según las mesorregiones propuestas, con las microrregiones existentes por tipo e indicando los departamentos correspondientes en cada caso. En el Cuadro 8.2 se presenta la relación entre departamentos y mesorregiones para las alternativas “A” y “B 1” pero ordenado según departamento. Resumiendo tenemos entonces:

La alternativa “C”, tiene la virtud de su gran flexibilidad, muy importante dado el contexto actual, pero esta modalidad si bien contempla los requerimientos para cada actividad sectorial o la ejecución de programas concertados, no llega a concretar un aporte efectivo para coordinar la gestión en forma más integrada, que es lo que se procura sea más factible de lograr trabajando con un territorio bien estructurado con un enfoque intersectorial.

La “A” es la más clara con relación al marco institucional e incluso puede facilitar generar la identificación de la población con ese ámbito mesorregional, pero como en muchos lugares sus límites reales no coinciden efectivamente con los departamentales, la magnitud de estos desajustes no justifican su aplicación, pues la alternativa “B”resuelve mejor ese aspecto.

La alternativa “B” cumple bien con el propósito principal, conformar mesorregiones que se corresponden con la realidad territorial, sin llegar generar dificultades de organización que no puedan superarse, por lo que se entiende que es la más satisfactoria y se propone su implementación utilizando la variante “B 1” por las ventajas ya indicadas.

Estas Unidades de Gestión Mesorregional deberán disponer de una Secretaría permanente cuya ubicación hay que definir, ya sea en uno de los núcleos principales, lo que en varios casos es problemático pues tienen centros bastante similares, lo que justificaría ir alternando entre ellos, pero esto podría complicar su funcionamiento, lo que obligaría a seleccionar alguno de ellos.

De todas formas hasta tanto se logre generar una modalidad de gobernanza, que implique un contexto más favorable para las acciones coordinadas, se van a presentar dificultades cuando se

proceda a comenzar a aplicar.

8.3 – El caso del área metropolitana de Montevideo

De acuerdo con lo indicado en el numeral 6.5 el territorio de la aglomeración metropolitana o Gran Montevideo debe a su vez definirse y delimitarse como un área metropolitana, una entidad o unidad de gestión territorial con características particulares y que requiere procedimientos específicos para actuar eficazmente en ella. A su vez el Subespacio Metropolitano se puede instrumentar aplicando el procedimiento general, igual que el conjunto del área metropolitana que integra la región Costera, incorporando en ese caso para estos temas la representación del departamento de Florida.

Esta área metropolitana tal como se ha definido solo constituye una parte de una región, siendo una microrregión notoriamente muy especial dentro de ella, pues dada su magnitud demográfica, económica y política dentro del contexto nacional, similar a la sumatoria de todas las demás del país, plantea dificultades adicionales de compatibilidad con las entidades de gobierno conexas.

Se entiende entonces que esta unidad de gestión a crear debería limitarse a ciertos cometidos bien definidos, pues no es conveniente generar quasi gobiernos que puedan llegar de alguna manera a rivalizar o interferir más allá de lo estrictamente imprescindible con el gobierno nacional o los departamentales formalmente y legítimamente establecidos. En el Mapa 8.1 se presenta una propuesta de delimitación y organización territorial para el AMI.

La estructura interna de la aglomeración metropolitana pasaría entonces a disponer de tres escalas de gestión, cada una de ellas con cometidos diferentes, por lo que es fundamental tener la capacidad de diferenciar lo más claramente posible los del nivel metropolitano respecto a los del nivel departamental y local, evitando generar responsabilidades redundantes:

- Una autoridad metropolitana a crear, para resolver los temas de ese nivel, con jurisdicción sobre el Gran Montevideo que debe incluir tanto áreas urbanas como el área rural próxima:
- Los gobiernos de las ciudades componentes de los tres departamentos, con su área rural más directamente vinculada con esos centros, pues también es fundamental mantener el normal funcionamiento de las áreas locales allí existentes, sin alterar la lógica articulación urbano rural alcanzada, que se afectaría si se conformasen como áreas de gestión totalmente diferentes:
 - . El gobierno del departamento de Montevideo, cuya jurisdicción a diferencia de los otros dos está totalmente incluida en esta área.
 - . Los gobiernos locales de los grandes sectores del AMI en el departamento de Canelones, organizados según los cuatro grandes ejes viales de acceso a la capital, ampliando las competencias en los casos que corresponda, ajustando el área de jurisdicción y pudiendo declarar electivas ciertas JLA o JLC que pasarían a ser JLAE (Las Piedras para el eje R.5, Toledo para el eje R.6-7, Pando para eje R.8 y San José de Carrasco para la Ciudad de la Costa.)
 - . El gobierno local del sector de R.1 Rincón de la Bolsa en el departamento de San José, aplicando similar procedimiento.

Como estas JLAE abarcan solo una parte de sus respectivos departamentos, seguirán dependiendo en materia legislativa de las respectivas juntas departamentales. Además puede crearse en esas áreas locales Unidades de Gestión Local similares a las que se proponen para el

resto del Interior y de sus propios departamentos.

- Autoridades de áreas sublocales en los tres departamentos, que complementan las anteriores:
 - . En Montevideo los 18 CCZ con sus juntas delegadas y concejos vecinales en funcionamiento.
 - . En la parte de Canelones, la JLA de la ciudad de La Paz y las JLC existentes en pueblos como Progreso, Joaquín Suárez, Sauce, Paso Carrasco o J. A. Artigas, más las que se puedan agregar.
 - . En la parte de San José, las que puedan llegar a crearse.

Las áreas locales internas de las grandes ciudades como Montevideo, donde funcionan los CCZ, son según se fundamentó en el numeral 2.1 al tratar las escalas de gestión, de acuerdo a los criterios manejados en este estudio, en realidad áreas sublocales. Como interesa mantener una gestión unificada para toda la ciudad que constituye una unidad socio económica y espacial, la integración de las juntas de áreas sub locales, es mejor que sean de similar orientación a la del gobierno del conjunto de la ciudad, pues si pasan a ser autónomas electivas, se puede perder la unidad en el manejo de la ciudad como un todo, con lo que se facilitan posibles procesos de segregación socio espacial, siendo muy negativos para una ciudad fragmentar partes de ella. Si de todas formas predominan las razones para que sean JLAE, no debería aplicarse el criterio de asignación de recursos previsto en el art. 60 de la LOM según lo ya indicado.

Con igual criterio para el AMI, en cada una de las cinco áreas locales componentes, que tendrían su propia JLAE, se procedería de igual forma para integrar las juntas de sus áreas sublocales.

En cuanto a la integración de la autoridad metropolitana, que dirigirá esta Unidad de Gestión, dada su naturaleza y tipo de cometidos no puede responder ni a un sistema excesivamente centralizado, ni a uno exclusivamente municipal, debiendo haber participación y equilibrio entre los representantes del gobierno nacional que podrían corresponder a la OPP, al MVOTMA dada la relevancia de los temas de OT a tratar y a otro ministerio a definir en cada período según los cometidos prioritarios, más los de cada uno de los tres departamentos involucrados.

En cuanto a la participación de la sociedad civil, dada la gran cantidad de población afincada en ella y la multiplicidad de organizaciones, parece más aconsejable formar un consejo consultivo asesor, con delegados de las más directamente relacionadas, tanto públicas como privadas, así además de los arriba indicados, se agregan de los entes de infraestructura, otros ministerios, la Universidad, tres por el conjunto de los CCZ, otro por el grupo de las JLAE del AMI, de las gremiales profesionales, de la Cámara de la Construcción, la de Industrias, del sector inmobiliario, del cooperativo, otras organizaciones sociales, etc.

La autoridad metropolitana debería disponer de una secretaría permanente y de un equipo técnico, para estudiar estos temas y coordinar con los restantes organismos.

9 – Criterios para la coordinación y posibilidades de gobernanza

9.1 - La coherencia general del sistema y su operatividad

Se deben realizar las verificaciones que aseguren la coherencia general del planteo, cuidando la compatibilidad entre las competencias que se asignen y los procedimientos a seguir, de manera que la relación entre las distintas escalas de gestión sea lo más sencilla posible, evitando superposiciones o responsabilidades difusas, que sean fuente de futuros conflictos u omisiones.

O sea que se debe verificar para todas las escalas que no haya competencias que se superpongan, ni que tampoco se generen vacíos legales por quedar otras sin asignar a ninguna de ellas. Además los atributos de las distintas escalas deben ser acordes con el marco jurídico general.

Para que la operativa del sistema de gestión alcance la eficacia buscada, debe ser capaz de funcionar razonablemente bien tanto en cada escala de gestión, como en la relación entre ellas. En el Cuadro 9.1 se indica el esquema de la organización planteada para coordinar la gestión económico – social del territorio, resumiendo la forma de integración de los órganos encargados de dirigir las Unidades de Gestión a crear para las distintas escalas espaciales.

Pero hay que tener presente que además de la calidad de la lógica o ingeniería del sistema de gestión que se proponga e implemente, hay otros factores que son decisivos para alcanzar las metas de operatividad buscadas, a los que si bien a algunos de ellos ya nos hemos referido, ahora interesa retomar y profundizar. Un factor importante es disponer de recursos humanos capacitados y motivados, dispuestos a asumir el desafío, que cuenten con equipamiento suficiente para cumplir con sus cometidos en las distintas escalas de gestión y otro factor decisivo es que la mayor parte del conjunto de autoridades que se desempeñen en la dirección de los distintos niveles de gobierno y ámbitos espaciales no obstruyan de alguna manera esta forma de gestión, pues se requiere una firme voluntad para llevar adelante este proceso, que a su vez dará lugar a un esfuerzo de formación socio cultural muy significativo e interesante.

Para aplicar este sistema de gestión habrá que encarar ajustes en distintos niveles de gobierno:

- En la organización territorial de los servicios nacionales se deben introducir cambios, que diferirán según los tipos de cometidos y la situación actual en cuanto al grado de desconcentración alcanzado, pero todos deben adecuarse a la regionalización que se proponga, pues se ha visto como los distintos ministerios y aun las direcciones de muchos de ellos aplican regionalizaciones distintas, por lo que para poner en vigencia las nuevas modalidades, todas esas regionalizaciones deben quedar enmarcadas en las nuevas. A su vez también se deben mejorar o crear los dispositivos que le permitan atender la necesaria desconcentración y poder procesarla con eficacia, como ser mediante gerencias encargadas de esta tarea o hasta incluso atenuando la actual organización de base sectorial por otra que contemple también el aspecto territorial por mesorregiones.

- En lo interno de los departamentos, también debe haber cambios importantes para adecuarse a las nuevas formas de gestión, pues implica encarar tres aspectos: hay que avanzar en la descentralización en materia municipal para llegar al nivel local, en tanto en lo propiamente departamental asumir la organización por zonas para mejorar la gestión de las microrregiones y para poder encarar lo supra departamental tanto para la coordinación con el gobierno nacional como con los demás gobiernos departamentales que comparten la misma mesorregión.

9.2 – La reforma del estado y las posibilidades de gobernanza

Se requiere fundamentalmente fortalecer la acción estatal, no propiamente en lo sectorial sino mejorando en forma sustancial su capacidad de integración horizontal, ya sea para actuar en determinados ámbitos espaciales, sea articulándose los diversos servicios, tomando en consideración la dimensión territorial en el marco de estrategias combinadas para atender su problemática específica o para encarar temas complejos que no se resuelven con solo adoptar

medidas sectoriales. Esto implica la ineludible necesidad de optimizar la coordinación de las instituciones públicas entre sí y con los gobiernos departamentales, así como con el sector privado y la sociedad civil en general, para poder concertar y validar las decisiones que se adopten.

Para lograr esto hay que resolver una serie de desafíos, ya sea en lo relativo a la participación, como ser coordinar actores que tienen una diferente lógica de acción y administrar las interdependencias resultantes, o la forma de atraer a la mesa de concertación a los actores más relevantes, hasta la capacitación para alcanzar acuerdos, especialmente de los representantes del sector público manejándose dentro de los márgenes establecidos en los marcos institucionales. O en otro aspecto como ser lograr incorporar estos temas en la agenda política, evitando que se sigan posponiendo indefinidamente, o incluso encontrar la manera de reducir el poder obstructivo que podría llegar a paralizar los procedimientos previstos de gestión.

Es entonces fundamental que el país alcance en los procesos políticos de sus distintos niveles de gobierno la capacidad de generar la necesaria gobernanza, lo que se facilitará al haber múltiples gobiernos en los que puedan coexistir los partidos en diferentes roles, de manera que tengan que estar dispuestos a acordar soluciones, de manera que la sociedad pueda ser capaz de disponer de la suficiente racionalidad como comunidad para adoptar las decisiones acertadas, las cuales en muchos casos no serán opciones obvias, sino que pueden ser opciones difíciles. A su vez en este marco la coordinación tanto interinstitucional dentro del sector público, como de este con el sector privado, debe entenderse como una herramienta fundamental de la gestión, como un componente inseparable de la gobernanza.

Para cumplir con los requisitos indicados se necesita un esfuerzo colectivo sostenido, por lo que implica un proceso de implementación que debe ser gradual, para facilitar el suficiente acostumbramiento y poder realizar los ajustes que oportunamente se requieran, de manera que la propia experiencia permita ir superando los problemas que se presenten, pero se entiende que redundará en una mejora sustancial de la efectividad de las políticas públicas y la gestión territorial, permitiendo evitar que este país se continúe rezagando con respecto a otros territorios mejor organizados y acompañar el desarrollo del país con el de las áreas más avanzadas y dinámicas de la macrorregión.

De existir voluntad de asumir por vastos sectores estos desafíos, se estará en condiciones de comenzar a aplicar los criterios planteados, lo cual es el objetivo principal de este estudio, pues es la acción en el medio social y espacial, el propósito definitivamente más importante.

Carlos Musso

Bibliografía

Temas generales

- Ascher F. (1995), *Metápolis ou l' avenir des villes*, capítulos 1, 2,3 y 6, Editions O. Jacob, París.
- Ascher, F.(1999), *De la planificación al amangement estratégico urbano*. Seminario Ciudades con Proyecto, Rosario: Municipalidad de Rosario
- Borja J. (1994), *Notas sobre ciudades, gobiernos locales y movimientos populares*, Revista Eure N° 59, S. de Chile.
- Borja J. & Castells, M.(1997), *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*,. Santillana

SA Taurus, Madrid.

- Cruz, C. N. (2001), "Gobernabilidad y governance democráticas: El confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional". En DHIAL, Magazine 23.
- Friedmann, J.(1992), Planificación para el siglo XXI: el desafío del post modernismo, Revista Eure N° 55, S. Chile.
- Furst D. (2002), La Coordinación en la Planificación Espacial, Documento Conf. en Concepción, Chile .
- Lebre, J. L. (1957), Desarrollo y Acondicionamiento de los Territorios, ITU, Fac. Arquitectura, Montevideo.
- Maillat, D. (1995), Desarrollo Territorial, Milieu y Política Regional, en Vázquez Barquero, A. y Garofoli, G. (Ed.), Desarrollo Económico Local en Europa.
- Pascual I Esteve, J. M. (1999), La planificación estratégica de ciudades, CIDEU, Barcelona
- Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio (PEOT) (1997), Primer borrador oficial
- Sack, R. D. (1986), Human Teritoriality: Its Theory and History, Capítulo1, Cambridge University Press, Cambridge.
- Sassen, S (1997), Las ciudades en la economía global, manuscrito simposio Barcelona, Departamento de Programas Sociales y de Desarrollo Sustentable, BID., Washington DC.
- Stöhr, W. (1992), Estrategias de desarrollo local para hacer frente a la crisis local, Revista Eure N° 55, S. de Chile
- Toynbee, A. (1971), Ciudades en Marcha, Emece Ed. SA., Buenos Aires.
- Veltz. P. (1996), Mondialisation, Villes et Territoires. L' économie d'archipel, 1ª parte, PUF, París.

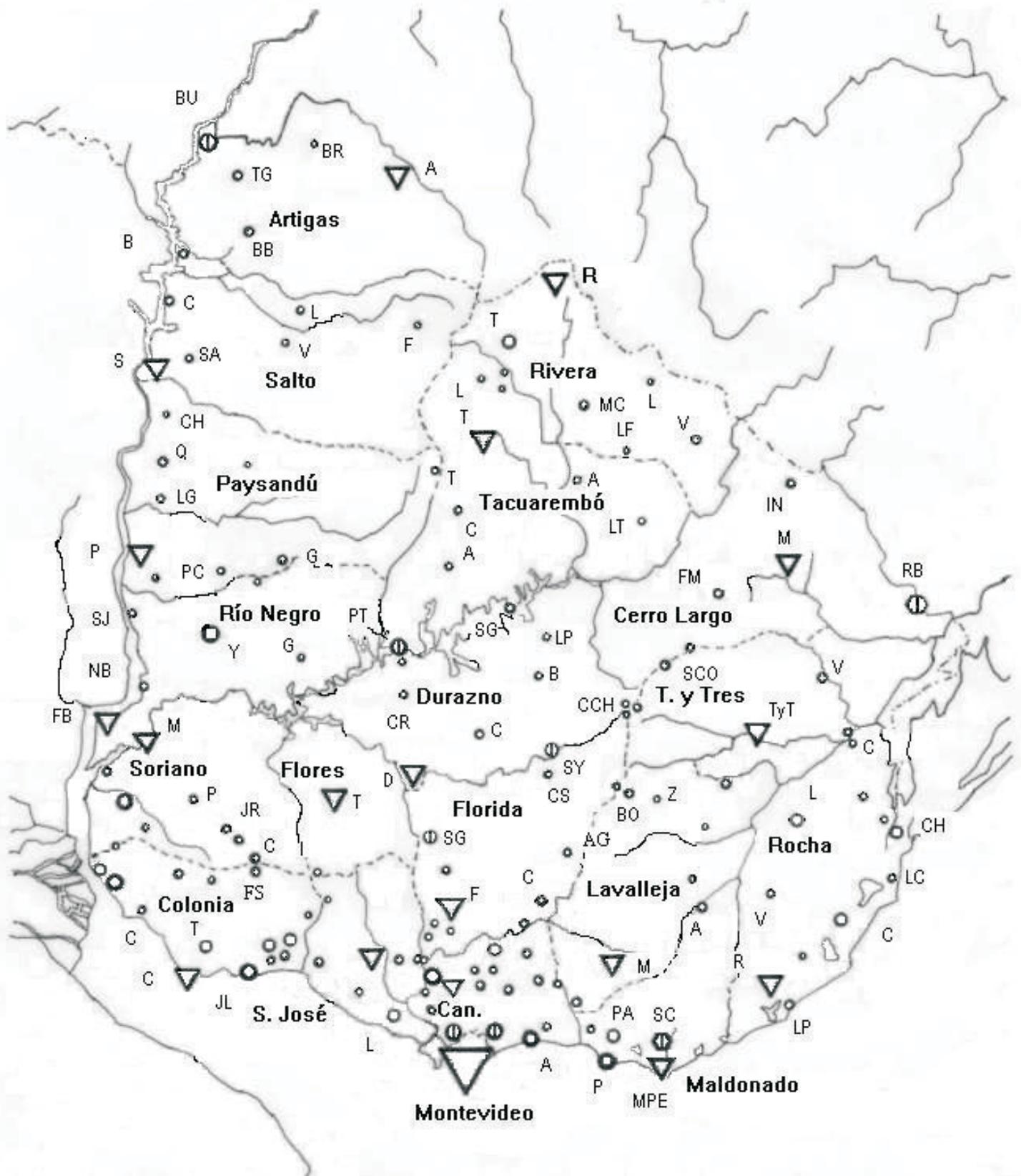
Referida a Latinoamérica

- Albuquerque, F. (1999), Cambio estructural, desarrollo económico local y reforma de la gestión pública, en Desarrollo local en la globalización, CLAEH, Montevideo.
- Albuquerque, F. (1999), Desarrollo local /regional y fomento empresarial en A. L. En Ciudad y Territorios, Ministerio de Fomento, Madrid.
- Boisier, S. (1994), Crisis y alternativas en los procesos de regionalización, Revista CEPAL N° 52, S. de Chile.
- Boisier, S- (1996), Modernidad y Territorio, Cuadernos del ILPES N° 42, Santiago de Chile.
- Boisier, S (2001), Conocimiento estructural y conocimiento funcional para la gestión territorial.
- De Mattos, C. (1990), Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional, Revista Interamericana de Planificación N° 89, Guatemala.
- De Mattos, C. (1993), La obstinada marginalidad de las políticas Territoriales: el caso Latinoamericano, Revista de Estudios Regionales, Universidades de Andalucía.
- De Mattos, C. (1998), Reestructuración, crecimiento y expansión metropolitana en las economías emergentes latinoamericanas. Economía, Sociedad y Territorio, vol. 1, N° 4, p.723-754, Santiago de Chile.
- Elizalde A. (2003), Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local, CEPAL, S. Chile.
- Haldewang, Ch von, (1990), Hacia un concepto politológico de la descentralización del estado en América Latina, Revista Eure N° 50, Santiago de Chile.

- Lahera, E.(1994), Nuevas orientaciones para la gestión pública, Revista CEPAL N° 52, Santiago de Chile
- Paiva, A. (2001), Panorama metropolitano en Latinoamérica: Argumentos para la gestión metropolitana, en Revista Urbana N° 29, Universidad Central de Venezuela y Universidad de Zulia, Caracas.
- Reboratti, C. (1999), Escalas, gestión y territorio. A propósito de la gestión territorial, en Desarrollo local en la globalización, CLAEH, Montevideo.
- Reboratti, C. (2003), Desarrollo regional y territorios privatizados, en Territorio, sociedad y región.. C. Acuña y A. Riella compiladores. Departamento Sociología, Facultad Ciencias Sociales, UDELAR, Montevideo.
- Silva Lira I. (2003), Disparidades, competitividad local y regional en América Latina, CEPAL, S. de Chile.

Referida al Uruguay

- Bervejillo, F (1998), “La reinversión del territorio: un desafío para ciudadanos y planificadores”. En UNCRD (Ed.), Planeamiento del Desarrollo Regional en el Siglo XXI: América Latina y el Caribe, Nagoya.
- Bervejillo, F; Yim, CH. K. (1995), Informe Intermedio, Estudio General para las Directrices de Ordenamiento y desarrollo del Territorio; Análisis Prospectivo de Microrregiones, Montevideo
- Cagnoni, J. A. (1984), Estado y Sociedad: El principio de Subsidiaridad, en Revista CLAEH N° 29, Montev..
- Cagnoni, J. A. (2002), La actualización normativa de la descentralización, en Propuesta de descentralización y desarrollo local (PDDL) “La Paloma” Definición y alcance del proceso descentralizador, Montevideo.
- CLAEH, CINAM (1963); Situación económica y social del Uruguay Rural. Montevideo: MGA.
- Comisión Mixta para la Descentralización Política del Departamento de Montevideo (1994), Descentralización y Participación Vecinal, Junta Departamental de Montevideo.
- DINOT (1997), Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo, Documento Síntesis, Montevideo.
- Intendencia Municipal de Montevideo (2001), 10 años de descentralización, un debate necesario
- Lournaga, M. E. (2002), Rol del Municipio en el contexto actual. Actualización de la agenda de debates, en PDDL “La Paloma” op. cit..
- Magri, A.(2001), Un vacío legal: cinco años de parálisis en la construcción del marco legal de la descentralización en materia municipal, en La geografía de un cambio, coordinadora M. E. Lournaga, Inst. de Ciencia Política y Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- Rodé, P. (1991), Construir La Ciudad: Marcos Jurídicos y Gestión Urbana, Montevideo.
- Sureda, D. (2002) Autonomía y financiamiento municipal, en PDDL “La Paloma” op. cit..
- Woichsnicki, J. (2002), Bienvenida, en PDDL “La Paloma” op. cit..



Centros poblados según Tipo de autoridad local

Mapa 3.1 - URUGUAY SISTEMAS URBANOS DEPARTAMENTALES Y TIPO DE AUTORIDAD LOCAL

- ▽ Capital departamental
- ⊙ Junta local Autónoma Electiva (JLAE)
- ⊙ Cumplen condiciones para ser JLAE y tienen J. L. Autónoma
- ⊙ Cumplen condiciones para ser JLAE y tienen J.L. Delegada
- ⊙ De 5 a 10 mil habitantes, con J. L. Autónoma
- ⊙ De 5 a 10 mil habitantes, con J. L. Delegada
- ⊙ De 2 a 5 mil habitantes, con Junta Local Delegada
- ⊙ De 500 a 2 mil habitantes, con J.L. Delegada
- ⊙ Menores a 500 habitantes, con J. L. Delegada

Cuadro 3.1 - SISTEMAS URBANOS DEPARTAMENTALES, JUNTAS LOCALES POR TIPO Y POSIBILIDADES DE EXTENSIÓN DEL PROCESO DE MUNICIPALIZACION

Departamentos del Interior	Población Total en 1996	Centros Poblados según Población en 1996									Juntas Locales Existentes			Nuevas JLAE factibles	
		Ciudades Medias			Ciudades Menores y Villas			Villas y Pueblos			Delegadas o Centralizadas	Autónomas	Autónomas Electivas (JLAE)	Según marco legal	Potenciales en 2ª y 3ª instancia
		Mayores de 50.000 hab.	25.000 a 50.000	20.000 a 25.000	10000 a 20.000	7.500 a 10.000	5.000 a 7.500	2.000 a 5.000	1000 a 2.000	500 a 1.000					
TOTAL INT. con A.M.I.	1818924	7	11	5	11	6	8	32	34	40	135	7	3	12	15
CANELONES en el A.M.I.	297935	L.P.-L.Pie.-Pr. Ciudad Costa Pando - R.8	Tol.-Sce.-Sua.	--	--	--	--	--	--	--	7	3	--	3	3 (La Paz) (Las Piedras) (Pando)
SAN JOSE en el A.M.I.	22402	--	--	Rcón.d.Bolsa	--	--	--	--	--	--	1	--	--	1	--
ST. INT. excl. el A.M.I.	1498587	4	10	4	11	6	8	32	34	40	127	4	3	8	12
CANELONES excl. el A.M.I.	145118	--	--	--	CANELONES Santa Lucía Atlántida-P.Plata Salinas-Pinamar	--	San Ramón	5	7	3	14	1 (S. Lucía)	--	2	1
SAN JOSE excl. el A.M.I.	74262	--	SAN JOSÉ	--	--	<i>Libertad</i>	--	2	1	2	7	--	--	--	1
COLONIA	120241	--	--	COLONIA	Carmelo Juan Lacaze	<i>Nva. Helvecia Rosario Nva. Palmira</i>	Tarariras	3	--	3	13	--	--	2	4
MALDONADO	127502	MALD.-P.ESTE	--	San Carlos	--	Piriapolis	Pan d.Azúcar	1	1	1	5	--	1	1	1
ROCHA	70292	--	ROCHA	--	--	Chuy	Castillos Lascano	1	4	1	10	--	--	--	3
LAVALLEJA	61085	--	MINAS	--	--	--	--	3	1	2	6	--	--	--	--
FLORIDA	66503	--	FLORIDA	--	--	--	Sarandí Gde.	2	5	4	12	1	--	--	--
DURAZNO	55716	--	DURAZNO	--	--	--	Sarandí del Yí	1	3	2	6	1	--	--	1
FLORES	25030	--	--	TRINIDAD	--	--	--	--	1	--	1	--	--	--	--
SORIANO	81557	--	MERCEDES	--	Dolores	--	--	1	3	4	10	--	--	1	--
RIO NEGRO	51713	--	--	F. BENTOS	Young	--	--	1	1	2	5	--	--	1	--
PAYSANDU	111509	PAYSANDU	--	--	--	--	--	2	2	4	8	--	--	--	--
SALTO	117597	SALTO	--	--	--	--	--	2	--	4	6	--	--	--	--
ARTIGAS	75059	--	ARTIGAS	--	Bella Unión	--	--	2	--	2	3	--	1	--	--
RIVERA	98472	RIVERA	--	--	--	--	Tranqueras	2	--	--	5	--	--	--	1
TACUAREMBO	84919	--	TACUAREMBO	--	Paso de losToros	--	--	1	1	3	8	1	--	1	--
CERRO LARGO	82510	--	MELO	--	Río Branco	--	--	1	2	1	3	--	1	--	--
TREINTA Y TRES	49502	--	T. Y TRES	--	--	--	--	2	2	2	5	--	--	-	--

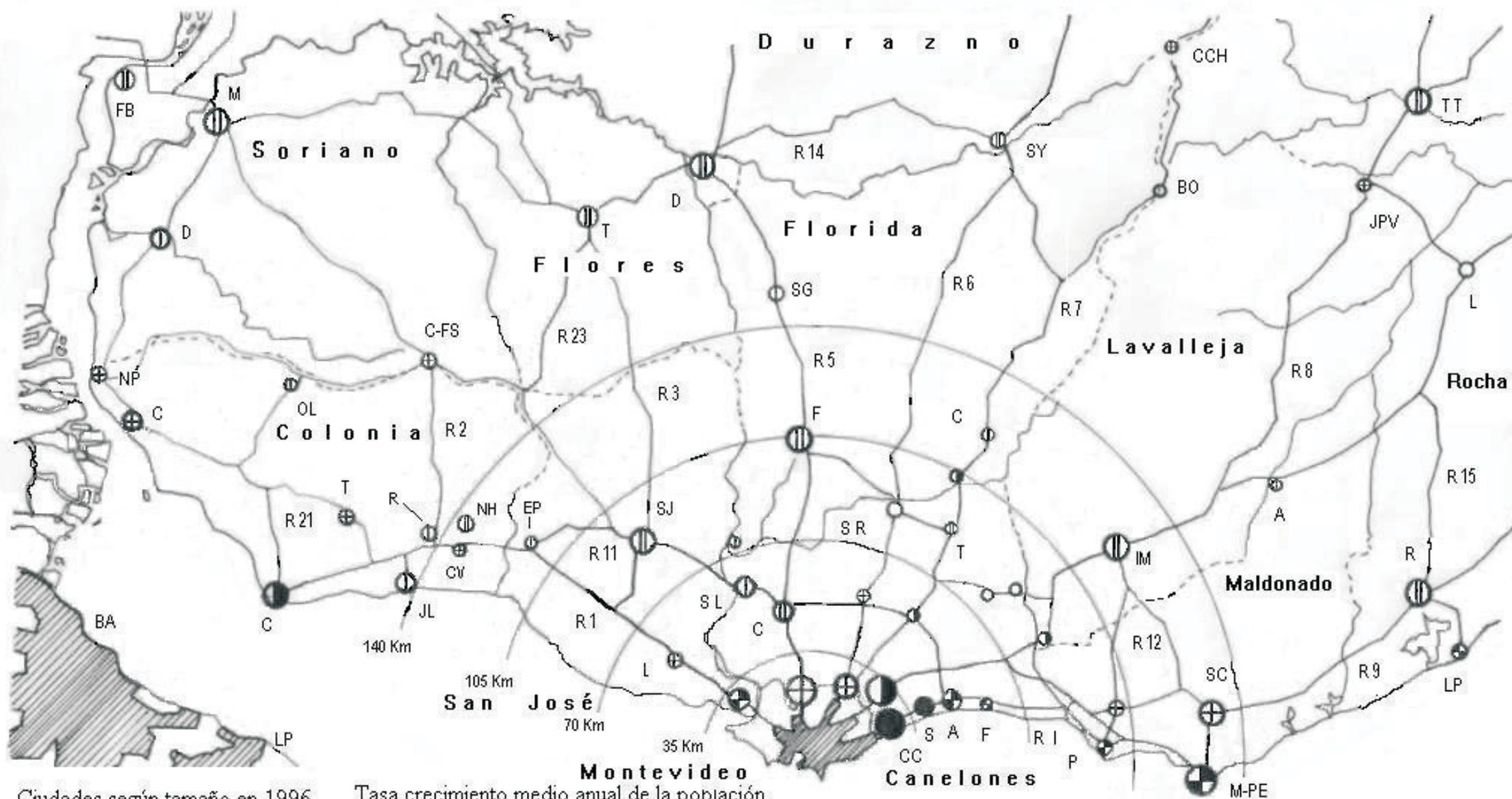
Nota: - Las capitales departamentales se indican con mayúscula

- Las ciudades que actualmente son sede de Juntas Locales Autónomas Electivas (JLAE) de Gestión Ampliada se indican con minúscula en negrita y en un rectángulo con fondo grisado.

- Las ciudades que por el Art. 288 de la Constitución pueden ser sede de JLAE se indican con minúscula y en negrita.

- Las ciudades entre 7500 y 10 mil hab. se consideran como potenciales en 2ª instancia futuras sedes de JLAE y se indican con minúscula cursiva y en negrita. Las entre 5 mil y 7500 hab. como potenciales en 3ª instancia.

Fuente: Elaborado para este estudio con datos de población del I.N.E., aplicando el criterio de sumar al centro principal la población de poblados contiguos del mismo departamento.



Ciudades según tamaño en 1996

Tasa crecimiento medio anual de la población durante el período 1985 - 1996

- Mayores de 50 mil habitantes
- De 25 a 50 mil
- De 10 a 25 mil
- De 5 a 10 mil
- De 2 a 5 mil

- Decece, de -6,4 a 0 cada mil hab.
- Decece de 0,1 a 6,4 " "
- Decece de 6,5 a 12,9 " "
- Decece de 13 a 19,4 " "
- De 19,5 a 25,9 cada mil hab.
- De 26 a 51,9 " "
- Mayor de 52 " "

**Mapa 4.1 - MONTEVIDEO Y ÁREA METROPOLITANA
EVOLUCIÓN RECIENTE DE LAS CIUDADES**

Escala:

0 10 20 30 40 50

100 Km



Cuadro 4.1 - EVOLUCION DE LA POBLACION TOTAL, URBANA Y RURAL , SU DISTRIBUCION Y TASAS DE CRECIMIENTO SEGUN GRANDES AREAS CENSOS 1908, 1963, 1985 Y 1996

Grandes Areas	Año	Población Total		Población por Tamaño Asentamiento				Tasa Media Anual crecimiento población cada mil hab.	
				en Centros		Dispersa y en		Período	T. m. a.
		> 500 hab.	en C.< 500 hab.	Población	% T. Nac.	Población	% T. Nac.		
TOTAL NACIONAL	1908	1042686	100,0	508505	48,8	534181	51,2	1908 - 1963	16,7
	1963	2595510	100,0	2070788	79,8	524722	20,2	1963 - 1985	5,9
	1985	2955239	100,0	2559017	86,6	396222	13,4	1985 - 1996	6,5
	1996	3163763	100,0	2828926	89,4	334837	10,6		
SUB TOTAL MONTEVIDEO con la actual A M I	1908	328910	31,5	301871	29,0	27039	2,6	1908 - 1963	25,9
	1963	1339790	51,6	1280443	49,3	59347	2,3	1963 - 1985	6,8
	1985	1556634	52,7	1507556	51,0	49078	1,7	1985 - 1996	6,4
	1996	1665176	52,6	1611962	51,0	53214	1,7		
DEPTO. MONTEVIDEO	1908	309231	29,7	291915	28,0	17766	1,7	1908 - 1963	25,0
	1963	1202757	46,3	1163623	44,8	39134	1,5	1963 - 1985	4,0
	1985	1311976	44,4	1279596	43,3	32380	1,1	1985 - 1996	2,3
	1996	1344839	42,5	1307562	41,3	37277	1,2		
CANELONES y SAN JOSE en actual A M I	1908	19679	1,9	9956	1,0	9273	0,9	1908 - 1963	35,9
	1963	137033	5,3	116820	4,5	20213	0,8	1963 - 1985	26,7
	1985	244658	8,3	227960	7,7	16698	0,6	1985 - 1996	25,8
	1996	320337	10,1	304400	9,6	15937	0,5		
INTERIOR excluyendo la actual A.M.I.	1908	713776	68,5	206634	19,8	507142	48,6	1908 - 1963	10,3
	1963	1255720	48,4	790345	30,5	465375	17,9	1963 - 1985	4,9
	1985	1398605	47,3	1051461	35,6	347144	11,7	1985 - 1996	6,5
	1996	1498587	47,4	1216964	38,5	281623	8,9		

Nota :

- % T. Nac., expresa el porcentaje respecto del Total Nacional del año correspondiente.
- Dada la diversidad de criterios utilizados en los sucesivos censos nacionales, se considera Población Rural a la asentada en forma dispersa o en poblados menores de 500 habitantes.
- En Montevideo y el AMI los poblados < 500 hab. por ser contiguos o muy próximos a otros mayores se consideran urbanos.
- El Area Metropolitana Inmediata actual de Montevideo comprende todos los Centros Poblados de las Secciones censales 4ª, 5ª, 6ª, 16ª y la 7ª de Canelones hasta El Pinar y Empalme Olmos y de la 6ª de San José hasta Playa Pascual y las áreas rurales contiguas, cuya delimitación se grafica en el Mapa 8.1.
- La población del área del AMI en el Censo 1908 se desglosa solo a efectos comparativos con la situación actual.

Fuente : Elaborado con datos del INE, resultados definitivos de Censos nacionales.

**Cuadro 4.2 - EVOLUCION DE LA DENSIDAD DE POBLACION TOTAL Y RURAL
SEGUN DEPARTAMENTOS, CENSOS DE 1908, 1963 Y 1996**

Departamento	Superficie Km ²	1 9 0 8		1 9 6 3		1 9 9 6	
		Densidad Población en Hab./ Km ² .		Densidad Población en Hab./ Km ²		Densidad Población en Hab./ Km ²	
		Bruta Total	Dispersa Rural y C< 500 h.	Bruta Total	Dispersa Rural y C< 500 h.	Bruta Total	Dispersa Rural y C< 500 h.
TOTAL NACIONAL	175016	5,96	3,1	14,8	3,0	18,1	1,9
ST. MONTEV. con act. A.M.I.	1390	237	19,5	964	42,7	1198	38,3
MONTEVIDEO	530	583	32,7	2269	73,8	2537	70,3
CANELONES actual A.M.I.	745	25,6	12,2	177	25,3	400	20,1
SAN JOSE actual A.M.I.	115	5,2	5,2	46	11,6	195	8,2
ST. INTERIOR excl .A.M.I.	173626	4,1	2,92	7,2	2,68	8,6	1,62
CANELONES excluyendo A.M.I.	3791	18,1	14,82	33,4	18,06	38,3	12,66
SAN JOSE excluyendo A.M.I.	4877	9,4	6,88	15,2	8,12	15,2	4,86
FLORES	5144	3,1	1,96	4,6	1,46	4,9	0,77
FLORIDA	10417	4,4	3,22	6,1	2,35	6,4	1,40
DURAZNO	11643	3,6	2,60	4,6	1,39	4,8	0,81
COLONIA	6106	8,9	6,38	17,2	6,11	19,7	3,83
SORIANO	9008	4,4	2,45	8,6	2,46	9,1	1,40
RIO NEGRO	9282	2,1	1,44	5,0	1,78	5,6	1,03
PAYSANDU	13922	2,8	1,42	6,3	1,68	8,0	1,08
SALTO	14163	3,3	1,68	6,5	1,95	8,3	1,25
ARTIGAS	11928	2,2	1,72	4,4	1,33	6,3	0,95
TACUAREMBO	15438	3,0	2,37	5,0	2,06	5,5	1,17
RIVERA	9370	3,8	2,84	8,2	3,02	10,5	1,68
CERRO LARGO	13648	3,3	2,60	5,2	2,00	6,0	1,16
TREINTA Y TRES	9529	3,0	2,46	4,6	1,31	5,2	0,82
LAVALLEJA	10016	5,1	3,73	6,6	2,38	6,1	1,13
MALDONADO	4793	6,0	4,46	12,8	5,26	26,6	2,76
ROCHA	10551	3,2	2,31	5,2	1,65	6,7	0,99

Notas:

- Dada la diversidad de criterios utilizados en los sucesivos censos nacionales, se considera como Población Rural :
 - . En el Interior excluyendo el AMI, a la asentada en forma dispersa o en poblados menores de 500 hab..
 - . En Montevideo y el AMI corresponde solo a la población dispersa pues los poblados < 500 hab. por formar parte de una gran conurbación se consideran urbanos.
- Para 1908, las zonas de los departamentos de Canelones y San José que forman la actual AMI, se desglosan solo a los efectos comparativos con los censos posteriores.
- A.M.I., actual Area Metropolitana. Inmediata de Montevideo. Incluye todos los Centros Poblados y áreas rurales contiguas de las Secciones Censales 4ª, 5ª, 6ª, 16ª y la 7ª de Canelones hasta El Pinar y Empalme Olmos y de la 6ª de San José hasta Playa Pascual, cuya delimitación se grafica en el Mapa 8.1.

Fuente: Elaborado con datos del INE, resultados definitivos de censos nacionales..

Cuadro 4.3 - PARTICIPACION EN EL P B I TOTAL NACIONAL, PRODUCTO PER CAPITA Y POR UNIDAD DE SUPERFICIE SEGÚN DEPARTAMENTO, AÑOS 1961 Y 1993

Departamento	Porcentaje de la Superficie Total del País	1 9 6 1				1 9 9 3			
		Producto		Bruto Interno		Producto		Bruto Interno	
		En	En miles			En	En miles		
		Porcentaje del Total	de U\$ por hab.		hab.(1)	Km ²	Porcentaje del Total	de U\$ por hab.	
TOTAL NACIONAL	100,0	100,0	0,53	8,0		100,0	4,38	79,2	
ST. INTERIOR	99,7	44,7	0,44	0,46	3,6	40,0	3,05	3,39	31,8
MONTEVIDEO	0,3	55,3	0,63	0,59	1465	60,0	6,18	5,41	15686
CANELONES	2,6	7,4	0,39	0,54	23,1	7,4	2,32	3,76	226,7
SAN JOSE	2,9	2,5	0,44	0,45	7,1	2,3	3,30	3,81	63,9
FLORES	2,9	0,9	0,49		2,3	0,8	4,64		22,6
FLORIDA	6,0	2,5	0,53		3,3	1,6	3,23		20,6
DURAZNO	6,7	1,7	0,44		2,1	1,4	3,43		16,4
COLONIA	3,5	4,1	0,53		9,4	3,2	3,74		73,7
SORIANO	5,1	2,7	0,47		4,1	1,7	2,92		26,5
RIO NEGRO	5,3	1,6	0,48		2,5	1,2	3,29		18,3
PAYSANDU	8,0	3,2	0,50		3,2	2,8	3,50		28,1
SALTO	8,1	2,6	0,38		2,6	3,0	3,51		29,2
ARTIGAS	6,8	1,5	0,40		1,8	1,3	2,42		15,2
TACUAREMBO	8,8	2,3	0,40		2,1	1,9	3,05		16,8
RIVERA	5,4	1,7	0,30		2,5	1,6	2,20		23,1
CERRO LARGO	7,8	2,0	0,39		2,1	1,6	2,67		16,1
T. Y TRES	5,4	1,3	0,42		2,0	1,1	3,21		16,7
LAVALLEJA	5,7	2,3	0,48		3,2	1,6	3,57		21,8
MALDONADO	2,7	2,6	0,59		7,7	3,8	4,16		110,7
ROCHA	6,0	1,8	0,44		2,3	1,6	3,19		21,3

Nota: - (1) Como no está desglosado el PBI generado por la población del AMI que trabaja en Montevideo, se le agrega esta otra columna de PBI per cápita, para ajustar los resultados en estos departamentos con el criterio de hacer corresponder la población que trabaja con el valor de la producción y así se estima considerando que un 60 % de la población activa del AMI trabaja en Montevideo. Se resta entonces el 60% de la población urbana total de los hogares radicados en el AMI en dichos departamentos, que se resta en ellos y se le suma a la población de Montevideo.

- Se indican con negrita los departamentos que tienen el menor PBI per cápita y PBI por superficie y con fondo gris los departamentos del Interior que tienen los mayores PBI por unidad.

Fuente : PBI de 1961, CIDE, Cuadro N° 5 ; PBI 1993, Inst. Economía de la Fac. de C. Econ., Conv. UTE - Udelar

Cuadro 4.4 - INGRESO MEDIO MENSUAL DE HOGARES URBANOS Y HOGARES CON CARENCIAS CRITICAS EN VIVIENDA SEGUN DEPARTAMENTO

Departamentos	INGRESO MENSUAL MEDIO DE LOS HOGARES URBANOS				HOGARES CON CARENCIAS CRITICAS EN VIVIENDA	
	Promedio 1982 - 1992		Promedio 1996 - 2000		1985	1996
	en Unidades Reajustables	Relación con Prom. Nac.	en Unidades Reajustables	Relación con Prom. Nac.	porcentaje de Hogares con carencias	porcentaje de Hogares con carencias
TOTAL NACIONAL	62,3	1,00	64,5	1,00	23,7	15,7
MONTEVIDEO	76,5	1,23	80,7	1,25	11,7	9,4
ST. INTERIOR	45,5	0,73	48,4	0,75	33,9	20,6
CANELONES, (1)	49,7	0,80	54,4	0,84	28,8	17,9
SAN JOSE	48,6	0,78	52,5	0,81	34,6	20,1
COLONIA	49,5	0,79	47,6	0,74	22,0	13,3
MALDONADO	58,7	0,94	56,3	0,87	24,9	15,7
DURAZNO	42,8	0,69	44,1	0,68	40,2	25,1
FLORIDA	48,6	0,78	54,4	0,84	37,6	21,1
FLORES	43,1	0,69	50,1	0,78	30,7	18,3
LAVALLEJA	49,9	0,80	46,3	0,72	34,4	22,8
ROCHA	42,2	0,68	44,8	0,69	40,1	22,1
SORIANO	47,0	0,75	43,7	0,68	29,1	16,8
SALTO	46,2	0,74	44,5	0,69	35,8	23,9
PAYSANDU	50,5	0,81	45,8	0,71	30,9	20,5
ARTIGAS	39,4	0,63	39,8	0,62	40,4	24,1
RIO NEGRO	40,4	0,65	47,5	0,74	32,9	18,9
RIVERA	37,5	0,60	40,0	0,62	47,5	27,9
TACUAREMBO	41,3	0,66	42,4	0,66	43,1	28,1
CERRA LARGO	39,7	0,64	43,6	0,68	48,2	28,7
TREINTA Y TRES	44,3	0,71	43,7	0,68	42,7	25,3

- Para el **Ingreso** se incluye siempre la información de la capital departamental, a la que se agrega la de otra localidad que cambia en los años sucesivos hasta 1996, excepto para 1992 que son solo de las capitales salvo para Canelones y los totales que incluyen otras localidades menores. Desde 1996 siempre se agregan los de otras ciudades > 5 mil hab..
- (1) Los datos de Ingreso hasta 1996 corresponden al promedio de las ciudades de Canelones, Las Piedras y Pando.
- Se indica con **negrita** los datos de los departamentos con ingresos mínimos y con mayores carencias.
- Se indica con **fondo gris** los datos de los departamentos del interior con mayor ingreso y menores carencias.
- Las **carencias críticas en vivienda** consideradas en el estudio hecho por el INE son: Tipo de Vivienda; Hacinamiento; Abastecimiento de Agua, Tipo de Servicio Sanitario y Energía Eléctrica.

Fuente: Elaborado con datos del I.N.E., Ingresos :Encuesta Continua Hogares. Carencias Críticas: Censos Nacionales.

Cuadro 4.5 - SISTEMA URBANO NACIONAL, CANTIDAD DE CIUDADES, POBLACION TOTAL Y TASA DE CRECIMIENTO MEDIO ANUAL, SEGÚN TAMAÑO EN 1996

GRANDES ÁREAS Y TAMAÑO DEL ASENTAMIENTO	Cantidad Localid. 1996	POBLACION						Tasa Media anual		Relación con la Tasa del Total Nacional	
		1996		1985		1963		85-96	63-85	del Total Nacional	
		Hab.	%	Hab.	%	Hab.	%	c.mil hab.	c.mil hab.	85 - 96	63 - 85
T O T A L P A Í S	268	3163763	100,0	2955241	100,0	2595510	100,0	6,4	5,9	1,0	1,0
ST. NACIONAL en LOCALIDADES > 2 mil h.	81	2765903	87,4	2504035	84,7	2036103	78,4	9,4	9,4	1,5	1,6
ST. NAC. RURAL y en LOCALID. < 2 mil h.	187	397860	12,6	451204	15,3	559407	21,6	-8,8	-9,7	-1,4	-1,7
TOTAL METROPOLITANO	6	1665176	52,6	1556634	52,7	1339790	51,6	6,4	6,8	1,0	1,2
MONTEVIDEO Urbano	1	1307562	41,3	1279596	43,3	1163623	44,8	2,0	4,3	0,3	0,7
AREA METROP. INMEDIATA Urbana	5	304400	9,6	227960	7,7	116820	4,5	27,1	29,3	4,2	5,0
MONTEVIDEO Rural y AMI Rural	-	53214	1,7	49078	1,7	59347	2,3	7,6	-8,6	1,2	-1,5
TOTAL INTERIOR excl. el AMI	262	1498587	47,4	1398605	47,3	1255720	48,4	6,5	4,9	1,0	0,8
ST. LOCALID. INTERIOR > 2.000 hab.	75	1153941	36,5	996479	33,7	755660	29,1	13,8	12,5	2,1	2,1
CIUDADES INTERIOR > 50.000 hab.	4	323558	10,2	267938	9,1	178083	6,9	17,8	18,3	2,8	3,1
CIUDADES INTERIOR 20.000 a 50.000	14	456237	14,4	409354	13,9	326397	12,6	10,2	10,3	1,6	1,7
CIUDADES INTERIOR 10.000 a 20.000	11	165541	5,2	136442	4,6	102192	3,9	18,2	13,0	2,8	2,2
LOCALID. INTERIOR 5.000 a 10.000	15	114763	3,6	101311	3,4	80592	3,1	11,8	10,4	1,8	1,8
LOCALID. INTERIOR 2.000 a 5.000	31	93842	3,0	81434	2,8	68396	2,6	13,4	7,9	2,1	1,3
ST. RURAL Y LOC. INTERIOR < 2.000 hab.	187	344646	10,9	402126	13,6	500060	19,3	-14,5	-9,9	-2,3	-1,7
LOCALID. INT. 500 a 2000 hab.	70	63023	2,0	51051	1,7	34685	1,3	19,8	17,4	3,1	2,9
LOCALID. INTERIOR < 500 hab. (Loc. < 500 hab. y Población Dispersa Rural)	117	43146	1,4	50489	1,7	465375	17,9	-14,8	-12,7	-2,3	-2,2
POBLACION DISPERSA RURAL	-	238477	7,5	300586	10,2			-21,8		-3,4	

Nota: - Las ciudades se ordenan según el intervalo de tamaño de población en 1996 y en ese grupo se computa la de años anteriores
 - Se aplica el criterio de contigüidad, cuando se conforman urbanizaciones sin discontinuidades > 500 m. se consideran como unificadas, incluso si están en distinto Depto., por tratarse de un Cuadro del sistema de centros a nivel nacional
 - El A.M.I. de Montevideo está delimitada según lo indicado en los Cuadros 4.1 y 4.2.
 - Para 1963 y por consiguiente la tasa de crecimiento 1963/85, la población asentada en centros < 500 hab.se presenta junto con la dispersa dados los cambios de criterio aplicados para el reconocimiento de estos centros en los relevamientos posteriores.

Fuente: Elaborado con datos del INE, Censos nacionales, aplicando el criterio indicado

CUADRO 4.6 - DISTRIBUCION DE LA POBLACION DEPARTAMENTAL SEGUN TAMAÑO Y CLASE DE ASENTAMIENTO Y EVOLUCION DE SU CONCENTRACION EN LA CAPITAL

Departamentos	Porcentajes de Población en la Capital Departamental			Población Total Depto. en 1996	Porcentajes Población en 1996 por Tamaño y Clase Asentamiento (1)					
	1908	1963	1985		en Centros				Dispersa	
					Capital del Depto.	Próximo a Capital Dep.	Otros mayores a 5000	500 a 5000	< 500	Rural
TOTAL NACIONAL	41,8	64,3	65,3	3163763	65,3	0,7	18,9	5,2	0,8	9,2
ST. INTERIOR con A.M.I.	19,7	36,3	39,7	1818924	41,9	0,9	32,8	9,0	1,4	14,0
ST. INT. excl. A.M.I.	20,2	40,2	47,3	1498587	50,9	1,1	19,5	11,0	1,6	15,9
MONTEVIDEO	94,3	96,4	97,2	1344839	96,9	0,3	0,0	0,0	0,0	2,8
CANELONES TOTAL	4,0	5,5	4,8	443053	4,4	0,0	74,9	6,7	0,8	13,2
CANELONES A.M.I.	--	--	--	297935	0,0	0,0	95,0	0,0	0,0	5,0
CANELONES excl. A.M.I.	5,3	11,3	13,1	145118	13,4	0,0	33,8	20,5	2,5	29,9
SAN JOSE TOTAL	23,7	32,9	35,4	96664	35,7	0,6	31,0	9,2	1,3	22,1
SAN JOSE A.M.I.	--	--	--	22402	0,0	0,0	95,8	0,0	0,0	4,2
SAN JOSE excl. A.M.I.	24,0	35,3	42,6	74262	46,5	0,8	11,5	12,0	1,7	27,5
FLORES	37,4	64,9	74,3	25030	80,0	0,0	0,0	4,1	0,9	14,9
FLORIDA	15,1	32,8	42,8	66503	47,5	0,0	8,5	22,1	3,0	18,9
DURAZNO	20,0	42,3	50,5	55716	54,9	2,2	13,6	12,3	1,1	15,9
COLONIA	6,3	12,9	12,7	120241	18,5	1,0	58,7	4,9	1,1	15,8
SORIANO	32,1	41,7	46,2	81557	48,2	0,0	26,6	9,9	1,5	13,8
RIO NEGRO	30,4	37,8	41,4	51713	43,7	0,2	28,5	9,6	2,0	15,9
PAYSANDU	41,6	64,4	73,4	111509	76,0	1,0	0,0	10,0	3,1	9,9
SALTO	42,5	63,3	74,5	117597	79,2	1,2	0,0	6,7	1,4	11,5
ARTIGAS	17,1	46,2	50,8	75059	53,6	1,7	23,3	8,1	2,1	11,3
TACUAREMBO	11,3	37,5	48,5	84919	54,0	0,4	15,7	9,1	1,3	19,6
RIVERA	22,6	53,2	69,5	98472	72,5	0,0	5,9	6,4	0,7	14,6
CERRO LARGO	17,3	47,0	53,9	82510	56,8	1,1	14,8	9,2	1,9	16,1
TREINTA Y TRES	16,0	49,4	53,6	49502	62,2	2,0	0,0	20,1	1,2	14,4
LAVALLEJA	16,4	47,7	56,4	61085	60,8	0,0	0,0	20,7	1,1	17,4
MALDONADO	10,6	32,6	48,2	127502	51,9	5,6	32,5	3,3	0,5	6,2
ROCHA	21,1	35,1	36,1	70292	37,0	0,0	34,6	15,3	1,7	11,4

Notas:

- (1) Se desglosan: Capitales Deptales. - Centros proximos a ellas. - Otros poblados según su tamaño incluyendo pobl. próximos.
- Se agrega a la población de la capital la de poblados contiguos, cuando conforman una urbanización sin discontinuidades > 500 m.
- Se consideran próximos los poblados cuyas áreas urbanizadas están separadas menos de 6 Km. entre si.
- La población de la ciudad de Montevideo en 1985 se ajustó según la revisión del INE publicada con los resultados del Censo 1996
- A.M.I., delimitada según lo indicado en los Cuadros 4.1 y 4.2

Fuente: Elaborado con datos del I.N.E. aplicando los criterios de contiguidad y proximidad para agrupar centros poblados..

CUADRO 4.7 - TIPO DE SISTEMA URBANO DEPARTAMENTAL EN BASE A LA CANTIDAD DE CIUDADES Y GRADO DE PRIMACIA DE SU CAPITAL

Departamentos	Cantidad de Ciudades que no son capitales		Relación Población de la capital respecto a las localidades mayores del Depto.				Tipo de Sistema Urbano
	> 10 mil hab.	5 a 10 mil hab.	2 ^a	3 ^a	2 ^a + 3 ^a mayores	la 4 ^a a 6 ^a mayores	
SALTO	0	0	34	41	19	52	Con capital netamente predominante
FLORES	0	0	19	143	17	--	
PAYSANDU	0	0	18	37	12	33	
RIVERA	0	1	12	21	8	21	
LAVALLEJA	0	0	7,5	16	5,1	8	Capital con predominio más moderado
TREINTA Y TRES	0	0	8,0	13	4,9	9	
FLORIDA	0	1	5,6	12	3,8	6	
DURAZNO	0	1	4,8	14	3,6	9	
SAN JOSE excl. A.M.I.	0	1	4,1	15	3,2	8	
CERRO LARGO	1	0	3,8	15	3,0	11	Con otra ciudad importante
TACUAREMBO	1	0	3,4	15	2,8	13	
ARTIGAS	1	0	2,4	17	2,1	12	
SORIANO	1	0	2,6	9	2,0	8	
RIO NEGRO	1	0	1,6	10	1,3	9	
MALDONADO	1	2	2,7	8	2,0	6,5	Sistemas con varias ciudades de cierta importancia
ROCHA	0	4	2,7	4	1,5	1,9	
SAN JOSE TOTAL	1	1	1,6	4	1,2	6,3	
COLONIA	2	4	1,3	2	0,7	0,8	
CANELONES excl. A.M.I.	3	1	1,2	1,4	0,6	0,8	
CANELONES TOTAL	7	1	0,2	0,3	0,1	0,2	

Notas:

- Los poblados contiguos del mismo Depto. se agrupan, (los que conforman una urbanización sin discontinuidades mayores de 500 m), sumándose sus habitantes.
- A.M.I., delimitada según lo indicado en los Cuadros 4.1 y 4.2.
- Los Deptos. de Canelones y San José se presentan de las 2 formas: completos o sin considerar la parte incluida en el AMI.

Fuente: Elaborado con datos del I.N E. aplicando el criterio de contigüidad para agrupar centros poblados del mismo Departamento.

Cuadro 4.8 - AREA METROPOLITANA DE MONTEVIDEO, SUPERFICIE, POBLACION EN 1996 , PARTICIPACION EN EL TOTAL NACIONAL Y TASA DE CRECIMIENTO SEGÚN CORONAS DE PROXIMIDAD A LA CIUDAD CENTRAL

Departamento	Montev. con 1ª Corona Ciudades				2ª Corona de Ciudades				ST. 1ª + 2ª		3ª Corona de Ciudades				ST. 1ª + 2ª + 3ª	
	Área Metropolitana Inmediata				Libertad, S.Lucía, Canelones, Atlant				Corona Ciudades		SE Col., S.José ,Florida, Minas, Mald.				Corona Ciudades	
	Sup. Km²	1996 Población % T. N.		Tasa m.a. 1985- 96	Sup. Km²	1996 Población % T. N.		Tasa m.a. 1985- 96	1996 Población % T. N.		Sup. Km²	1996 Población % T. N.		Tasa m.a. 1985- 96	1996 Población % T. N.	
Total	1390	1665176	52,6	6,4	3610	139619	4,4	10,5	1804795	57,0	9966	333284	10,5	10,4	2138079	67,6
Montevideo	530	1344839	42,5	2,3	--	--	--	--	1344839	42,5	--	--	--	--	1344839	42,5
ST otros Dep.	860	320337	10,1	25,8	3610	139619	4,4	10,5	459956	14,5	9966	333284	10,5	10,4	793240	25,1
Canelones	745	297935	9,4	25,0	2662	121070	3,8	11,8	419005	13,2	1126	24048	0,8	-10,4	443053	14,0
San José	115	22402	0,7	37,5	948	18549	0,6	2,6	40951	1,3	2306	52960	1,7	-0,5	93911	3,0
Colonia	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	789	41335	1,3	1,5	41335	1,3
Florida	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	1988	48275	1,5	5,0	48275	1,5
Lavalleja	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	1680	44898	1,4	2,3	44898	1,4
Maldonado	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	2077	121768	3,8	30,9	121768	3,8

Nota - Este Cuadro incluye tanto la población urbana como la rural de Montevideo y de cada corona de proximidad.

- En la 1ª Corona se incluye: Montevideo completo, Canelones Secc. 4ª parte central y E., 5ª, 6ª parte S., 7ª parte O. y 16ª, San José Secc. 6ª parte SE..
- En la 2ª Corona: Canelones Secciones 1º, 2ª, 3ª, 4ª parte O. Y NE., 6ª parte N., 7ª parte E., 8ª, 12ª, 13ª, 14ª y 15ª; San José Secc. 6ª parte central y O..
- En la 3ª Corona: Canelones Secc. 9ª, 10ª y 11ª; San José Secc. 1ª, 2ª parte central y sur, 3ª sur, 4ªsur, 5ª y 7ª ; Colonia Secc. 3ª parte S., 4ª , 10ª y 16ª ; Florida Secc. 1ª, 2ª parte S. Y O., 5ª, 12ª parte sur y 13ª; Lavalleja Secc. 1ª, 2ª y 13ª y Maldonado Secc. 1ª, 2ª parte S., 3ª , 4ª parte S., 5ª, y 6ª parte S..
- % T. N., indica el porcentaje de población con respecto al Total Nacional.
- Tasa m.a., es la tasa media anual cada mil habitantes de crecimiento de población en el período.

Fuente: Elaborado con datos del I.N.E..

Cuadro 4.9 - MONTEVIDEO Y AREA METROPOLITANA INMEDIATA, POBLACION TOTAL , PARTICIPACION EN EL CONJUNTO Y TASAS DE CRECIMIENTO Y SU EVOLUCION SEGÚN SECTORES POR GRANDES EJES VIALES, CENSOS 1908, 1963 , 1985 y 1996

Sectores Ciudad y del AMI por Grandes Ejes Viales	Ubicación	1 9 0 8		1 9 6 3		1 9 8 5		1 9 9 6		Tasa Crec. m. a.		
		Hab.	%	Hab.	%	Hab.	%	Hab.	%	08-63	63-85	63-96
Total Montevideo con el A M I		328910	100,0	1339790	100,0	1556634	100,0	1665176	100,0	25,9	6,8	6,4
Sub total Departamento de Montevideo		309231	94,0	1202757	89,8	1311976	84,3	1344839	80,8	25,0	4,0	2,3
C. Vieja, Centro, Cordón, Aguada, Com., 3 Cruces y Blanq.	Central y contig.	--	--	237301	17,7	206386	13,3	182913	11,0	--	-6,3	-11,3
Costa Este de P. Carretas a Carrasco, con Pque. Batlle	Costero Este	--	--	245691	18,3	300384	19,3	303712	18,2	--	9,2	1,0
Unión, Goes, Reducto, Cerrito, Brazo Oriental.	Intermedio NE.	--	--	215977	16,1	200711	12,9	195524	11,7	--	-3,3	-2,5
Capurro, Prado, P. Molino, Belvedere, Sayago	Intermedio NO.	--	--	171596	12,8	190424	12,2	192934	11,6	--	4,7	1,2
Maroñas, P. Blancas, Manga, Toledo Ch., Carrasco N.	Alej. y Perif. NE.	--	--	185816	13,9	229498	14,7	251760	15,1	--	9,6	8,8
La Teja, Victoria, Cerro, Colón, Melilla, P.Arena, S.Vaz.	Al. y Per.O y NO.	--	--	146376	10,9	184573	11,9	217996	13,1	--	10,6	15,8
Sub total Departamento de Canelones en A M I		19079	5,8	131736	9,8	229488	14,7	297935	17,9	35,8	25,6	25,0
Las Piedras, La Paz y Progreso, urbano eje R.5	Norte	4332	1,3	62785	4,7	88343	5,7	103770	6,2	49,8	15,6	15,3
Rural eje R.5	, ,	3864	1,2	6140	0,5	5592	0,4	5830	0,4	8,5	-4,2	3,9
Sauce, Toledo, Suarez y urbano eje R. 6, 7 y 84	Nor Noreste	2888	0,9	14282	1,1	27101	1,7	32827	2,0	29,5	29,5	18,3
Rural eje R.6, 7 y 84	, ,	2582	0,8	6751	0,5	5023	0,3	5033	0,3	17,6	-13,3	0,2
Pando, Empalme Olmos, urbano eje R. 8	Noreste	2736	0,8	22573	1,7	45819	2,9	56419	3,4	--	32,7	19,9
Rural eje R. 8	, ,	1917	0,6	4459	0,3	3623	0,2	2901	0,2	--	-9,4	-20,8
Ciudad de la Costa, Paso Carrasco y R.101	Este	0	0,0	13221	1,0	52678	3,4	89935	5,4	--	64,9	51,8
Rural franja costera	, ,	760	0,2	1525	0,1	1309	0,1	1220	0,1	12,7	-6,9	-6,6
Sub total Departamento de San José en A M I		600	0,2	5297	0,4	15170	1,0	22402	1,3	40,4	49,0	37,5
Rincón de la Bolsa, urbano R. 1	Oeste	0	0,0	3959	0,3	14000	0,9	21455	1,3	--	59,1	41,2
Rural eje R.1	, ,	600	0,2	1338	0,1	1170	0,1	947	0,1	14,7	-6,1	-19,8

Nota : - Tasa Crec. m.a., es la Tasa de crecimiento de población, medio anual cada mil habitantes en el período.

- Los sectores de Montevideo incluyen tanto la población urbana como la rural.

- Para 1908 la población de Montevideo no se desglosa por sectores pues solo están disponibles por Secciones.

- El AMI está delimitada según lo indicado en los Cuadros 4.1, 4.2 , 4.8 y en el Mapa 8.1

Fuente: Elaborado con datos del INE.

Cuadro 4.10 - INTERACCION ENTRE CIUDADES O PUEBLOS , SEGÚN MODALIDAD DE PROXIMIDAD GEOGRAFICA - Población en 1996 y distancias en Km

Pares de localidades costeras e interiores de la costa Este

Costeras	Hab.	Dist.	Interiores	Hab.	
La Floresta - C. Az.	3448	9	Soca	1764	
Piriápolis - Pl. Gde.	8700	10	Pan de Azúcar	6673	
Maldonado - P. Este	66968	14	San Carlos	24030	
La Paloma - C. Az.	5441	24	R o c h a	26021	

Ciudades y villas relativamente próximas entre sí

Localidad	Hab.	Dist.	Localidad	Hab.	Dist.	Localidad	Hab.
Migues	2004	6	Montes	1973			
Chuy	9805	8	18 de Julio	1139			
Aguas Corrientes	1046	8	Santa Lucía	16764	12	Canelones	19388
Casupá	2593	11	Fray Marcos	2053			
Isidoro Noblía	1964	13	Aceguá	1432			
Villa Soriano	1074	20	Dolores	17124	40	Mercedes	39322
Carmelo	16658	22	Nueva Palmira	8339			

Sucesiones lineales de ciudades y pueblos

Localidad	Hab.	Dist.	Localidad	Hab.	Dist.	Localidad	Hab.
Libertad	8353	10	Puntas Valdez	1036	12	Rafael Perazza	931
Cardona - F. S.	7617	14	Sta. Catalina	929	11	J. E. Rodó	1853
Cerro Chato	2945	31	Santa Clara	2459	25	Tupambaé	974
25 de Agosto	1727	16	Cardal	1274	15	25 de Mayo	1931
Piedras Coloradas	1104	25	Algorta	705	22	Guichón	4826

Posibilidad de complementación entre capitales departamentales

Localidad	Hab.	Dist.	Localidad	Hab.	Dist.	Localidad	Hab.
Mercedes	39322	31	Fray Bentos	22624			
Durazno	31852	40	Trinidad	20032			
San José	34552	47	Canelones	19388	52	Florida	31594
Minas	37146	75	Maldonado	66968	85	Rocha	26017
Rivera	71359	111	Tacuarembó	45891			
Melo	47520	113	Treinta y Tres	30794			

Redes Urbanas

Red Urbana - Sureste del departamento de Colonia							
Localidad	Hab.	Dist.	Localidad	Hab.	Dist.	Localidad	Hab.
Nueva Helvecia	9650	6	Col. Valdense	2876	20	Ecilda Paullier	2128
Rosario	9428	12	„ „	„	6	La Paz	644
Juan Lacaze	12988	26	„ „	„			

Red Urbana - Villas zona central del departamento de Canelones							
Localidad	Hab.	Dist.	Localidad	Hab.	Dist.	Localidad	Hab.
San Jacinto	3596	14	Santa Rosa	3263	6	San Antonio	1293
San Bautista	1685	6	„ „	„			

Nota - Las ciudades incluyen la población de los centros contiguos a ellas

Fuente: Elaborado con datos de población del INE.

5.1 - AREAS LOCALES, RELACIONES ENTRE ALGUNAS DE LAS VARIABLES QUE LAS CARACTERIZAN SUPERFICIE NECESARIA SEGÚN LA PROPORCIÓN DE POBLACIÓN NUCLEADA Y LA DENSIDAD DE POBLACIÓN RURAL

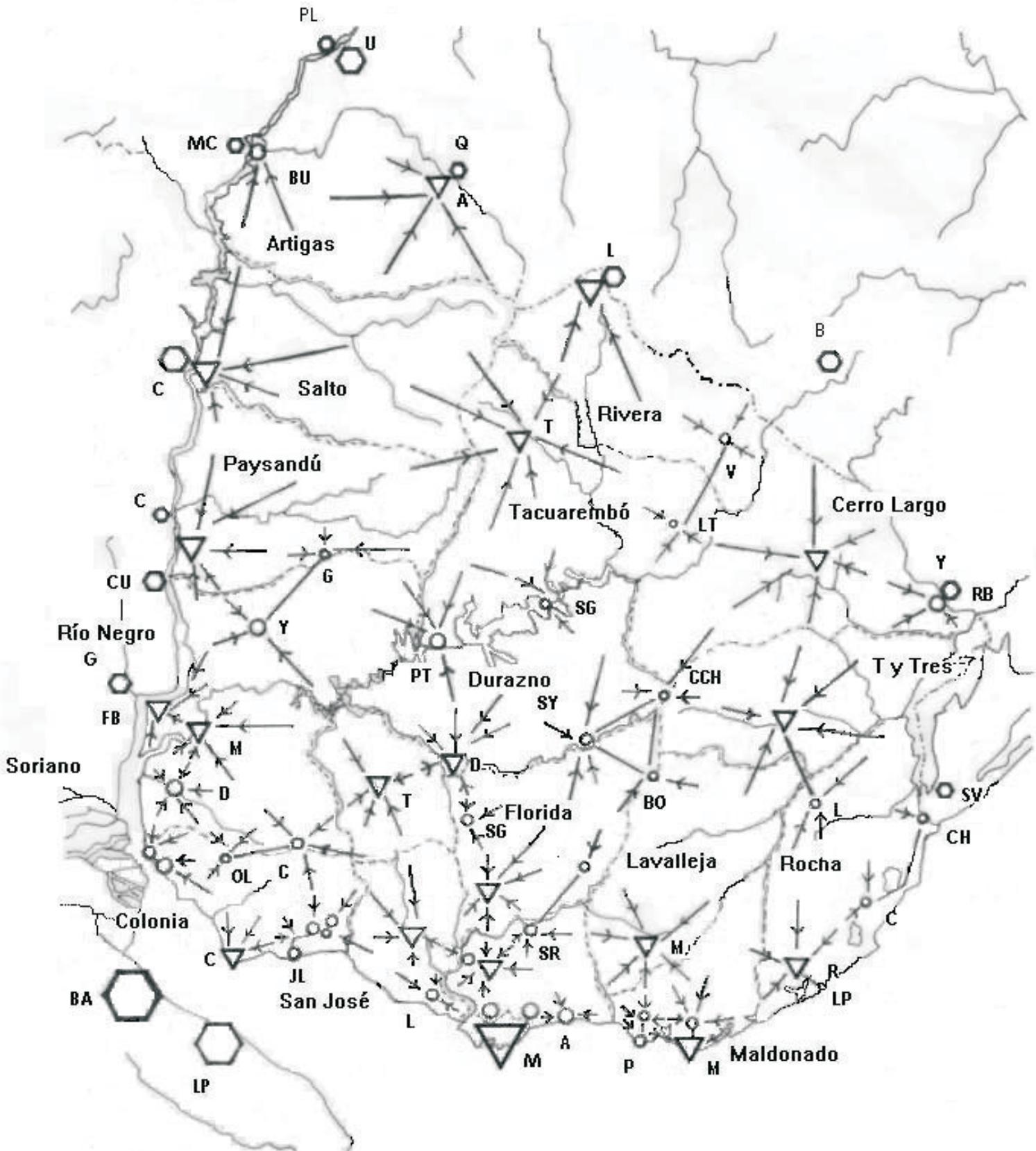
Criterio: Se considera que la población mínima necesaria para un buen funcionamiento del área local es de 3000 mil habitantes. Para cada una de las proporciones de población nucleada planteadas, se mantienen constantes la población urbana y la rural.

Resultado: Al aumentar la densidad de población rural disminuye la superficie necesaria del área local y con mayor proporción de población nucleada menor superficie para una misma densidad rural.

Densidad Población Rural hab./ Km ²	Población Núcleo		Pobl. Resto Area		Población Total		Superficie Necesaria en Km ²	Radio de Influencia Medio Km.	Densidad Población Total hab./ Km ²
	cantidad	%	cantidad	%	cantidad	%			
0,5	750	25,0	2250	75,0	3000	100,0	4500	37,8	0,67
1	750	25,0	2250	75,0	3000	100,0	2250	26,8	1,3
1,5	750	25,0	2250	75,0	3000	100,0	1500	21,9	2,0
2	750	25,0	2250	75,0	3000	100,0	1125	18,9	2,7
2,5	750	25,0	2250	75,0	3000	100,0	900	16,9	3,3
0,5	1000	33,3	2000	66,7	3000	100,0	4000	35,7	0,75
1	1000	33,3	2000	66,7	3000	100,0	2000	25,2	1,5
1,5	1000	33,3	2000	66,7	3000	100,0	1333	20,6	2,3
2	1000	33,3	2000	66,7	3000	100,0	1000	17,8	3
2,5	1000	33,3	2000	66,7	3000	100,0	800	16,0	3,8
0,5	1500	50,0	1500	50,0	3000	100,0	3000	30,9	1
1	1500	50,0	1500	50,0	3000	100,0	1500	21,9	2
1,5	1500	50,0	1500	50,0	3000	100,0	1000	17,8	3
2	1500	50,0	1500	50,0	3000	100,0	750	15,5	4
2,5	1500	50,0	1500	50,0	3000	100,0	600	13,8	5
0,5	2000	66,7	1000	33,3	3000	100,0	2000	25,2	1,5
1	2000	66,7	1000	33,3	3000	100,0	1000	17,8	3
1,5	2000	66,7	1000	33,3	3000	100,0	667	14,6	4,5
2	2000	66,7	1000	33,3	3000	100,0	500	12,6	6
2,5	2000	66,7	1000	33,3	3000	100,0	400	11,3	7,5
0,5	2250	75,0	750	25,0	3000	100,0	1500	21,9	2
1	2250	75,0	750	25,0	3000	100,0	750	15,5	4
1,5	2250	75,0	750	25,0	3000	100,0	500	12,6	6
2	2250	75,0	750	25,0	3000	100,0	375	10,9	8
2,5	2250	75,0	750	25,0	3000	100,0	300	9,8	10

NOTA.- Se plantean relaciones, con valores de las variables que son similares a los que tienen las Areas Locales existentes en el Uruguay.

Fuente: Elaborado para este estudio.



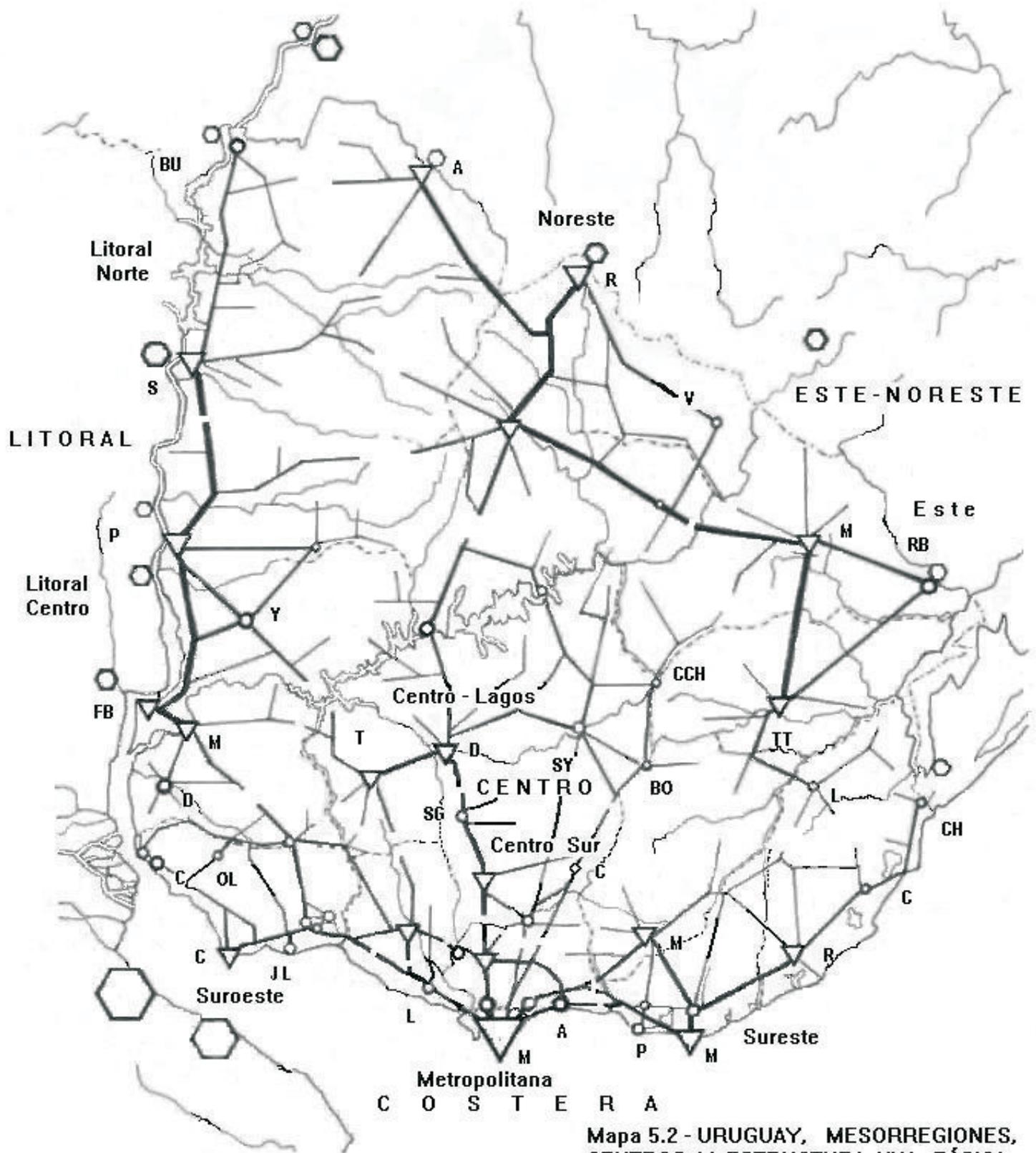
Mapa 5.1 - URUGUAY, MICRORREGIONES EXISTENTES Y POTENCIALES

Centros de microrregiones según tipo

- ▽ Capital departamental > 50 mil habitantes
- ▽ Capital departamental < 50 mil habitantes
- Otros centros microrregionales
- Centros microrregionales alternativos
- Centros microrregionales alternativos sin consolidar
- ⬡ Ciudades argentinas o brasileñas

- Relaciones internas de la microrregión
- Límite internacional
- Límite departamental





Centros microrregionales según tipo y tamaño

- ▽ Capitales departamentales > 50 mil hab.
- ▽ Capitales departamentales < 50 mil hab.
- Otros centros microrregionales
- ◊ Centros microrregionales alternativos
- ◊ Centros microrreg. alternativos sin consolidar
- Ciudades argentinas o brasileñas

Conexiones viales estructurantes

- Entre capitales departament. de la mesorregión
- Con otros centros microrreg. de la mesorregión o enlaces de nivel nacional
- - - Límite internacional
- - - Límite departamental

Escala :

0 50 100 150 200 Km

Cuadro 5.2 c - DIVISION ESTIMATIVA DE LOS DEPARTAMENTOS EN ZONAS , AREAS LOCALES COMPONENTES , SU ARTICULACIÓN EN MICRORREGIONES Y MESORREGIONES Y REQUERIMIENTOS COORDINACION TRANSFRONTERIZA

Departamento	Zonas de departamento	Centros de las Áreas Locales de la Zona			Ambitos a los que se integra la Zona		Coordinación transfronteriza según escala		
		Centros con Nivel supra Local	Centros de Nivel Local	Sin consolidar o potenciales	Microrregión	Mesorregión y Subespacio	Local	Microrregional	Mesorregión o Subespacio
SALTO	Salto Oeste.	SALTO	Constitución Belén	<i>Pueblo Lavalleja (Biassini)</i>	Salto	LITORAL, Lit. Norte	--	Concordia	Lit. r. Urug, E.R., Corr. y R.Gde. O.
	Salto NE. *	--	--	<i>(SdI.Arapey- C Guav.)</i>	Rivera *	ESTE - NE, Noreste	--	--	R.Gde.Cent.Sur
	Salto Este. *	--	--	<i>(Fernandez)</i>	Tacuarembó *	ESTE - NE, Noreste	--	--	R.Gde.Cent.Sur
ARTIGAS	Artigas Cent. y Este	ARTIGAS	--	<i>Sequeira (Bernabé Rivera) (P. Campamento)</i>	Artigas	ESTE - NE, Noreste	Artigas-Quaraí	Alegrete	R.Gde. Cent.Sur
	Artigas Oeste	Bella Unión	T. Gomensoro Baltasar Brum	--	Bella Unión	LITORAL, Lit. Norte	B.U.- M.Cas.- B. Q.	Uruguayana P.Libres - M.Caseros	Lit. r. Urug, E.R, Corr. y R.Gde. O.
RIVERA	Rivera C. y Norte	RIVERA	Tranqueras Minas de Corrales	<i>(C. Pelado- Lapuente) (Masoller)</i>	Rivera	ESTE - NE, Noreste	Rivera - Livram.	Livram.- Ros.-do Sul	R.Gde. Cent.Sur
	Rivera Centrosur	--	--	<i>(Las Flores)</i>	Tacuarembó *	ESTE - NE, Noreste	--	--	R.Gde.Cent.Sur
	Rivera SE.	--	Vichadero	--	<i>Vich. - R.6 y R.26 *</i>	ESTE - NE, Noreste	Cerrillada-Serrillada	Bagé	RG CS y Lagunar
TACUAREMBO	Tacbo. C. y Norte	TACUAREMBO	--	<i>Ansina Curtina (Paso del Cerro)</i>	Tacuarembó	ESTE - NE, Noreste	--	--	R.Gde.Cent.Sur
	Tacuarembó SO.	Paso de los Toros	San Gregorio	<i>Achar</i>	P. Toros - S. Greg.	CENT. Centro Lagos	--	--	--
	Tacuarembó Este	--	--	<i>Las Toscas</i>	<i>Vich. - R.6 y R.26 *</i>	ESTE - NE, Noreste	--	--	RG CS y Lagunar
CERRO LARGO	C .L. Cent. y Norte	MELO	Fraile Muerto	<i>Aceguá Isidoro Noblía</i>	Melo	ESTE - NE, Este	Aceguá- Aceg.	Bagé	RGS Lagunar
	Cerro. Largo SE.	Río Branco	--	<i>(Pl. Rosas)</i>	Río Branco	ESTE - NE, Este	R. Br.-Jaguarao	Pelotas - R.G.	RGS Lagunar
	C. Largo Oeste *	--	--	<i>Tupambaé</i>	<i>SdI. Yi - C.Ch.-B.y O.</i>	CENT. Centro-Lagos	--	--	--
T. Y TRES	T. y Tres Cent.y E.	TREINTA Y TRES	Vergara	<i>Gral. E. Martinez (Isla Patrulla)</i>	Treinta y Tres- <i>Lascano</i>	ESTE - NE, Este	--	--	RGS Lagunar
	T. y Tres Oeste	--	Cerro Chato Santa Clara	--	<i>SdI. Yi *- C.Ch.-B.y O.</i>	CENT. Centro-Lagos	--	--	--
LAVALLEJA	Lavalleja Sur	MINAS	Solís Mataojo	<i>Mariscala (Polanco)</i>	Minas	COSTERA, Sureste	--	--	--
	Lavalleja NO.*	--	Battle y Ord.	<i>Zapicán</i>	<i>SdI. Yi* - C.Ch.-B.y O.</i>	CENT. Centro-Lagos	--	--	--
	Lavalleja NE. *	--	J. P Varela	<i>Piraráj</i>	<i>T. y Tres *-Lascano</i>	ESTE - NE, Este	--	--	RGS Lagunar

- Nota: - Los centros de Areas Locales que son capitales departamentales se indican con letra mayúscu
- Los Centros con nivel supralocal tienen equipamiento y capacidad para actuar como centros a escala Microrregional e incluso en ciertos casos a escala Mesorregion
- Centros Locales sin consolidar son los que tienen carencias parciales en equipamiento y/o en su capacidad para actuar como centros a escala Local. Se indican con letra curs
- Los centros Locales potenciales son los que tienen grandes carencias, pero por su ubicación o evolución tienen condiciones para llegar a serlo, se indican con cursiva y entre parénte:
- Las Microrregiones que están sin consolidar se indican con letra cursiva
- El * en el nombre de la Zona indica que integra una Microrregión compartida entre dos o más Deptos. y cuyo centro principal está en otro Depto
- El * en el nombre de la Microrregión indica que es compartida entre dos o más Deptos y cuyo centro principal está en el otro Depto

Fuente : Elaborado aplicando criterios e información relativa al equipamiento de los centros, la población y su evolución, la red vial y distancias a otros centros de similar o mayor ni
Para la división de Mesorregiones y Subespacios se aplica la planteada por la DINOT con alguna variant

Cuadro 5.2 c - DIVISION ESTIMATIVA DE LOS DEPARTAMENTOS EN ZONAS , AREAS LOCALES COMPONENTES , SU ARTICULACIÓN EN MICRORREGIONES Y MESORREGIONES Y REQUERIMIENTOS COORDINACION TRANSFRONTERIZA

Departamento	Zonas de departamento	Centros de las Áreas Locales de la Zona			Ambitos a los que se integra la Zona		Coordinación transfronteriza según escala		
		Centros con Nivel supra Local	Centros de Nivel Local	Sin consolidar o potenciales	Microrregión	Mesorregión y Subespacio	Local	Microrregional	Mesorregión o Subespacio
SALTO	Salto Oeste.	SALTO	Constitución Belén	<i>Pueblo Lavalleja (Biassini)</i>	Salto	LITORAL, Lit. Norte	--	Concordia	Lit. r. Urug, E.R., Corr. y R.Gde. O.
	Salto NE. *	--	--	<i>(SdI.Arapey- C Guav.)</i>	Rivera *	ESTE - NE, Noreste	--	--	R.Gde.Cent.Sur
	Salto Este. *	--	--	<i>(Fernandez)</i>	Tacuarembó *	ESTE - NE, Noreste	--	--	R.Gde.Cent.Sur
ARTIGAS	Artigas Cent. y Este	ARTIGAS	--	<i>Sequeira (Bernabé Rivera) (P. Campamento)</i>	Artigas	ESTE - NE, Noreste	Artigas-Quaraí	Alegrete	R.Gde. Cent.Sur
	Artigas Oeste	Bella Unión	T. Gomensoro Baltasar Brum	--	Bella Unión	LITORAL, Lit. Norte	B.U.- M.Cas.- B. Q.	Uruguayana P.Libres - M.Caseros	Lit. r. Urug, E.R, Corr. y R.Gde. O.
RIVERA	Rivera C. y Norte	RIVERA	Tranqueras Minas de Corrales	<i>(C. Pelado- Lapuente) (Masoller)</i>	Rivera	ESTE - NE, Noreste	Rivera - Livram.	Livram.- Ros.-do Sul	R.Gde. Cent.Sur
	Rivera Centrosur	--	--	<i>(Las Flores)</i>	Tacuarembó *	ESTE - NE, Noreste	--	--	R.Gde.Cent.Sur
	Rivera SE.	--	Vichadero	--	<i>Vich. - R.6 y R.26 *</i>	ESTE - NE, Noreste	Cerrillada-Serrillada	Bagé	RG CS y Lagunar
TACUAREMBO	Tacbo. C. y Norte	TACUAREMBO	--	<i>Ansina Curtina (Paso del Cerro)</i>	Tacuarembó	ESTE - NE, Noreste	--	--	R.Gde.Cent.Sur
	Tacuarembó SO.	Paso de los Toros	San Gregorio	<i>Achar</i>	P. Toros - S. Greg.	CENT. Centro Lagos	--	--	--
	Tacuarembó Este	--	--	<i>Las Toscas</i>	<i>Vich. - R.6 y R.26 *</i>	ESTE - NE, Noreste	--	--	RG CS y Lagunar
CERRO LARGO	C. L. Cent. y Norte	MELO	Fraile Muerto	<i>Aceguá Isidoro Noblía</i>	Melo	ESTE - NE, Este	Aceguá- Aceg.	Bagé	RGS Lagunar
	Cerro. Largo SE.	Río Branco	--	<i>(Pl. Rosas)</i>	Río Branco	ESTE - NE, Este	R. Br.-Jaguarao	Pelotas - R.G.	RGS Lagunar
	C. Largo Oeste *	--	--	<i>Tupambaé</i>	<i>SdI. Yi - C.Ch.-B.y O.</i>	CENT. Centro-Lagos	--	--	--
T. Y TRES	T. y Tres Cent.y E.	TREINTA Y TRES	Vergara	<i>Gral. E. Martinez (Isla Patrulla)</i>	Treinta y Tres- <i>Lascano</i>	ESTE - NE, Este	--	--	RGS Lagunar
	T. y Tres Oeste	--	Cerro Chato Santa Clara	--	<i>SdI. Yi *- C.Ch.-B.y O.</i>	CENT. Centro-Lagos	--	--	--
LAVALLEJA	Lavalleja Sur	MINAS	Solís Mataojo	<i>Mariscala (Polanco)</i>	Minas	COSTERA, Sureste	--	--	--
	Lavalleja NO.*	--	Battle y Ord.	<i>Zapicán</i>	<i>SdI. Yi* - C.Ch.-B.y O.</i>	CENT. Centro-Lagos	--	--	--
	Lavalleja NE. *	--	J. P Varela	<i>Pirarajá</i>	<i>T. y Tres *-Lascano</i>	ESTE - NE, Este	--	--	RGS Lagunar

- Nota: - Los centros de Areas Locales que son capitales departamentales se indican con letra mayúscu
- Los Centros con nivel supralocal tienen equipamiento y capacidad para actuar como centros a escala Microrregional e incluso en ciertos casos a escala Mesorregion
- Centros Locales sin consolidar son los que tienen carencias parciales en equipamiento y/o en su capacidad para actuar como centros a escala Local. Se indican con letra curs
- Los centros Locales potenciales son los que tienen grandes carencias, pero por su ubicación o evolución tienen condiciones para llegar a serlo, se indican con cursiva y entre parénte:
- Las Microrregiones que están sin consolidar se indican con letra cursiva
- El * en el nombre de la Zona indica que integra una Microrregión compartida entre dos o más Deptos. y cuyo centro principal está en otro Depto
- El * en el nombre de la Microrregión indica que es compartida entre dos o más Deptos y cuyo centro principal está en el otro Depto

Fuente : Elaborado aplicando criterios e información relativa al equipamiento de los centros, la población y su evolución, la red vial y distancias a otros centros de similar o mayor ni
Para la división de Mesorregiones y Subespacios se aplica la planteada por la DINOT con alguna variant



Mapa 5.3 - URUGUAY Y REGIONES CONTIGUAS, NECESIDADES DE COORDINACIÓN TRANSFRONTERIZA

Ciudades según rol institucional y tamaño

- ▽ Capital nacional
- ⬡ Capital provincial o estadual
- Ciudades de 100 a 500 mil hab.
- Ciudades de 50 a 100 mil hab.
- Ciudades de 25 a 50 mil hab.
- Ciudades de 10 a 25 mil hab.
- Ciudades de 5 a 10 mil hab.

-  Coordinación a escala Mesoregional
-  Coordinación a escala Local y/o Microrregional
- Límite internacional
- - - Límite provincial o estadual

0 100 200 300 Km

Cuadro 5.3 - ESTIMACION DE MICRORREGIONES Y AREAS LOCALES SEGÚN EL DEPARTAMENTO Y ZONA DONDE ESTA SITUADO SU CENTRO PRINCIPAL

Departamentos	Pobl. 1996 en miles	Zona de depto.	Microrregiones			Áreas Locales						
			Internas Centro principal	Compartidas		Total	Consolidadas		Sin Consolidar		Potenciales	
				Centro principal	Otro Depto. intrgente		Internas	Compart.	Internas	Compart.	Internas	Compart.
TOTAL NACIONAL	3164	--	21	14	--	155	64	20	34	9	16	12
MONTEVIDEO	1345	--	--	Montevideo	Can., S. José	1	1	--	--	--	--	--
CANELONES en AMI	298	Can. en AMI	--	--	(Mont.)	4	4	--	--	--	--	--
SAN JOSE en AMI	22	S.J. en AMI	--	--	(Mont.)	1	1	--	--	--	--	--
ST. INT. excl. AMI	1499	55	21	13	--	149	58	20	34	9	16	12
CANELONES excl. AMI	146	Can. Central Can. Costa E. Can. NE. Can. Este	<i>Atl.- Costa E.</i>	CANEL.- S. Lucia -- <i>San Ramón</i>	Florida -- Florida (Lavalleja.)	15	4 2 1 1	1 -- 1 --	2 2 -- --	-- -- -- --	-- 1 -- --	-- -- -- --
SAN JOSE excl. AMI	74	S. J. Cent. y N. S. J. Sur S.J. Oeste	SAN JOSÉ <i>Libertad</i> --	-- -- (Colonia)	-- -- --	6	2 1 1	-- -- --	-- 1 --	-- -- --	-- -- --	1 -- --
COLONIA	120	Col. SO. Col. NO. Col. SE. Col. NE.	COLONIA Carm. - N.Palm. -- --	-- -- Ros. Col. SE. --	-- -- S. José (Soriano)	12	2 2 4 --	-- 1 -- 1	-- -- -- --	-- -- -- 1	-- -- -- --	-- -- 1 --
MALDONADO	128	Mald. Oeste Mald. Este	MALD.- P.E.- S.C. Pir. - P. Az.	-- --	-- --	7	2 2	1 --	-- --	-- 2	-- --	-- --
ROCHA	70	Rocha Sur Rocha Este Rocha Norte	ROCHA <i>Castillos-Chuy</i> --	-- -- (T. y Tres)	-- -- --	9	2 2 1	-- -- --	1 1 2	-- -- --	-- -- --	-- -- --
LAVALLEJA	61	Lav. Sur Lav. NE. Lav. NO.	-- -- --	MINAS -- --	Canelones (T.y Tres) (Durazno)	8	1 -- --	1 1 1	1 1 1	-- -- --	1 -- --	-- -- --
FLORIDA	67	Fda. Central Florida NO. Florida SO. Florida SE. Florida NE.	FLORIDA <i>Sarandí Gde.</i> -- -- --	-- -- (Canelones) (Canelones) (Durazno)	-- -- -- --	10	1 1 1 -- --	-- -- -- 2 --	3 -- -- -- 1	-- -- -- 1 --	-- -- -- -- --	-- -- -- -- --
DURAZNO	56	Dur. Central Durazno E. Durazno NO.	-- -- --	DURAZNO <i>Sarandí del Yí</i> --	Florida Fl. Lav., TyT, C.I. (Tac.)	8	1 -- --	1 1 --	-- 2 1	-- -- --	1 -- --	-- -- 1
FLORES	25	Flores C. y N. Flores SO.	TRINIDAD --	-- --	-- (Soriano)	3	1 --	-- --	-- --	-- 1	-- --	1 --
SORIANO	82	Sor. Norte Sor. Oeste Sor. SE.	MERCEDES Dolores --	-- -- <i>Cardona</i>	-- -- Col, Flo, S. J.	9	1 1 1	-- -- 1	1 1 --	1 -- --	1 -- --	-- -- --
RIO NEGRO	52	R. N. Oeste R. N. Central R. N. Este	F. BENTOS Young - <i>Guichón</i> --	-- -- --	-- -- (Tac.)	8	2 1 --	-- -- --	1 1 --	-- 1 --	-- 1 --	-- -- --
PAYSANDU	112	Pay. Oeste Pay. SE. Pay. NE. Pay. NO.	PAYSANDU -- -- --	-- -- --	-- (R. Negro) (Tac.) (Salto)	11	2 -- -- --	-- 1 -- --	1 -- -- --	-- -- 1 --	-- -- -- 1	-- 2 -- --
SALTO	118	Salto Oeste Salto Este Salto NE.	-- -- --	SALTO -- --	Paysandú (Tac.) (Rivera)	7	2 -- --	1 -- --	1 -- --	-- -- --	1 1 --	-- -- 1
ARTIGAS	75	Art. Cent. y E. Artigas Oeste	ARTIGAS Bella Unión	-- --	-- --	7	1 3	-- --	2 --	-- --	1 --	-- --
RIVERA	98	Riv. Cent. y N. Rivera SE. Riv. Cent. Sur	-- -- --	RIVERA <i>Vichad.-R6 y 26</i> --	Salto Tacbó. (Tacbó.)	7	3 1 --	-- -- --	-- -- --	-- -- --	1 -- --	1 -- 1
TACUAREMBO	85	Tac. Cent. y N. Tacbó. SO. Tacbó. Este	-- -- --	TACBO. P. Toros --	Salto, Pay, Riv. Dur., R. Negro (Rivera)	9	-- -- --	1 2 --	2 1 1	-- -- --	-- 1 --	-- -- --
CERRO LARGO	83	C.L. Cent. y N. C. L. SE. C. L. Oeste	MELO Río Branco --	-- -- --	-- -- (Durazno)	7	2 1 --	-- -- --	2 -- --	-- -- 1	-- -- --	-- 1 --
TREINTA Y TRES	50	T.y T. Cent. y E. T.y T. Oeste	-- --	T. Y TRES --	Rocha (Durazno)	6	2 --	-- 2	1 --	-- --	1 --	-- --

Nota: - El nombre de las Microrregiones con centro en capitales departamentales se indican con mayúscula y las restantes con minúscula.
- El nombre de las Microrregiones que están sin consolidar se indican con cursiva.
- En las Microrregiones extendidas con centro principal en ese Depto. se indican en la columna siguiente. los otros Deptos. que también tienen parte en ella.
- En las Microrregiones extendidas con centro principal en otro Depto. se indica con cursiva y entre paréntesis el nombre de ese otro Depto..

Fuente : Elaborado en base a los Cuadros 5.2a, 5.2b y 5.2c.



Mapa 6.1 - URUGUAY, CENTROS POBLADOS Y ÁREAS LOCALES COMPARTIDAS ENTRE DOS O MAS DEPARTAMENTOS

- ▽ Capital departamental
 - Ciudad 10 a 25 mil hab.
 - Ciudad 5 a 10 mil hab.
 - Pueblo 2 a 5 mil hab.
 - Pueblo 500 a 2 mil hab.
 - Pueblo < 500 hab.
 - Centros poblados bidepartamentales
 - ⊙ Centros de áreas locales compartidas
 - Vías férreas
 - - - - - Límite internacional
 - - - - - Límite departamental
- Escala :
 0 50 100 150 200 Km.

Cuadro 6.1 - LOCALIDADES EMPLAZADAS EN DOS O MAS DEPARTAMENTOS, FACTORES A CONSIDERAR PARA SU POSIBLE UNIFICACIÓN

Localidad	Departamento	Distancias en Km a :		Microrreg. que integra	Nivel de Equipam.	Sector del área rural en % de la Sup. Total		1996		1996		1985		1963	
		capital Depto.	otra loc. (1)			en ese Depto.	en otro Depto.	Viv.	%	Hab.	%	Hab.	%	Hab.	%
P. de los Toros Pblo.Centenario	Tacuarembó	141	67	P. Toros	Microrreg.	48		4247	93,5	13315	93,6	13026	93,7	11294	93,2
	Durazno	66	25		Sub Local	20		293	6,5	913	6,4	880	6,3	830	6,8
	Total	--	--		Microrreg.	68	32 R.Negro	4540	100,0	14228	100,0	13906	100,0	12124	100,0
Cardona F. Sanchez	Soriano	103	25	Cardona	<i>Microrreg.</i>	73		1596	60,8	4579	60,1	3822	59,9	4093	72,2
	Colonia	110	36		Local	27		1030	39,2	3038	39,9	2562	40,1	1576	27,8
	Total	--	--		<i>Microrreg</i>	100	--	2626	100,0	7617	100,0	6384	100,0	5669	100,0
Batlle y Ordoñez Nico Pérez	Lavalleja	192	35	B.O.- C.Ch.	Local	55		926	69,6	2298	72,1	2448	80,8	2712	78,5
	Florida	143	70		Local	40		405	30,4	890	27,9	580	19,2	743	21,5
	Total	--	--		Local	95	5 T. y Tres	1331	100,0	3188	100,0	3028	100,0	3455	100,0
Cerro Chato " " " "	T. y Tres	115	31	B.O.- C.Ch.	Local	27		500	42,3	1450	49,2	785	31,9	856	33,9
	Durazno	135	60		Local	28		462	39,1	990	33,6	1026	41,7	930	36,8
	Florida	202	59		Sub Local	17		221	18,7	505	17,1	648	26,4	738	29,2
	Total	--	--		Local	72	28 C. Largo.	1183	100,0	2945	100,0	2459	100,0	2524	100,0
25 de Agosto Ituzaingó	Florida	48	18	Can.-S.L.	Local	75		655	72,3	1727	69,2	1711	70,0	1586	68,5
	San José	30	17		Sub Local	25		251	27,7	769	30,8	734	30,0	729	31,5
	Total	--	--		Local	100	--	906	100,0	2496	100,0	2445	100,0	2315	100,0
Tambores "	Paysandú	211	170	Tacbó.	Local	70		390	70,4	928	62,7	1191	84,5	1347	88,5
	Tacuarembó	40	40		Sub Local	15		164	29,6	551	37,3	219	15,5	175	11,5
	Total	--	--		Local	85	15 Salto	554	100,0	1479	100,0	1410	100,0	1522	100,0
Agraciada "	Soriano	80	40	Carmelo	Sub Local	70		154	66,1	378	63,2	358	63,6	409	70,8
	Colonia	96	20		Sub Local	30		79	33,9	220	36,8	205	36,4	169	29,2
	Total	--	--		Sub Local	100	--	233	100,0	598	100,0	563	100,0	578	100,0
Piedra Sola " " " "	Paysandú	239	* 28	Tacbó	Sub Local	80		71	63,4	165	68,8	227	78,8	252	75,4
	Tacuarembó	68	* 28		Sub Local	20		41	36,6	75	31,3	61	21,2	82	24,6
	Total	--	--		Sub local	100	--	112	100,0	240	100,0	288	100,0	334	100,0
Valentines "	Teinta y Tres	85	* 30	B.O.- C.Ch.	Sub Local	70		58	64,4	142	69,6	163	67,9	154	59,0
	Florida	172	* 29		Sub Local	30		32	35,6	62	30,4	77	32,1	107	41,0
	Total	--	--		Sub Local	100	--	90	100,0	204	100,0	240	100,0	261	100,0
Illescas "	Lavalleja	167	* 25	B.O.- C.Ch.	Sub Local	45		28	48,3	72	54,1	68	49,3	89	44,5
	Florida	118	* 25		Sub Local	55		30	51,7	61	45,9	70	50,7	111	55,5
	Total	--	--		Sub Local	100	--	58	100,0	133	100,0	138	100,0	200	100,0

Nota: No incluye los casos situados en el AMI : La Paz - Abayuba, ni Paso Carrasco y Barra Carrasco con Montevideo
 - (1) Indica la distancia a la localidad más cercana del mismo departamento que sea centro de área local
 - * Indica que la distancia más corta es a otra localidad que también es bidepartamentada
 - Se destacan en negrita la cantidad mayor en cada relevamiento censal y las distancias significativamente menores
 - Se indican en cursiva los casos de centros microrregionales, locales y sub locales no consolidado:

Fuente: Elaborado con datos de población y vivienda del INE

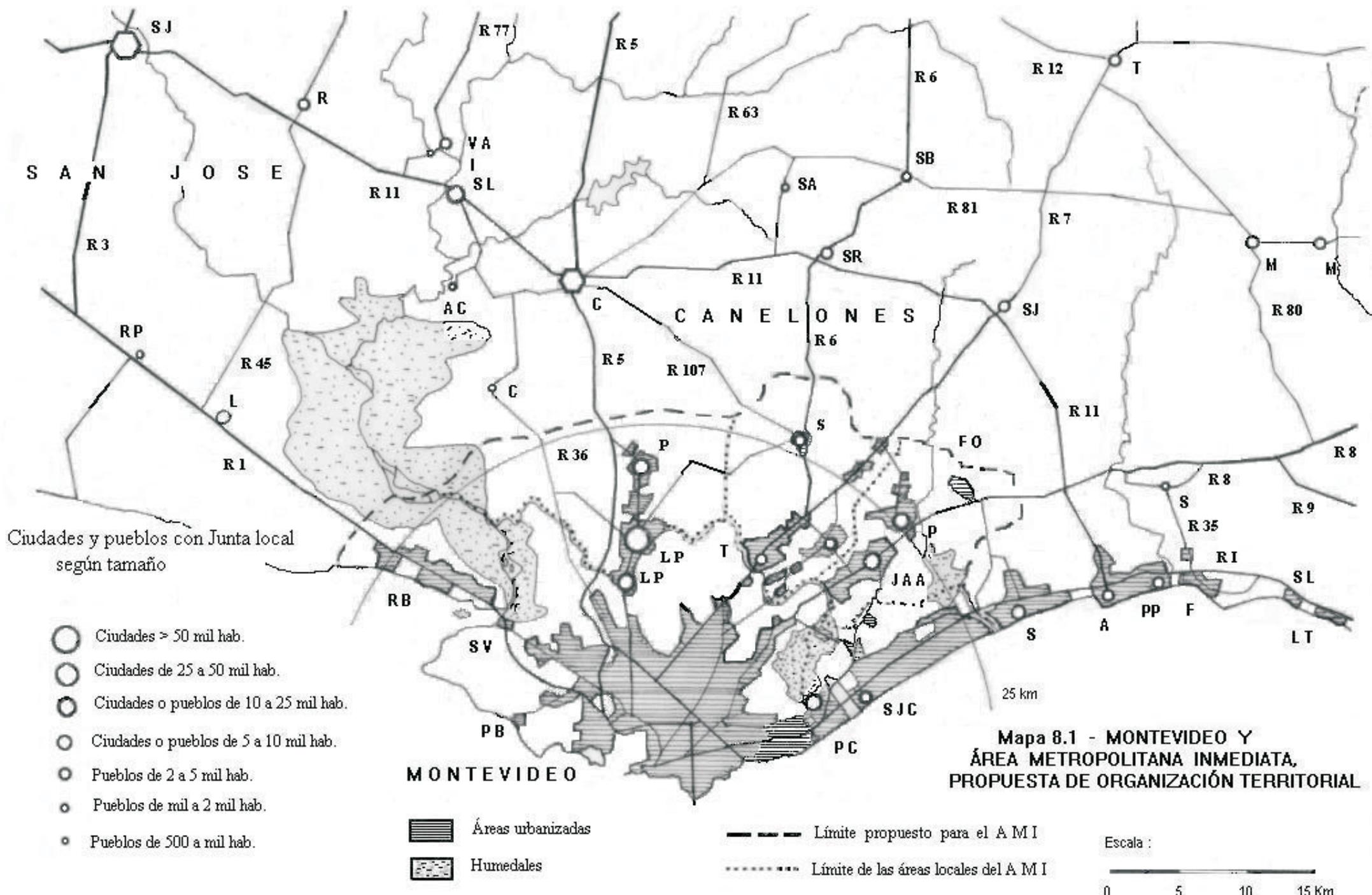
Cuadro 8.1 - ALTERNATIVAS DE CONFORMACION DE LAS MESORREGIONES Y SUBESPACIOS Y SU RELACION CON LOS DEPARTAMENTOS

Mesorregiones y subespacios		Alternativa "A"		Alternativa "B"							
		Deptos. integrantes	Microrregiones Internas		Microrregiones Compartidas				Forma de Representación		
			Centro principal	Depto.	Centro principal	Depto. componente principal	Depto. comp. complementario con A. L. completa solo parte		Alt. "B 1" por Depto.	Alt. "B 2" por Micror.	
LITORAL	LITORAL NORTE	ARTIGAS SALTO	Bella Unión --	ARTIGAS --	-- Salto	-- SALTO	-- PAYS.	-- --	ARTIGAS SALTO PAYSANDÚ	Bella Unión Salto	
	LITORAL CENTRO	PAYSANDU RIO NEGRO	Paysandú Fray Bentos --	PAYS. R. NEGRO --	-- -- Young-Guich.	-- -- R. NEGRO	-- -- PAYS.	-- -- --	PAYSANDÚ R.NEGRO	Paysandú F. Bentos Young-Guich.	
		SORIANO	Mercedes Dolores	SORIANO SORIANO	-- --	-- --	-- --	-- --	SORIANO	Mercedes Dolores	
COSTERA	SUROESTE	COLONIA	Colonia Carm. - N. P.	COLONIA COLONIA	Ros. - N. H. <i>Cardona</i>	COLONIA SORIANO	S. JOSE COLONIA FLORES (S. J.)	-- --	COLONIA SORIANO FLORES	Colonia Carmelo - N. P. Rosario-N.H. <i>Cardona</i>	
		SAN JOSE	San José	SAN JOSE	--	--	--	--	SAN JOSE	San José	
	METRO-POLITANA	MONTEVIDEO	--	--	Montev.	MONTEV.	CANEL. S. JOSE	--	MONTEV.	Montev.	
		CANELONES (SAN JOSÉ)	<i>Atl.- Costa E.</i> <i>Libertad</i>	CANEL. SAN JOSE	Canel. - S.Luc -- --	CANEL. -- --	CANEL. FLORIDA --	-- -- --	CANEL. FLORIDA SAN JOSÉ	Canel. - S.L. <i>Atl.- Cost.E.</i> <i>Libertad</i>	
	SURESTE	MALDONADO LAVALLEJA	Maldonado Piriáp. - P.A. --	MALD. MALD. --	-- Minas	-- LAVALLEJA	-- CANEL.	-- --	MALD. LAVALL. CANELONES ROCHA	Mald. Piriápolis - P.A. Minas Rocha <i>Cast. - Chuy</i>	
ROCHA		Rocha <i>Cast.-Chuy</i>	ROCHA ROCHA	-- --	-- --	-- --	-- --	-- --	-- --		
CENTRAL	CENTRO SUR	FLORIDA	Florida <i>Sarandí Gde.</i> --	FLORIDA FLORIDA --	-- -- <i>S. Ramón</i>	-- -- CANEL.	-- -- FLORIDA	-- -- --	FLORIDA CANELONES	Florida <i>SdI. Gde.</i> <i>S. Ramón</i>	
	CENTRO LAGOS	FLORES DURAZNO	Trinidad -- --	FLORES -- --	-- Durazno <i>SdI. del Yí</i>	-- DURAZNO DURAZNO	-- -- FLORIDA LAVALL.. C. LARGO T. y TRES R. NEGRO DURAZNO	-- -- -- -- -- --	FLORES DURAZNO FLORIDA LAVALLEJA C. LARGO T. y TRES TACBO. R. NEGRO	Trinidad Durazno SdI. del Yí Paso Toros	
		ESTE - NORESTE	RIVERA TACUAREMBÓ	-- -- --	-- -- --	Rivera <i>Vichadero</i> Tacbó.	RIVERA RIVERA TACBÓ.	SALTO TACBO. SALTO PAYS. RIVERA	-- -- -- -- --	RIVERA TACBO. SALTO PAYSANDÚ ARTIGAS	Rivera <i>Vich.-R6 y 26</i> Tacbó. Artigas
			ESTE	C. LARGO T. Y TRES	Melo Río Branco --	C. LARGO C. LARGO --	-- -- T. y Tres	-- -- T. Y TRES	-- -- ROCHA LAVALL..	-- -- -- --	C. LARGO T.Y TRES ROCHA LAVALEJA

Nota - Los nombres de las Microrregiones que están sin consolidar se indican con cursiv

- Alternativa "A", se integran Deptos. completos, salvo Artigas que para esto se divide, una parte en la Litoral y otra en la Este - I
- Alternativa "B" se agrupan las Microrregiones que la conforman y se plantean dos variantes según la forma de estar represente
- La representación en la Alt. "B1" es por Depto., siendo única para todas las Microrregiones de ese Depto. que la integra
Los Deptos. donde está el centro princ. de la Microrreg. tendrían repr. perm. en la Mesorreg. y si es la capital se indica en negr
En las Microrregiones compartidas, los otros Deptos. que tienen Áreas Locales casi completas se indican allí con letra mayúscul
y cursiva, tendrían una representación permanente en el Subespacio y alterna en la Microrregi
- En la Alternativa "B2" la representación es por Microrregión, pudiendo si hay más de una de ellas en esa Mesorregión haber varic
representantes de un mismo Depto.

Fuente : Elaborado para este estudio, con la información de los Cuadros 5.2a, 5.2b y 5.2c, aplicando los criterios indicad



**Mapa 8.1 - MONTEVIDEO Y
 ÁREA METROPOLITANA INMEDIATA,
 PROPUESTA DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL**

**Cuadro 8.2 - ALTERNATIVAS DE RELACION ENTRE LOS DEPARTAMENTOS,
Y LAS MESORREGIONES Y SUBESPACIOS**

Departamentos	Población 1996 en miles de habitantes	Alternativa "A"	Alternativa "B 1"	
		Mesorregión y Subespacio	mesorregión y subespacio según importancia de las Zonas del Depto. en las Microrregiones integrantes de ella	
			Depto. componente principal	Depto. componente complementario
MONTEVIDEO	1345	COSTERA, Metropolit.	COSTERA, Metropolitana	--
CANELONES	443	COSTERA, Metropolit.	COSTERA, Metropolitana CENTRAL, Centrosur	COSTERA, Sureste
SAN JOSE	97	COSTERA, Suroeste. (COSTERA, Metropolitana)	COSTERA, Suroeste (COSTERA, Metropolitana)	--
COLONIA	120	COSTERA, Suroeste	COSTERA, Suroeste	--
MALDONADO	128	COSTERA, Sureste	COSTERA, Sureste	--
ROCHA	70	COSTERA, Sureste	COSTERA, Sureste	ESTE - NORESTE, Este
LAVALLEJA	61	COSTERA, Sureste	COSTERA, Sureste	ESTE - NORESTE, Este CENTRAL, Centro - Lagos
FLORIDA	67	CENTRAL, Centrosur	CENTRAL, Centrosur	(CENTRAL, Centro - Lagos)
DURAZNO	56	CENTRAL, Centro - Lagos	CENTRAL, Centro - Lagos	--
FLORES	25	CENTRAL, Centro-Lagos	CENTRAL, Centro - Lagos	--
SORIANO	82	LITORAL, Litoral Centro	LITORAL, Litoral Centro COSTERA, Suroeste	-- --
RIO NEGRO	52	LITORAL, Litoral Centro	LITORAL, Litoral Centro	CENTRAL, Centro - Lagos
PAYSANDU	112	LITORAL, Litoral Centro	LITORAL, Litoral Centro	(LITORAL, Litoral Norte) ESTE - NORESTE, Noreste
SALTO	118	LITORAL, Litoral Norte	LITORAL, Litoral Norte	ESTE - NORESTE, Noreste
ARTIGAS	75	LITORAL, Litoral Norte ESTE - NORESTE, Noreste	LITORAL, Litoral Norte ESTE - NORESTE, Noreste	--
RIVERA	98	ESTE - NORESTE, Noreste	ESTE - NORESTE, Noreste	--
TACUAREMBO	85	ESTE - NORESTE, Noreste	ESTE - NORESTE, Noreste CENTRAL, Centro - Lagos	--
CERRO LARGO	83	ESTE - NORESTE, Este	ESTE - NORESTE, Este	CENTRAL, Centro - Lagos
TREINTA Y TRES	50	ESTE - NORESTE, Este	ESTE - NORESTE, Este	CENTRAL, Centro - Lagos --

Nota: - Complementa el Cuadro 8.1, donde se detallan los tipos de Microrregiones y su relación con los Deptos., pero allí están ordenados por Mesorregión, en cambio este Cuadro está organizado por departamento.

- Se aplican los criterios de la Alternativa "A" (integración por Deptos. completos) y de la Alternativa "B 1" (integración por Microrregiones, que son representadas por el Depto. principal de ellas y por los otros que tienen Áreas Locales completas o casi completas).

- En la Alt. "B1" la representación de cada Depto. es única para todas las Microrregiones que integran esa Mesorregión

Fuente : Elaborado con información de los Cuadros 5.2a, 5.2b , 5.2c y 8.1, aplicando los criterios indicados.

Cuadro 9.1 - ESQUEMA DE LA ORGANIZACIÓN A INCORPORAR, PARA COORDINAR LA GESTIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL TERRITORIAL, SEGUN ESCALAS ESPACIALES

Escala de Gestión	Cantidad Estimada de Unidades Territoriales	Unidades para coordinar la gestión territorial	
		Ámbitos Territoriales comprendidos en un solo Departamento	Ámbitos Territoriales compartidos entre dos o más Departamentos
Área Local	126 * 97 Internas 29 Compart.	<p>Unidades de Gestión Local (U.G..L.)</p> <ul style="list-style-type: none"> . Eventuales delegados Gobierno Nacional según temas . Repr. Gobierno Departamental radicado en el área o zona . Representante de la Junta Local . Eventual Representante U G.M. de la que forma parte . 3 a 5 Representantes de la Sociedad Civil Local 	<p>Unidades de Gestión Local (U.G..L.)</p> <ul style="list-style-type: none"> . Eventuales delegados Gobierno Nacional según temas . Repr. Gob. Dep. "A" y de Dep. "B", radicados en el área local o zona . Representantes de la o las Juntas Locales . . Eventual Representante de la U.G.M. de la cual forma parte . 3 a 5 Representantes de la Sociedad Civil Local (de toda ella)
Microrregión	35 21 Internas 14 Compart.	<p>Unidad de Gestión Microrregional (U.G.M.)</p> <ul style="list-style-type: none"> . Eventuales delegados Gobierno Nacional según temas . Representante Gobierno Departamental radicado en ella . Repr. UG. Local del núcleo principal . Repr. UG. Local de las otras áreas locales (se alternan) . 3 a 5 Representantes de la Sociedad Civil Microrregional 	<p>Unidad de Gestión Microrregional (U.G.M.)</p> <ul style="list-style-type: none"> . Eventuales delegados Gobierno Nacional según temas . Repr. Gob. Depto. "A", Repr. Gob. Depto. "B" radicados allí . Repr. UG. Local del núcleo principal . Repr. UG. Local de las otras áreas locales (se alternan) . 3 a 5 Repr. de la Sociedad Civil Microrregional (de toda ella)
Región Subnacional	4 que incluyen un total de 9 Subespacios		<p>Unidad de Gestión Región Subnacional (U.G.R.S.) (funcionan además en forma parcial para cada Subespacio componente)</p> <ul style="list-style-type: none"> . 3 Representantes Gobierno Nacional (O.P.P. y 2 ministerios.) . Representantes Gob. Deptal.: Dep "A", Depto. "B", Depto."C" . 3 a 5 Representantes de la Sociedad Civil Región Subnacional
Area Metropolitana	1		<p>Unidad de Gestión Área Metropolitana Inmediata (U.G.A.M.)</p> <ul style="list-style-type: none"> . 3 Representantes Gobierno Nacional (OPP., MVOTMA y otro Min.) . 3 Repr. Gob. Deptales.: Depto. "Mont.", Depto."Can.", Depto."S. J." Consejo Consultivo, con repr. de Entes infraestr., gremiales construc. , 3 de CCZ de Mont. rotativos, 1 de JLAE AMI rotativo, Udelar, etc..

Nota - * Incluye las áreas locales del Interior y las del AMI, consideradas consolidadas, así como las sin consolidar, pero no a las potenciales, según el desglose por tipo y departamento indicado en el Cuadro 5.3.