

ESTUDIO GENERAL PARA EL DISEÑO DE LAS
DIRECTRICES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y
DESARROLLO DEL URUGUAY

Informe Final, setiembre de 1996

DIRECTRICES DE ORDENAMIENTO
TERRITORIAL Y DESARROLLO
INFORMES TEMÁTICOS

Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial - DINOT
Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente - MVOTMA

0652
URJ d

Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente:

Sr. Juan Chiruchi

Director Nacional de Ordenamiento Territorial:

Dr. Ricardo Gorosito

EQUIPO CONSULTOR

Coordinador:	Arq. Federico Bervejillo
Aspectos Jurídicos	Dr. Alejandro Artucio
Transporte e Infraestructuras	Ing. Lucas Facello
Economía y Políticas Regionales	Ec. Ernesto González Posse
Gestión Ambiental y Turismo	Lic. Ricardo Kraemer
Economía Regional	Ec. Lourdes Manzur
Gestión Ambiental	Ing. Agr. Gustavo Sacco
Sociología y Políticas Sociales	Soc. Danilo Veiga
Planificación Física	Arq. Cheung Koon Yim

COLABORADORES

José Lezama
Ana Álvarez

COMISIÓN DE SEGUIMIENTO Y CONTROL

Ing. Agr. Miguel Petit	Subdirector Nacional de Ordenamiento Territorial
Arq. Rosana Tierno	Director de Gestión Municipal, DINOT



00584

EC. ERNESTO GONZÁLEZ POSSE

Economía y Políticas Regionales

1.1. EL OT Y LA EFICIENCIA ECONÓMICA GENERAL	2
1.2. PROPUESTAS PARA ESTRATEGIAS SECTORIALES CON RESPONSABILIDAD TERRITORIAL	20
1.3. PROPUESTAS PARA ESTRATEGIAS TERRITORIALES REGIONALES	22
1.4. GRANDES PROYECTOS: DIRECTRICES DE LOCALIZACIÓN Y CONDUCCIÓN DE IMPACTOS TERRITORIALES	25
1.5. PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO EN LAS MICRORREGIONES Y DEPARTAMENTOS	29
1.6. ESTRATEGIA DE REFORMAS INSTITUCIONALES Y DE LA GESTIÓN.	30

actual Modelo de Promoción de Exportaciones y Apertura Financiera, suele ser más importante la vinculación de una economía nacional o regional con el resto del mundo, que la relación con su propio pasado, para determinar su dinamismo a futuro.

En este sentido, suele ser tan importante la vinculación comercial de la región con el mundo, como la que se puede establecer a nivel de inversiones externas. Dada la disponibilidad de excedentes financieros en el mundo, estos buscan la ubicación en las actividades de mayor rentabilidad esperada, y afectan a los sectores y regiones en los que se asientan.² Es una expresión concreta del hecho esencial de que el sistema económico es más abierto.

Las actividades que se verifican en una región pueden presentar diversos grados de relación entre ellas. En un extremo, las interacciones entre las mismas pueden consistir en vínculos muy estrechos en términos de insumo-producto, de compartir diversos tipos de recursos - naturales, humanos, de infraestructura, etc.- compitiendo por ellos o haciendo uso alternado o complementario de los mismos. En este caso se pueden presentar situaciones de desarrollos armónicos entre esas actividades, pero también se presentan situaciones de conflictos entre sus respectivos desarrollos.

En el caso de la infraestructura - física y social - se pueden presentar también situaciones de competencia, de complementariedad y aún de subsidios cruzados.

En algunas regiones los agentes dinamizadores son escasos o están ausentes, particularmente en las de menor extensión territorial, lo que puede constituirse en una traba para el éxito de acciones de coordinación y desarrollo regional y consiguientemente en una condición para la conveniencia de dicho tipo de acciones, o al menos en un condicionante para la selección del tipo de acciones a desarrollar o de instrumentos que se puedan utilizar.

Todos estos aspectos considerados sistémicamente permiten identificar y desarrollar ámbitos de acción en la coordinación de esfuerzos de desarrollo, con efectos potenciales beneficiosos para el grado de desarrollo económico, y para la calidad de vida de la población de la región en cuestión. La consideración sistémica de la problemática de una región no implica que la misma sea un sistema, en el sentido de que además de las interacciones que vinculan a sus elementos componentes, **el mismo tenga la capacidad de reaccionar como un todo**. Antes bien, y al igual que sucede a escala nacional, cada elemento del sistema responde de una manera, y el conjunto de estas respuestas a los cambios externos e internos es la forma de responder de una realidad regional dada.

En este capítulo se analiza el problema desde la perspectiva del crecimiento económico, mediante el análisis del tipo de impactos que una política de OT puede tener en relación con la eficiencia económica, y con las diversas políticas involucradas.

² En Uruguay, la banca, la producción de arroz, la citricultura, la forestación y el turismo han sido de los sectores que presentan mayor incidencia del capital extranjero en su evolución, afectando a las regiones en que operan dichos sectores.

En general, el enfoque de estas situaciones locales busca solucionar un aspecto crítico, perdiendo la posibilidad de mejorar el uso de las potencialidades en otras dimensiones de la realidad local en cuestión. El OT permitiría - en el marco de políticas específicas de desarrollo - recurrir a mecanismos de compensación de esos aspectos críticos cuando no existan soluciones específicas practicables, y en general mejorar la calidad de vida de la población involucrada a partir de un dinamismo concebido sobre bases de sostenibilidad ambiental, económica, social, cultural y política.

El papel de las microregiones en la identificación de potencialidades de desarrollo no ha jugado hasta ahora ningún papel en la planificación del desarrollo nacional. De esa manera se ha perdido una fuente de dinamismo que podría ser relevante. Hasta la fecha, el enfoque estrictamente sectorial que ha prevalecido, ha despreciado posibilidades de interés para el desarrollo en el pasado, lo que sería particularmente perjudicial para la larga etapa en curso de reconversión productiva nacional. En efecto, se ha seguido normalmente el desarrollo del sector privado en determinadas regiones, apoyando al sector y no al conjunto de la región. Este ha sido por ejemplo, el caso de Bella Unión en la experiencia del Vértice Noroeste, donde la acción pública comenzó por una visión sectorial - asociada a los sectores a dinamizar por las inversiones productivas - y sólo cuando surgieron problemas sectoriales - sobre todo en el área social - se buscó resolverlos, ex-post.

En esta experiencia, se inició el proceso con una meta de reconversión productiva, que permitiera a la región su adecuación a las condiciones que se esperaba iba a enfrentar al reducirse el margen de protección del monocultivo azucarero que la caracterizaba, como consecuencia de los cambios en las políticas económicas nacionales: la apertura de la economía y la integración regional en el Mercosur. Esta meta significaba la implementación de dos proyectos básicos de diversificación productiva (horticultura y vitivinicultura) con importantes inversiones en riego y en la fase industrial pertinente.

De esa manera, al comenzarse las obras requeridas por dichas inversiones, se produjo un efecto de atracción de población desde otras áreas, como consecuencia de la dominante situación de estancamiento en la mayoría de las otras áreas nacionales. Esta inmigración condujo a la creación de problemas de escasez de vivienda, hacinamiento de una parte de esa población, saturación de las infraestructuras físicas y sociales, y necesidad de inversiones públicas adicionales. Una planificación adecuada desde el inicio, habría permitido evitar esas situaciones críticas y reducir el nivel total de inversión pública que se realizó, mejorando la eficiencia económica de dicha inversión al permitir obtener los beneficios derivados de ella oportunamente y evitando costos sociales, como los que se derivan del hacinamiento de la población, escasez de servicios sociales básicos, etc.

La ausencia de consideraciones sobre las pautas culturales de los agentes locales se expresó en la presencia de problemas derivados del cambio de cultivos. La actitud del horticultor, cuidadosa y dedicada permanentemente no es la del cañero que planta y luego explota durante varios años el cultivo. Si se hubiera previsto este tipo de problemática, es posible que una actividad de promoción del cambio cultural - eventualmente acompañada por la inmigración selectiva de personas que respondieran a esas pautas de comportamiento necesario - podría haber aportado

en la especialización productiva o en las tecnologías aplicadas para la producción, transporte y consumo de los productos, sean estos bienes o servicios. En este sentido el aporte sustantivo no difiere con la escala territorial de análisis de que se trate si bien se modifica el tipo de instrumentos a utilizar y la naturaleza de los problemas, al considerar escalas diferentes. También se modifican los aspectos institucionales involucrados y el grado de complejidad de las situaciones.

1.1.2. La escala departamental

La definición de una microregión puede tener un carácter instrumental, relativamente arbitrario. En efecto, una región a este nivel no es un área definida más que como construcción social, posiblemente con base técnica según el objeto de análisis o bien con base política en función de consideraciones desde esa óptica. Por su parte, una localidad está definida habitualmente a partir de un ámbito de influencia de un nucleamiento urbano, lo que responde a una definición institucional y física. En cambio, un departamento es una entidad definida en función de consideraciones jurídico-administrativas y frecuentemente políticas, que suelen resultar de los desarrollos históricos de las regiones en que se asientan, con influencias de los respectivos niveles nacionales como los derivados de las políticas de seguridad, de defensa de la soberanía nacional y de los desarrollos económicos previos.

Una vez constituido un departamento, se verifican relaciones en el interior de su territorio entre diversas actividades, cuya intensidad presenta un grado muy elevado de variabilidad. En efecto, las cadenas agroindustriales que caracterizan a la mayoría de los departamentos del país se articulan en fases -primaria o agropecuaria, industrial y de servicios - las cuales no necesariamente se ubican en su totalidad físicamente en el mismo departamento. Esta es una de las fuentes de interacciones entre grupos constituidos por segmentos o microregiones de dos o más departamentos, que presentan articulaciones en el desarrollo de una o más cadenas productivas que se asientan en ellos.

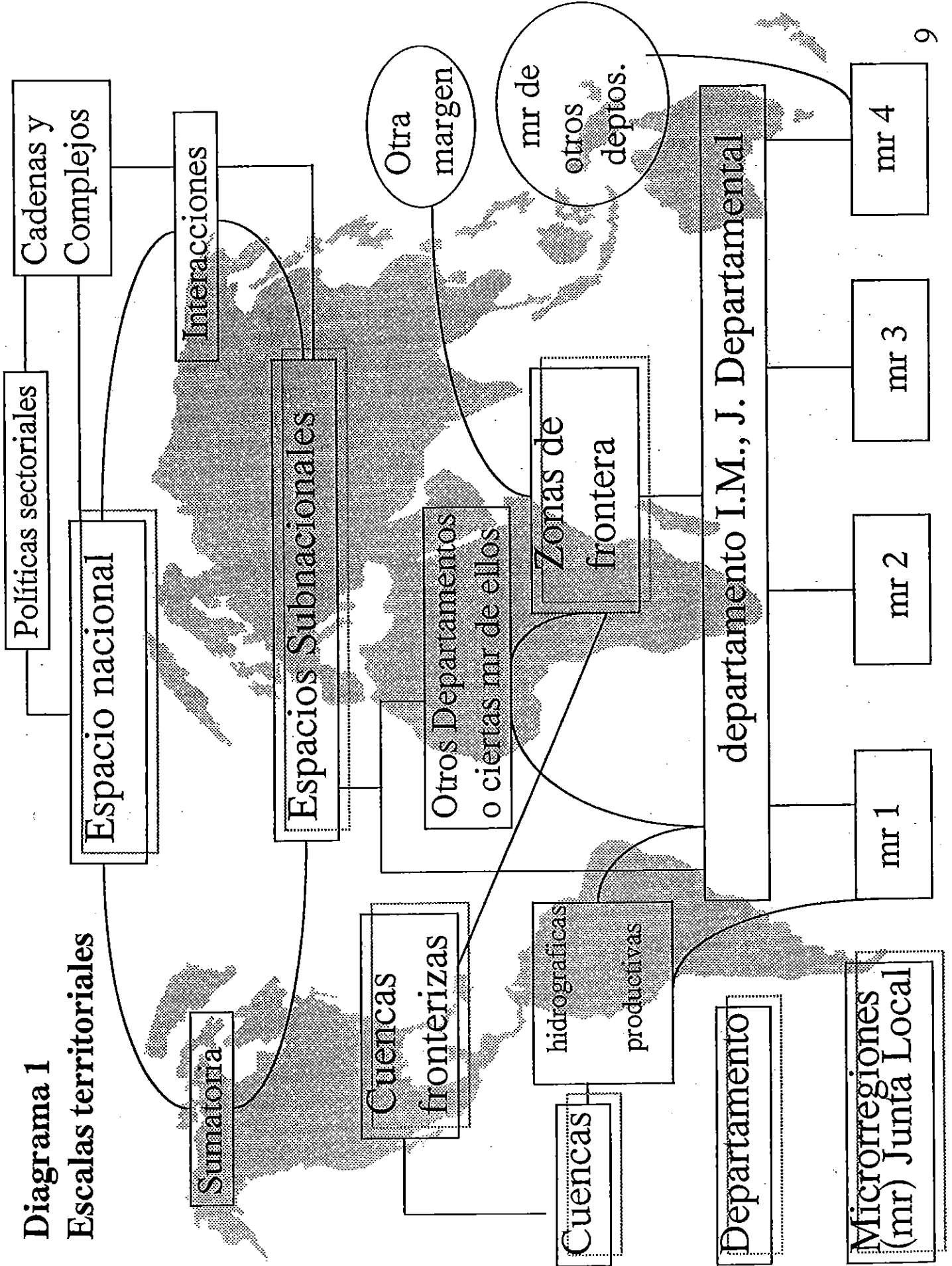
A pesar de lo señalado, algunas cadenas se articulan en un solo departamento como unidad económica funcional.

En todos los casos, se presentan relaciones de distinto tipo entre las fases de las cadenas, que pueden ser de complementariedad o de competencia. Cuando dominan las primeras suele verificarse un desarrollo armónico entre las cadenas y sus respectivas fases. Tal es el caso de las áreas en las que por razones técnico-económicas se verifican rotaciones entre cultivos agrícolas y actividades ganaderas sobre una misma unidad de suelo. Allí, las relaciones en la fase primaria son de complementariedad en el uso de los recursos naturales y con frecuencia de los recursos humanos y tecnológicos.

También se presentan relaciones de competencia, vistas desde cada una de las cadenas agroindustriales, en particular desde la fase industrial. Ese sería el caso de un departamento que cuenta con suelos potencialmente destinables a la producción de varios bienes, incluso dentro de los agrícolas. En efecto, en zonas en las que se pueden cultivar distintos granos, las respectivas fases industriales suelen competir por el abastecimiento de materia prima, como sería el caso de las industrias harinera y aceitera.

Diagrama 1

Escalas territoriales



capacidad de imponer condiciones al conjunto de la economía departamental, microregional y aún nacional.

La existencia de una política de OT en un departamento permitiría al menos un análisis simultáneo de las potencialidades de cada microregión, facilitando la asignación de prioridades y recursos a cada una de ellas, en el marco de una estrategia de desarrollo para el departamento. La existencia de tal estrategia permitiría a su vez a los agentes - del departamento y de fuera de él - contar con un marco o una referencia del grado de apoyo con que podría contar cada tipo de actividad, o al menos las más relevantes en esa estrategia. En la medida en que se enmarque la actividad departamental de planificación en una concepción de **planificación estratégica, dotada de la necesaria flexibilidad para la gestión para el desarrollo departamental** todos los agentes podrían decidir en un contexto de **menor incertidumbre**, en tanto ellos conocerían por lo menos el grado de compromiso de la autoridad departamental con cada sector. En la medida en que las estrategias se definan con participación de la sociedad local - y no sólo de las autoridades - la incertidumbre de los agentes podría reducirse. Esto significaría un **incentivo a la inversión**, de escaso o nulo costo.

1.1.3. La escala de las cuencas

En esta escala, se presentan dos situaciones básicas, que se han de considerar por separado: las cuencas hídricas y las cuencas productivas. Las primeras están definidas por las características del medio físico desde la perspectiva hídrica; las segundas por las especializaciones adoptadas por la sociedad en una región, que puede obedecer a distintos orígenes, o causas. En efecto, una cuenca productiva puede desarrollarse en uno o más departamentos por la existencia de recursos naturales o de otro tipo similares, por un efecto imitación o por una o más inversiones relevantes realizadas en una determinada área.

1.1.3.1. Las cuencas hidrográficas

Estas cuencas presentan una característica específica: las relaciones entre actividades cumplidas en los segmentos de la misma que se ubican aguas arriba afectan a las que están aguas abajo, sin que estas puedan afectar a las que están aguas arriba. Es una relación asimétrica dada por las características del medio físico.

Un departamento o una microregión que está inserta en una cuenca hidrográfica debe tener especialmente en cuenta su ubicación en la misma, así como los efectos actuales o potenciales de las actividades en curso o planeadas aguas arriba en la cuenca.

Los problemas más analizados en estas cuencas consisten en aspectos vinculados a la disponibilidad del agua en cantidad y en calidad. Es un caso típico de usos alternativos del agua: si por ejemplo se intensifican cultivos que hacen uso de una parte relevante del volumen de agua de la cuenca en los orígenes de la misma, se puede comprometer hasta inviabilizar el funcionamiento y operación de actividades que se venían desarrollando en las zonas aguas abajo. Considérese el caso de una represa hidroeléctrica cuyo caudal de agua se reduce por nuevos usos de la misma aguas arriba. También, nótese que un desarrollo agrícola no conservacionista del

La importancia que han tenido algunas de las experiencias de **proyectos de desarrollo de cuencas productivas** es innegable. Se analiza a continuación el caso de la cuenca arrocerá y de la cuenca lechera, y luego se visualizará en prospectiva el efecto territorial del desarrollo forestal que se viene verificando en el país.

La experiencia de las cuenca arrocerá y lechera

En los últimos lustros el país ha asistido a un crecimiento importante de la cadena arrocerá y del complejo lechero. En cierto momento de su desarrollo, en los ochenta, ambas actividades se encontraron con la necesidad de contar con elementos diversos de apoyo a su crecimiento y consolidación.

La percepción general de los apoyos a estos complejos es su concreción en la infraestructura vial y de electrificación, pero su alcance fue notoriamente más ambicioso. En efecto, se incluyó el apoyo en materia de asistencia técnica, de apoyo a las negociaciones comerciales internacionales y de créditos que permitieron un desarrollo sostenido.

Si se analiza estas experiencias desde la perspectiva territorial, con el propósito de aprender de la experiencia, surgen algunos elementos que podrían haberse incorporado al diseño de los respectivos proyectos y que tienen que ver con la eficacia de los mismos para obtener mejores resultados, tanto de la inversión de recursos públicos como privados. Esto significa que una visión territorial de los elementos en juego podría significar **un aporte a la eficiencia global de la economía, una mejora de la rentabilidad de las inversiones privadas y una mejor rentabilidad de las inversiones realizadas desde el punto de vista del conjunto de la economía nacional.**

Los dos proyectos considerados consistieron básicamente en los mismos elementos: infraestructura caminera y electrificación rural como los más visibles, sin perjuicio de las medidas complementarias referidas. Ellas no significan desde el punto de vista económico inversiones comparables, si bien son tan esenciales al éxito de los mismos como las carreteras y la electricidad, y demuestran la relevancia de aspectos vinculados más a la gestión que a la inversión. El análisis que sigue se centrará en las inversiones de infraestructura caminera y eléctrica.

Cuando en una región se realizan inversiones de este tipo, en la medida en que en la misma existan actividades distintas a la arrocerá o lechera, se produce una serie de fenómenos económicos.

En primer lugar, los agentes locales que no participan de la actividad que origina el proyecto son dejados de lado en la formulación del proyecto. Es decir, el proyecto no se define como un proyecto de apoyo al desarrollo de una región en sí, sino como apoyo al desarrollo de un sector que se asienta en esa región. En consecuencia, quedan de lado agentes locales que - desde una perspectiva integral - deberían haber sido contemplados, con lo que es posible que se pudieran desarrollar nuevas actividades en la región o impulsar otras preexistentes. El predominio del enfoque sectorial en la conformación de las políticas públicas se consolida también en esta escala territorial. Ello puede acotar los beneficios netos para el conjunto de la economía nacional y regional.

En segundo lugar, es importante destacar que al ignorar a los agentes que no están involucrados en el sector o cadena que se busca impulsar, se producen efectos

búsqueda de la mayor eficiencia económica y de los mejores resultados sociales, ambientales, políticos e incluso culturales.

La experiencia de la promoción forestal

El país ha promovido, como una política de estado, el desarrollo forestal. Se trata de una iniciativa que contó con el apoyo de todo el sistema político nacional, y que estableció un conjunto de incentivos financieros para los inversores que se asocian a la actividad.

Los criterios básicos de la ley consisten en establecer subsidios y exoneraciones fiscales para aquellos que planten bajo ciertas normas generales (especies, densidades, etc.) en suelos de prioridad forestal y mediante la presentación de un proyecto que debe aprobar la Dirección Forestal.

El éxito obtenido en las primeras etapas produjo un conjunto de transferencias - rentas - que fueron apropiadas por los propietarios de los suelos en los que se promueve la actividad, vía precio de la tierra. Es decir que un propietario de suelo en área de prioridad forestal pudo obtener beneficios por incremento del valor de sus activos como consecuencia de la aplicación de la normativa promocional, sin haber realizado ninguna actividad que genere ese beneficio. El Estado podría obtener alguna parte de dicho beneficio, en la medida en que el mismo fue generado por una disposición estatal.

Paralelamente, a medida que el proceso de plantaciones fue creciendo, la fuente de aquél beneficio (el aumento del precio de la tierra) se fue transformando en un freno a la rentabilidad de la actividad forestal, que es la que se desea promover. Ante una situación de esta naturaleza, la medida inmediata es la de extender el área de prioridad, aún manteniendo a la misma limitada a suelos de baja aptitud agrícola-ganadera.

Este tipo de medidas conduce a una mayor necesidad de inversiones que permitan la extracción de la producción de los bosques, condición para la realización del beneficio de los plantadores. También en este caso, la adopción de una perspectiva estrictamente sectorial atenta contra el mejor desempeño económico del propio sector, en la medida en que las inversiones requeridas en caminería son mayores a medida que se incrementa el área de prioridad forestal.

Por otra parte, las normas que se aplican no incluyen un control de los grados de concentración de la actividad forestal. Estos últimos son una variable muy importante para el éxito del desarrollo del complejo forestal. El grado de concentración está dado por la relación entre el área forestada y el área total para cada región que se considere.

Si para una región dada esa concentración fuera nula, ello indicaría ausencia de la actividad forestal. En el otro extremo, si fuera cercana al cien por ciento, casi toda el área habría sido forestada. Esto no parece un extremo saludable, debido a que una concentración tan alta podría significar:

- a) una reducción del crecimiento de los árboles por escasez de agua,
- b) un crecimiento de las probabilidades de ataques de plagas, en particular si se plantara una misma variedad en toda el área,

actividades de podas y raleos en condiciones técnicas a establecer, de manera que aseguren la disponibilidad de materia prima para el destino industrial de la madera que aporta más al logro de los objetivos de desarrollo. Obsérvese que la incorporación de las podas y raleos al sistema de subsidio, podría hacerse sin modificar el costo total del régimen promocional.

Las diferencias por regiones, a su vez, se van dando por sí mismas. Así, las zonas más alejadas de los puertos parecen perfilarse hacia la cadena de aserrado, debido a que sus valores más elevados, permiten absorber costos de transporte no soportables por la madera de menor valor, para pulpa. Pero ello no quita que algunos emprendimientos se hayan iniciado con destino pulpable, en regiones poco propicias para su transporte a puertos o plantas, y consiguientemente pueden llegar a convertirse en bosques de escasa o nula utilidad, como ha sucedido ya en Brasil con plantaciones de pino no podadas y que están alejadas de las plantas de celulosa y de los puertos.

Una alternativa institucional

Una alternativa a la política actual, sería la inserción de los mecanismos de promoción en las realidades regionales involucradas. Un mecanismo posible para este propósito sería la formación de Sociedades Mixtas de OT (SMOT), que serían similares a las Corporaciones Mixtas al estilo francés. Una entidad de este tipo podría realizar las expropiaciones de suelos requeridos para un desarrollo eficiente en cada región¹⁰, regulando los tipos de plantación a realizar en ella según criterios sectoriales y regionales, generando la infraestructura y luego vendiendo los lotes a forestar y los destinados a otros fines. De esta manera se evitarían los posibles efectos negativos referidos, se impediría la apropiación de rentas inmerecidas por parte de los propietarios, y su traslado como remuneración por la actividad de planificación, ordenamiento y creación de infraestructura de dicha entidad mixta. De este modo el Estado podría a su vez obtener beneficios económicos para el conjunto del país, y beneficios financieros que le permitan disponer de más fondos aflojando sus restricciones presupuestales y la consiguiente necesidad de incrementar la presión fiscal¹¹.

La creación de este tipo de entidad podría ser impulsada en otras regiones, por ejemplo aquellas con vocación para el desarrollo turístico que normalmente se desarrolla en función de atractivos paisajísticos o culturales, que en definitiva son parte del patrimonio nacional y regional.

En el caso del turismo, el ejemplo del desarrollo termal es valioso para observar la potencialidad de este enfoque. Si se analiza la evolución de las Termas del Daymán, en Salto, se puede apreciar un desarrollo turístico muy acelerado en los últimos años. Este desarrollo se asentó en la inversión pública realizada en la reparación de la perforación, que aseguró el abastecimiento del agua termal con un caudal mayor y sostenido.

¹⁰ O, a título de experimento, en una región a seleccionar.

¹¹ Obsérvese que el mecanismo actual requiere que sea el Estado el que realice las inversiones, más allá de que se cobre un peaje o no, dado que no sería en principio rentable para una empresa hacer sólo las carreteras.

También es relevante su consideración cuando se analiza una cuenca productiva o hidrográfica, un departamento o una microregión, en el sentido de que la ubicación de estos elementos territoriales en distintas macrorregiones o subespacios nacionales pueden significar diferentes grados de potencialidad.

El enfoque de estas regiones o macrorregiones, en particular en el caso de la zona Sur, puede arrojar luz sobre las potencialidades y proyectos que merecen ser impulsados, dado el mayor nivel de interacción entre sus componentes, que entre los de las restantes grandes regiones del país. Tanto su funcionalidad, como los vínculos con Buenos Aires, la especialización en servicios - como el turismo, el sector financiero y comercial y los transportes - y la mayor actividad industrial en comparación con otras regiones, definen una unidad global que debe tenerse en cuenta en el análisis de las escalas menores que contiene.

En las situaciones de otras macrorregiones, el análisis es también importante, particularmente en lo referente al planteo de nuevos desarrollos y potencialidades, en las que debería buscarse alcanzar niveles superiores de interacción y diversificación de las unidades territoriales menores que las conforman.

Naturalmente, el aporte de este tipo de análisis difiere según el enfoque disciplinario desde el que se aborda la temática. En economía, la consideración integral de la zona Sur es un imperativo para visualizar las afectaciones (positivas o negativas) que el desarrollo de una microregión o el impulso al desarrollo de un rubro en su interior pueden producir a otras actividades. En los aspectos sociales la zona puede resultar menos interactiva y aún menos homogénea, en tanto las situaciones ambientales que contiene también difieren. De todas maneras, es recomendable tener en cuenta esta dimensión en la evaluación de las amenazas y oportunidades del desarrollo de una región cualquiera que necesariamente estará contenida en una de las macrorregiones, lo que afectará sus potencialidades.

1.1.4.1. La escala nacional

Si bien no es el objeto de este documento, corresponde mencionar que la existencia de normativas de OT pueden ser una **condición para la inversión privada**.¹³ Esta postura del inversor - en particular extranjero - no debe extrañar. No es lógico pensar en realizar una inversión en turismo, por ejemplo, que quede expuesta a la instalación de viviendas marginales o de industrias contaminantes en la cercanía. En realidad, esta postura es esperable, y llama la atención que cuando los países están buscando atraer inversiones externas no fijen normas que den seguridades en esos ámbitos en los que resultan totalmente lógicas.

Una situación similar tiende a verificarse en relación con la normativa ambiental. En un trabajo reciente¹⁴ se detectó una posición de inversores forestales de América del Norte que requieren la existencia de una normativa ambiental en un país, para concretar inversiones en el sector forestal. Es también "natural" que un inversor tenga en cuenta estos elementos regulatorios, debido a que su ausencia expone su

¹³ Ver al respecto, la experiencia en Rocha en relación al turismo.

¹⁴ Realizado por Tea, Deloitte & Touche para la Dirección Forestal y el Prenader.

Es posible que algunos inversores evalúen la existencia de políticas territoriales como restricciones a su libertad económica, con lo que dichas políticas se constituirían en trabas a la concreción de las inversiones que todos los países buscan. No obstante, si las políticas están adecuadamente concebidas no deberían conducir a resultados de este tipo. En efecto, si ellas se conciben y se aplican con criterios adecuados, pueden desalentar a inversores "ambiental o territorialmente rapaces" pero incentivar a invertir a quienes buscan condiciones equilibradas de funcionamiento económico y de relacionamiento con la sociedad a largo plazo.

Una de las formas en que podría verificarse una restricción a la inversión mediante políticas de OT, sería por efectos ambientales negativos de ciertas actividades. Aquí se trata de un problema de búsqueda de un equilibrio adecuado entre crecimiento hoy y desarrollo a largo plazo. Las inversiones que permiten ambos resultados no deberían ser reprimidas, sino incentivadas. En cambio, las actividades que comprometen el largo plazo contra una promesa de crecimiento en el corto o mediano plazo no deberían ser impulsadas, y tal vez el mejor resultado sea desalentarlas. Ello depende de las condiciones específicas de espacio y tiempo, y por ello es adecuado que se expresen en un marco de OT, de manera de permitir diferenciar el tratamiento de las situaciones según los atributos de cada una de las regiones. Es obvio que a nivel agregado nacional, el establecimiento de normas rígidas desde el punto de vista ambiental se podría constituir en una traba injustificada al desarrollo, o en la puesta en peligro de la sustentabilidad. En cambio, el tratamiento del tema a nivel regional permite una más adecuada evaluación de los recursos a preservar, del tipo de desarrollo a promover y de los medios más aptos para ambos propósitos.

Por otra parte, la existencia de una política de OT con expresión regional concreta puede constituirse en un incentivo a la inversión, debido a varias razones.

En primer lugar, una política de OT que tienda a compatibilizar las actividades a incentivar en una región, debería necesariamente establecer las prohibiciones de acciones, inversiones o actividades incompatibles con ellas. Tal es el caso de las inversiones en el sector turismo en la costa rochense, donde la ausencia de una política de OT es ¹⁵ una traba para que inversores de otros países se decidan a invertir en esa región. Esto es resultado de una situación actual en la que un hotel de categoría para la región, ha sido rodeada de viviendas precarias por parte de pescadores de la zona. Una adecuada política de OT debería establecer las áreas donde estos habitantes deberían vivir, en condiciones aceptables de infraestructura, protegiendo al mismo tiempo la inversión turística realizada.¹⁶ Se trata de **proteger al mismo tiempo el ambiente, las inversiones y el desarrollo sostenible.**

Como se puede apreciar, entonces, la existencia de una política de OT no sólo no es necesariamente una traba para la concreción de inversiones, sino que se convierte en un incentivo a la inversión, en la medida en que las normas y criterios de OT promuevan la sustentabilidad del desarrollo, en sus múltiples dimensiones. Una vez

¹⁵ Según una autoridad de la Corporación Rochense de Turismo y Asesor Ministerial en el tema.

¹⁶ Lo que, dicho sea de paso, protege los empleos asociados a la misma.

sus efectos son necesariamente discriminadores en beneficio de ciertos agentes, sectores y regiones, y en perjuicio relativo de otros. Y esto simplemente porque una misma actividad reconoce distintos factores que los dinamizan según la región en que se encuentran; al tratarlos a todos igual, los resultados son discriminatorios.

Es importante tener en cuenta que una de las políticas más discutidas en materia de comercio internacional es la protección que Europa da a su producción agropecuaria. Según parece, esa política es indefendible en términos económicos, e incluso se ha intentado hacer su evaluación económica demostrando que la misma es "irracional". Pero el problema es que esa política no tiene un objetivo económico, y mucho menos de eficiencia. En realidad se trata de asegurar - mediante esa protección económica - una distribución más equilibrada de la población entre rural y urbana, buscando reducir la congestión urbana y el vacío rural¹⁸, tras mejores condiciones de vida en general y una distribución relativamente armónica de la población en el territorio. El país debería aprender de la experiencia internacional al analizar estos temas, complejos pero manejables.

1.3.2. Las metas de "equilibrio regional"

En la problemática del desarrollo regional, hay una gama de posiciones acerca de los equilibrios regionales, en el sentido de que podría buscarse como meta de las políticas un desarrollo que se acercara a la homogeneidad en términos de desarrollos relativos de las distintas regiones del país. Esta postura que privilegiaría la equidad en el sentido territorial, se enfrenta a una concepción más de "polos de desarrollo". La racionalidad de esta última postura se centra en la generación de centros territoriales de dinamismo económico, que podrían difundir al resto del territorio los efectos benéficos del mismo.

En el fondo, es una discusión similar a la que se verifica con las políticas sociales, en particular con las relativas a la redistribución del ingreso. Una postura de redistribución "ahora" aparece como más solidaria y busca una mayor homogeneidad entre los ciudadanos desde el punto de vista de los ingresos. La postura opuesta suele aparecer fundamentada en que el enriquecimiento primero de una parte de la sociedad, ha de "gotear" hacia los más pobres más tarde o más temprano.

En el sentido de la redistribución del ingreso, parece confirmarse - incluso en las evaluaciones de los organismos multilaterales de crédito, como el BID - la necesidad de pasar de la etapa del ajuste más costosa socialmente, a una fase de énfasis en el desarrollo social.

Desde la perspectiva territorial, el reajuste producido por la apertura de la economía ha tenido efectos dispares. En efecto, las zonas que habían experimentado un mayor dinamismo al amparo de la protección a la industria y a la agricultura para mercado interno, fueron las que sintieron más el impacto de la apertura. En cambio, zonas - como la Cuenca Arroceras de la Laguna Merim - han vivido un auge importante. Ello - sumado al desarrollo previo del Sur y del Litoral - ha tendido a desarrollar más el conjunto de la periferia nacional que su centro, con desequilibrios importantes. En realidad, los desequilibrios existían desde siempre, pero lo novedoso es la

¹⁸ Conferencia de un parlamentario europeo en el Edificio Libertad, en 1993.

1.3.3. El caso de las zonas de frontera

Las zonas de frontera han ocupado un lugar relevante en los modelos anteriores de desarrollo en el país¹⁹. En efecto, tanto en términos de consolidación de la soberanía y de las fronteras, como en términos de vigencia del "manejo" del mercado interno, han sido zonas que recibieron una atención preferente desde diversos puntos de vista durante décadas.

En la fase actual no se ha concretado una política específica, al punto tal que - por ejemplo - no existe ninguna disposición sobre la posibilidad de que los extranjeros puedan ser propietarios de tierra en Uruguay. Más allá de las posiciones filosóficas o doctrinarias al respecto, corresponde señalar que - a diferencia de Argentina y Brasil - Uruguay no ha dictado disposiciones sobre el acceso a la propiedad de la tierra en zonas de frontera. En efecto, ambos países vecinos prohíben la propiedad de la tierra a extranjeros en una franja que va de los 50 a los 100 kilómetros según el país que se considera.

Es imprescindible evaluar la conveniencia de esta situación, si bien ya se ha producido una transferencia importante de propiedad del suelo en zonas de frontera. En particular en el litoral oeste, en la zona de Colonia fundamentalmente, con lo que el incremento del precio del suelo derivado de la concreción del Puente Buenos Aires - Colonia, será apropiado por propietarios argentinos, sin beneficios para el país.²⁰

1.4. Grandes proyectos: directrices de localización y conducción de impactos territoriales

1.4.1. El OT y "los grandes proyectos": Una reflexión sobre el pasado.

Por "grandes proyectos" se entiende en general aquellos que involucran un gran volumen de inversión para su puesta en marcha. Tal es el caso, por ejemplo, de las represas hidroeléctricas como la de Salto Grande, el Puente Buenos Aires - Colonia, el Eje Vial, o la Hidrovía. Además de sus impactos en relación con un sector económico - el eléctrico, el de transporte, etc.- se caracterizan por generar impactos potenciales sobre regiones relevantes, al menos en la escala nacional uruguaya.

El tratamiento dado a estos grandes proyectos en Uruguay se caracteriza por el predominio de consideraciones sectoriales. En el caso de Salto Grande, se trató fundamentalmente de un objetivo eléctrico, lo que se expresa en la participación de ese sector en el total de la inversión, sino en los parámetros según los cuales se juzga a los responsables de estos proyectos. Siguiendo con la consideración de este ejemplo, el problema central es la construcción y puesta en marcha de una represa hidroeléctrica cuyo monto de inversión se ubica en el orden de los 2.000 millones de dólares de 1980. Se trata de una cifra muy importante, por la cual ambos países se

¹⁹ Ver al respecto el Informe de Avance y el Informe previo de este Consultor.

²⁰ Un buen ejemplo de lo que podría evitarse mediante la implementación de Sociedades de Economía Mixta que manejen este tipo de situaciones.

esencialmente de los objetivos sectoriales, dejando de lado posibles "economías externas" generadas por dichos objetivos en términos del potencial de desarrollo regional.

c) la ausencia de una política regional a nivel nacional, y de mecanismos de ordenamiento territorial funcionales, determinó que cuando existieron planteamientos de desarrollo regional, se respondiera por parte del gobierno nacional: ¿y por qué invertir más en esa región, si ya hicimos el proyecto tal o cual? Esta ausencia de políticas territoriales es seguramente la razón fundamental del desaprovechamiento de posibilidades sustantivas de desarrollo en las regiones en las que se asentaron los grandes proyectos.

d) la comentada ausencia de políticas regionales, así como la ausencia de experiencia en el país en el manejo de los beneficios y costos regionales, impidieron que Uruguay estableciera algún tipo de beneficios para las regiones, que en última instancia pusieron recursos únicos para la generación de electricidad a disposición del conjunto de la economía. Esta falta de experiencia en este tipo de manejos explica, por ejemplo, que de la electricidad vendida por Salto Grande una parte del valor es apropiada por los gobiernos de las provincias que pusieron el recurso, en tanto en Uruguay no se retribuye a las regiones de asentamiento por el uso de sus recursos. En este sentido corresponde señalar que por ejemplo en el caso de Salto Grande, la inundación de unas 28.000 hectáreas de las más fértiles de los departamentos afectados a la vez que significa una pérdida de ingresos regionales del orden de al menos 1.3 millones de dólares, nunca se compensó esa pérdida. Es cierto que se compensó a los propietarios individuales del suelo inundado y a precios razonables, pero no se compensó a la región que vio disminuida la ocupación de fuerza de trabajo, el valor anual de su producción agropecuaria y el del valor agregado agropecuario, e industrial en algunos casos en que las cadenas funcionaban articuladas a nivel departamental o regional. Gravar las ventas de electricidad de Salto Grande a Uruguay²² con un pequeño impuesto destinado a la promoción y financiamiento del desarrollo (no al financiamiento de gastos de operación de los gobiernos locales) sería un instrumento más o menos evidente desde la perspectiva departamental o regional, que no surge de un análisis sectorial.

De todo lo anterior surge claramente que los aportes que puede realizar el análisis de los grandes proyectos desde la perspectiva del OT pueden ser significativos no sólo en relación con la promoción del desarrollo socioeconómico, sino con la puesta en práctica de mecanismos de compensación adecuados. En diversas dimensiones de lo económico, lo ambiental, lo social y lo cultural aparecen mecanismos posibles de búsqueda de un desarrollo armónico de un gran proyecto con la región en la que se asienta. Esa posibilidad no fue aplicada en Uruguay por el predominio de objetivos sectoriales, que en la implementación institucional de los proyectos se expresa en la prioridad para el buen funcionamiento de lo sectorial, lo que atenta contra los logros regionales. Deberían establecerse estructuras con responsabilidades específicas

²² Criterio vigente en Argentina, como extensión de las regalías de las Provincias con recursos petroleros, aunque en ese caso no se restringe el uso posible de los recursos a fines de desarrollo.

concluya en la desvalorización del patrimonio nacional. En este terreno, justamente, el OT parece mostrar uno de sus puntos más fuertes en la coyuntura actual.

1.6. Estrategia de reformas institucionales y de la gestión.

Para implementar las estrategias finalistas comentadas precedentemente es necesario proceder a un importante fortalecimiento institucional a los distintos niveles. En efecto, se requeriría una capacidad institucional hoy inexistente a nivel local, departamental, de cuencas y de espacios subnacionales. Como se verá, el fortalecimiento institucional debería alcanzar a otros ámbitos, incluida la escala nacional, tanto a nivel de DINOT como de la O.P.P. y de los distintos ministerios involucrados en la propuesta.

El desarrollo de las actividades de OT puede realizarse de diversas maneras, entre las que se destacan dos extremas, aunque no excluyentes. Una de ellas consiste en un plan de ordenamiento territorial, que requiere grandes estudios que permitirían identificar acciones, inversiones y medidas de política con referencias territoriales específicas (Opción 1, Diagrama 2). En el otro extremo, se presenta la posibilidad de una acción más puntual (Opción 2, Diagrama 3) comenzando por los ámbitos donde se pueda esperar una respuesta regional e institucional favorable, al tiempo que se avanza en definir estrategias más generales²⁵. Esta opción es más cercana al concepto de gestión para el desarrollo, que se recomienda.²⁶

De las dos opciones anteriores, se recomienda la segunda (Opción 2) debido a que permite ir logrando avances, con lo que es de esperar que se fortalezca la actividad de OT en los diversos organismos. Esto no significa desalentar estudios globales con una perspectiva regional, que pudieran permitir identificar lineamientos de acción específicos por regiones a las distintas escalas; antes bien, se prefiere la Opción 2 en función de que permite avanzar por pasos, pero se recomienda tener presente la necesidad de realizar estudios generales que enmarquen la acción en OT.

²⁵ Vinculadas a los estudios detallados pertinentes en la otra opción, los que bien pueden ser promovidos para que se desarrollen y permitan dotar de mayor coherencia al conjunto de incentivos territoriales.

²⁶ Es un concepto más ágil y flexible, aunque debe tener claros objetivos específicos por región, en caso contrario se reduce a una actitud de "resolver emergencias o situaciones críticas".

DIAGRAMA 2

MATRIZ LOGICA DE ESTRATEGIAS DE CONSOLIDACION DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL ANALISIS DE ALTERNATIVAS

OPCION 1	Se caracteriza por privilegiar un enfoque de amplia participación a las IM de todo el país y por proponer metas ambiciosas que sólo se alcanzarían en el mediano o largo plazo.		
OBJETIVO GENERAL	Establecer una estrategia de ordenamiento territorial en el contexto de una estrategia de desarrollo nacional, a todas las escalas territoriales relevantes: microregiones, departamentos, cuencas y macroregiones.		
OBJETIVOS ESPECIFICOS	Consisten en la elaboración de propuestas relativas a cada uno de los siguientes aspectos:		
	Desarrollo socioeconómico de cada departamento	Desarrollo sostenible de las cuencas	Estrategias para los Grandes Proyectos
	Definir sectores prioritarios Identificar medidas de política económica departam. Elegir microregiones de valor estratégico y plantear estrategias a ese nivel. Restricciones e incentivos al desarrollo de actividades y microregiones.	Relaciones del departamento con los que componen parte cuencas hidrográficas o productivas. Medidas de armonización de las microregiones que componen dichas cuencas.	Definición de relaciones entre los GP y el desarrollo territorial y socio-económico. Objetivos de cada GP y efectos territoriales y de desarrollo.
ACTIVIDADES	Estudios por departamento de desarrollo potencial y de las estrategias de concreción	Estudios por cuencas.	Definición de entidades nuevas o existentes aptas para lograr objetivos
INSUMOS	Fortalecimiento institucional de las IM y de DINOT	Fortalecimiento institucional de DINOT.	Acuerdos con entidades aptas para la cooperación tecnológica o financiera.

La estrategia que se recomienda no pasa por la creación de una gran estructura nueva, con los costos asociados, sino que parece ser más recomendable el fortalecimiento de las capacidades disponibles en los dos extremos con representación institucional: las Intendencias y la DINOT. No es que sea necesariamente ineficiente la creación de una estructura nueva, pero parece prudente no incrementar las burocracias existentes, sino **mejorar su eficacia (en el sentido de lograr un mejor aporte al logro de los objetivos) y su eficiencia (en el sentido de mejorar el nivel de logros, por unidad de costo incurrido).**

En un enfoque como el planteado, las mejoras se pueden lograr en un proceso de aproximaciones sucesivas, en la medida en que las entidades participantes actúen en el marco de las necesarias coordinaciones con un **criterio flexible**. Esta flexibilidad se manifiesta en la observación de algunos criterios específicos que se comentan más adelante.

La Directriz principal de la estrategia *en materia institucional* consiste en el aprovechamiento de las capacidades instaladas en el país, en el sector público y en el privado, de manera de potenciarlas mediante su fortalecimiento institucional individual, y particularmente a través del crecimiento de las interacciones que vinculan a las distintas entidades involucradas. El objetivo consiste en conformar un Sistema de Ordenamiento Territorial para el Desarrollo (SOTD), de modo tal que su efecto dinamizador resulte mayor al de las fuerzas individuales de sus componentes.

1.6.1. Los componentes del sistema de ordenamiento territorial para el desarrollo.

Se propone utilizar las capacidades instaladas de gestión para el desarrollo de las entidades que operan en el país, las que podrían ser fortalecidas de modo permanente o transitorio, según las necesidades. Estas pueden indicar la conveniencia de fortalecimientos puntuales que difieran en cada departamento o escala territorial, según las carencias que se **identifiquen para el cumplimiento de las actividades que se plantean en cada etapa y en cada región.**

Se sugiere que participen en el SOTD las entidades que integran la Comisión Técnico-Asesora en materia territorial, con una particular relevancia de:

1) Las Intendencias Municipales, que serán el elemento articulador entre las escalas locales, microrregionales y departamental. Para dar cumplimiento a esas funciones, las mismas cuentan con elementos de carácter político y técnico, tanto a nivel del departamento (Intendente, Junta Departamental) como local a través de las Juntas Locales, y de los Centros Comunales Zonales en Montevideo.

2) La DINOT, que cuenta con un pequeño grupo técnico²⁷ y con las atribuciones para jugar un rol articulador del SOTD, ya sugerido por el Decreto que

²⁷ Que debería ser fortalecido de modo de adquirir "masa crítica" para el tratamiento de los temas de su especialidad con un enfoque interdisciplinario.

término son organismos que pueden afectar el desarrollo territorial mediante proyectos específicos.

7) Los Entes y Empresas del Estado, deberían completar la nómina de componentes, si bien con un carácter de coordinación más que de miembros natos del SOTD. De un modo similar a los detallados en el literal anterior, serían ejecutores de las decisiones de política sectorial y regional, manteniendo sus autonomías pero actuando en coordinación con el SOTD.

Además de todas estas entidades públicas, se sugiere la incorporación de la sociedad civil, tanto a través de las empresas como de otras entidades sociales, incluidos los sindicatos de trabajadores y de empresarios, y las ONGs de distinta naturaleza que se vinculen con los objetivos del OT y del desarrollo.

Como puede apreciarse, las entidades que se propone incorporar como miembros del SOTD pertenecen a las que integran la Comisión Técnico - Asesora y presentan la característica de completar un "arsenal" de instrumentos que cuentan con capacidad institucional de decisión y con apoyo técnico y financiero; capacidades que además pueden ser completadas para resolver situaciones puntuales, particularmente en las etapas iniciales de las actividades.

Se considera de interés crear las condiciones para el desarrollo de Sociedades Mixtas de OT²⁹ (SMOT), como instrumento institucional para una mejor ejecución de las políticas de OT. Corresponde señalar que las SMOT no deberían formar parte del SOTD³⁰. Se trataría de entidades ejecutoras de las políticas que dictaría el SOTD, que no integrarían.

No obstante, la delegación pública que formara parte de la dirección de cada SMOT debería rendir cuentas al SMOT de las acciones desarrolladas, y siempre tendría la posibilidad de plantear iniciativas a evaluar por el SMOT.

Es importante destacar la experiencia realizada en el país en una estructura creada, con participación de productores y del Estado, con considerable grado de éxito como es Conaprole. Esta entidad, con su marco legal, pudo lograr los objetivos de su creación (el abastecimiento de Montevideo), y luego se adaptó al cambio de circunstancias y pudo seguir creciendo en base a la exportación. Esta experiencia, debidamente evaluada podría ser una base relevante para la conformación de las entidades componentes del SOTD y su regulación.

1.6.2. Las actividades de cada componente del SOTD y sus relaciones.

En la matriz lógica correspondiente a la opción 2 se exponen a título de ejemplo las actividades centrales cuyo desarrollo se recomienda (véase la anteúltima fila, en el Diagrama 2).

²⁹ Ver el final del numeral 1.3.1.

³⁰ Ver el numeral 6.5 para una exposición más detallada de este punto.

Es conveniente que dichas actividades sean desarrolladas con una estructura funcional e institucional clara, en particular en la medida en que ellas presentan requerimientos de acuerdos entre instituciones diversas. Se recomienda fuertemente que el corazón de estos acuerdos interinstitucionales radique en la DINOT y en las Intendencias Municipales respectivas a cada caso. Ese nudo central de la operación de cada actividad debe coordinar con los diversos organismos, que se ejemplifican en el Diagrama 4 de la página siguiente. En el mismo se pretende dar una idea de la diversidad de actividades, entidades y acciones involucradas.

Se diferencian claramente los estudios vinculados a la evaluación de los impactos de políticas y proyectos sectoriales que afectan el territorio (Coordinación funcional o sectorial), de los proyectos específicamente regionales y en particular de los Grandes Proyectos (Coordinación territorial).

En relación con los primeros, el cuadro de la página que sigue establece un conjunto de actividades esenciales, que pueden ser consideradas a partir de ejemplos o con carácter más general, incluyendo la deseable combinación de ambos tipos de estudios. Los mismos no terminan en diagnósticos. Por el contrario se establece como resultados esperados las propuestas de correcciones para mejorar los resultados en términos de aporte al desarrollo regional y nacional de las políticas y proyectos cubiertos por estas actividades (Véase al respecto el Diagrama 5 de la página siguiente).

En este ámbito, la directriz principal consiste en **especificar las políticas por regiones cuando ello sea pertinente**. Esto es relevante en el ámbito económico, dado que - como se vio anteriormente - una política única para un sector a lo largo de todo el territorio nacional, suele significar un tratamiento discriminatorio en cuanto a las posibilidades de cada región de acercarse a su potencial.

En la dimensión ambiental de esta problemática también debería tenerse **flexibilidad** con igual criterio. En efecto, una norma de calidad de agua, por ejemplo, no cumple el mismo papel en una zona urbana que en una zona rural, y entre estas últimas no es similar la situación cuando se trata de promover el desarrollo de cultivos bajo riego que cuando el objetivo es preservar un recurso que involucra al agua. En este sentido, las normas nacionales deberían establecer rangos, más que valores uniformes para todo el territorio nacional. La lista de ejemplos de este requerimiento de flexibilidad en lo territorial podría ser extendida a muchos otros enfoques de un problema regional dado, o de un potencial subutilizado.

La presente propuesta gira en torno a la coordinación interinstitucional como clave para la implementación de la estrategia territorial. A esos efectos se incluye en la página siguiente el Diagrama 6 que contiene una nómina tentativa, y a título de ejemplos, de las entidades que participarían en el tratamiento de las distintas situaciones o actividades. Se distingue el tratamiento de las políticas sectoriales en la parte izquierda, en tanto se trata de los proyectos en la parte derecha del cuadro.

Los proyectos se dividen en dos categorías: los de infraestructura y los de desarrollo sectorial. Como surge del cuadro, se parte de una relación estrecha entre DINOT y las Intendencias Municipales pertinentes a cada caso, y de estas con las Juntas Locales y fuerzas vivas involucradas en las situaciones sobre las que se trabaja.

La ubicación central del grupo DINOT - Intendencias, en términos del esquema refleja lo expuesto precedentemente en el sentido de que ese grupo debería ser el centro de operaciones para la puesta en marcha de las actividades comentadas.

En la fila más arriba, figuran organismos y entidades que deberían participar de la coordinación, los que se agrupan en

función de su mayor afinidad con los respectivos temas. Corresponde destacar que O.P.P. no figura en la columna central, si bien tendría una participación relevante en la fase de evaluación de los proyectos, que debería encarar conjuntamente con DINOT - Intendencias en sus aspectos territoriales.³¹

Es muy importante destacar que los cuadros anteriores hacen referencia implícita a un orden de dimensión o escala de las problemáticas respectivas. El Diagrama 1 - que muestra las relaciones entre escalas - presenta las vinculaciones entre las escalas territoriales y las entidades participantes en cada caso. La presentación es necesariamente simplificada, para que pueda ser visualizado con mayor claridad lo que se desea exponer: los problemas territoriales tienen escalas para su tratamiento, que no deben ser confundidas. El planteo de **flexibilidad** para el sistema de ordenamiento territorial se expresa también en este sentido. Por ejemplo, un área de frontera puede requerir para su desarrollo un mayor grado de articulación con la otra margen nacional que le da forma al área binacional, en tanto en otras puede requerirse una mayor integración con el resto del país, por ejemplo mediante el fortalecimiento de sus vínculos con las cadenas y complejos productivos más importantes.

La flexibilidad significa, desde este ángulo, que las políticas y sus metas son distintas si las situaciones regionales difieren,

³¹ Al menos para cierto tipo de proyectos que habría que definir. En este ámbito ser selectivo es una condición necesaria para ser eficiente.

pudiendo requerir distintas medidas - estímulos y desestímulos - para lograr los resultados buscados.

1.6.3. El financiamiento del SOTD.

El análisis de los requerimientos financieros del funcionamiento del SOTD se realiza en función de los tres tipos de actividades referidos anteriormente: los análisis de políticas sectoriales, los de proyectos de infraestructura y los de proyectos sectoriales de alcance regional específico.

El análisis de las políticas sectoriales implicaría incorporar una actividad adicional al diseño de las políticas, pero en términos de costos los mismos son marginales a los que se incurre habitualmente para dicho diseño.

En cuanto a los proyectos de infraestructura, la incorporación del análisis territorial permitiría mejorar los mecanismos de evaluación aplicados habitualmente. En efecto, frecuentemente se utilizan supuestos para evaluar el proyecto correspondiente desde el punto de vista del conjunto de la economía. Entre ellos, figura en el caso de la cuenca lechera, que todos los productores lecheros van a incorporarse al proceso de cambio técnico. Este tipo de supuestos no es defendible a menos que se realice una evaluación de la situación financiera de los mismos. Es difícil que este tipo de análisis lo concrete el MTOP, dado su carácter sectorial específico. Tampoco lo suelen realizar las Intendencias, posiblemente por debilidad institucional en el tema de evaluación de proyectos desde el punto de vista económico, y porque además para ellas suele ser suficiente con aumentar la cantidad y calidad de infraestructura disponible. El SOTD podría ser la entidad responsable de concretar estas evaluaciones, y de hacerlo además al amparo de una estrategia de desarrollo para la escala territorial involucrada.

El costo de la evaluación de proyectos de infraestructura es netamente marginal en relación al volumen de la inversión, y el incremento por este tipo de análisis sería menor en relación a dicho monto marginal. Por otra parte, los organismos internacionales de crédito financian este tipo de costos, y es razonable pensar que estén interesados en propuestas elaboradas sobre las bases referidas, con un fuerte componente territorial y ambiental.

Para el caso de los grandes proyectos, es particularmente aplicable lo establecido en el párrafo anterior.

Para los proyectos sectoriales de alcance regional, también se aplican consideraciones similares a las ya referidas para los proyectos de infraestructura. En efecto, en la medida en que los mismos se concentran en **un sector en la región**, no suelen incorporar otros sectores en el diseño y en la evaluación de dichos proyectos. Por otra parte, es necesario fortalecer al organismo que lleva adelante estos emprendimientos - DIPRODE, de la O.P.P. - a los efectos de viabilizar la concreción de estos estudios, contando para ello con el apoyo del equipo que DINOT y las Intendencias deberían conformar para cada proyecto particular.

Es importante destacar que en muchas situaciones, y particularmente en los grandes proyectos, se producen *rentas y quasi-rentas* que apropian los propietarios del suelo, sin contrapartida. Para regular esos aspectos y mejorar el resultado de los proyectos

SOC. DANILO VEIGA

Sociología y Políticas Sociales

**ASPECTOS SOCIALES DEL ORDENAMIENTO
TERRITORIAL: HACIA LA FORMULACION DE
POLITICAS**

1. LAS ESTRATEGIAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LOS TEMAS SOCIALES EMERGENTES EN URUGUAY	2
2. LAS ESTRATEGIAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LA PERSPECTIVA SOCIETAL	12
3. LOS COMPONENTES SOCIALES DE LAS ESTRATEGIAS TERRITORIALES Y LAS POLITICAS DE PROMOCION LOCAL	17

Dada su complejidad, estas dimensiones están asociadas a fenómenos sociales relevantes vinculados a la problemática de la configuración territorial y el desarrollo, tales como la polarización y segregación socioeconómica a nivel local y entre regiones, la calidad de vida de la población, y otras manifestaciones sociopolíticas, tales como la participación social, la descentralización y la cultura urbana.

Por su relevancia para la formulación de criterios y políticas de ordenamiento territorial, es necesario sintetizar las principales características de estas dimensiones y su expresión en el territorio. Corresponde señalar que el análisis planteado en sus aspectos sustantivos, tiene validez a los diferentes niveles que se priorizan para las Directrices de Ordenamiento Territorial; es decir a escala local o microregional, departamental, regional y subespacios.

La primera dimensión, que es la más significativa estadística y conceptualmente, representa un conjunto de temas asociados a la DIVERSIFICACION SOCIOECONOMICA. En otros términos, la existencia en la sociedad uruguaya de procesos básicos en la configuración socioeconómica y territorial, a partir de la confluencia de componentes estratégicos de diversificación productiva, industrial, turística, y de generación de empleo que se verifican en las distintas escalas o niveles geográficos.

El segundo tema o dimensión compleja, está asociado al fenómeno de INMIGRACION. Las variables centrales que configuran dicha dimensión son la tasa de inmigración y el saldo neto migratorio, en tanto aspectos específicamente poblacionales.

Dicho factor emerge con singular relevancia en un contexto de vacío poblacional, tal como el uruguayo, por el potencial que diferente tipo de programas sectoriales y de ordenamiento territorial implican para la radicación de población, en una microregión o área regional.

El tercer tema o dimensión identificada representa a la EDUCACION. Las variables principales que componen dicho factor son la población con educación secundaria completa y la proporción de profesionales y técnicos. Su importancia radica en la necesidad de capacitación de los recursos humanos, tanto a nivel de las instituciones públicas como privadas, que las políticas de desarrollo local y ordenamiento territorial deben fortalecer, para potenciar el desarrollo local.

El cuarto tema se centra alrededor de una dimensión básica denominada AGROEXPORTACION. Su componente principal es la variable "potencial agroexportador" que expresa el valor de producción y las ventajas comparativas en rubros agroexportables. Su importancia en el escenario de la Integración Regional y en la prospectiva del desarrollo local es muy significativa, por su íntima vinculación con la mejora en los niveles de empleo e ingreso de la población localizada en un área con tales ventajas comparativas.

La quinta dimensión representa al tema del EMPLEO INDUSTRIAL, y en tal sentido importa destacar su significativo decrecimiento, o en otros términos, el proceso de "desindustrialización" del mercado de empleo que viene operando durante los últimos años. Dicho proceso afecta a muchas áreas anteriormente dinámicas en su expansión industrial. Debe señalarse que este proceso de desindustrialización en relación al empleo, se acompaña por un bajo crecimiento de

condiciones objetivas -falta de oportunidades, empleo y calidad de vida adecuadas-, así como de políticas que contribuyan a la radicación de población. Por lo cual en este ámbito corresponde implementar medidas de ordenamiento territorial explícitas, así como políticas sectoriales que estimulen la radicación y permanencia de población en microregiones y áreas específicas que se consideran importantes por diversas razones.

En definitiva, puede afirmarse que el rasgo distintivo de los movimientos poblacionales en el Uruguay, ha sido la "urbanización" creciente, como consecuencia de un proceso de "desruralización". Este proceso de urbanización de la población y de las actividades económicas, ha sido un fenómeno singular desde hace muchas décadas, como resultado de un conjunto de factores históricos, económicos, políticos y culturales. Sin embargo, el análisis en profundidad, permite apreciar que existen diferentes patrones de urbanización y de concentración de la población en los centros poblados.

Así por ejemplo, durante los últimas dos décadas se produjo un estancamiento en las ciudades de tamaño medio con baja diversificación económica (algunas capitales departamentales del Centro y Litoral del país); mientras que crecieron las ciudades y pueblos menores a diez mil habitantes. En tal sentido, se puede concluir que el crecimiento de la urbanización se verificó en las áreas de mayor diversificación socioeconómica. (Lombardi y Altegor 1987 op. cit.).

Asimismo se ha comprobado una alta correlación entre el crecimiento de la urbanización y el caudal de inmigrantes que recibe un área o microregión. Así por ejemplo, aquellos departamentos que históricamente han recibido más inmigrantes, se ubicaron en el Sur del país, particularmente Canelones y Maldonado. A partir de los años setenta los flujos migratorios cambiaron su orientación, como resultado de políticas implícitas sectoriales - relocalización de actividades agropecuarias de exportación, la expansión turística en Maldonado y Rocha -, y del surgimiento de la frontera brasilera como centro de atracción.

Por otro lado, Montevideo enlenteció su capacidad de atracción poblacional en el período intercensal y crecieron las localidades del área metropolitana; lo cual plantea problemas de coordinación vinculados al ordenamiento territorial entre los distintos municipios involucrados.

Cuando se analizan los saldos migratorios para el período censal más reciente (1980-85), surgen varios elementos que confirman los cambios producidos en los movimientos poblacionales durante los últimos años. En efecto, por un lado se mantiene el éxodo o vaciamiento del Centro del país y por otro se agudiza la emigración y falta de absorción poblacional del Litoral. Pero los aspectos más singulares y "nuevos" a destacar son; en primer lugar el surgimiento del Noreste como área dinámica que aumenta población, mientras que en el Suroeste (Colonia y San Jose) se constata un saldo negativo en su dinámica migratoria. En el Sureste, solamente Canelones tuvo un saldo migratorio positivo, ya que Maldonado a nivel departamental tuvo a pesar de su importante caudal de inmigrantes, un considerable volumen de emigrantes, que produjo en suma un saldo negativo para la región.

En definitiva, estas pautas en la dinámica migratoria de la población, expresan los cambios que se vienen verificando a nivel departamental y regional, a partir de la confluencia de políticas sectoriales - de estímulo a actividades económicas - y de cambios en las estrategias de la población en su búsqueda de empleo y fuentes de

- expansión del Area Maldonado -Punta del Este,
- crecimiento acelerado de Colonia - ante la construcción del Puente Binacional
- resurgimiento en las ciudades más importantes del Litoral como Salto y Paysandú,
- expansión de la ciudades fronterizas con Brasil, y en particular de Rivera,
- continuación del vaciamiento poblacional del Centro del país.
- En función a estas tendencias y elementos prospectivos, se torna necesario anticipar el acondicionamiento del territorio nacional - y en particular de las áreas afectadas por la inmigración - . Esto implica asumir que en el Uruguay se producirán crecientemente en magnitud y calidad, importantes flujos de movilidad interna, por lo cual surge con fuerza el desafío de la movilidad territorial para el ordenamiento territorial.

1.3 LAS TRANSFORMACIONES TERRITORIALES Y LA SATISFACCION DE LAS NECESIDADES BASICAS

El tema de las desigualdades o disparidades entre diferentes subespacios o áreas territoriales, está intrínsecamente vinculado a la existencia de diferentes niveles de vida para la población residente en dichos contextos. En tal sentido, surge como un elemento empírico relevante para analizar esta problemática, el enfoque de las **necesidades básicas**; no obstante consideremos válidas las críticas que se han planteado a esta forma de medición de la calidad de vida de la población, así como los intentos de superación de dicha medición. (Veiga 1994 y OPP-BID 1994):

El Estudio desarrollado por la D.G.E.C. y CEPAL, en base a los datos del Censo de Población y Vivienda de 1985, permitió por primera vez, la realización de diagnósticos y estudios sectoriales desagregados geográficamente, a nivel departamental y de los centros poblados según tamaño para todo el país. Debemos recordar que el denominado **Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas - (NBI) -**, representa una de las manifestaciones más integrales del desarrollo socioeconómico local, en función a la identificación y cuantificación de los hogares y la población que tienen niveles críticos de insatisfacción en sus necesidades básicas, tales como vivienda, agua, saneamiento, educación y capacidad de subsistencia.

En efecto, en la medida que los hogares se desenvuelven en condiciones deprivadas, reproducen el síndrome de la pobreza; constituyendo dicha situación un serio obstáculo no solamente para el desarrollo personal y social, sino para el territorio o localidad en que dichos hogares están insertos. (cf. CEPAL 1989).

En esta medida, los datos correspondientes a los distintos agrupamientos departamentales o regiones del Uruguay, demuestran los desniveles existentes entre los porcentajes de hogares con NBI, para cada región, incluido Montevideo como punto de referencia para comparar las desigualdades entre la capital y el resto del país.

Así surgen el Sureste y luego al Suroeste, con los mejores niveles de cobertura en necesidades básicas para su población, con algo más del 22% de NBI como promedio. En el otro extremo, se destaca la región Noreste con la mayor proporción de hogares en situación crítica - 35% de NBI en promedio -. Mientras que los

1.4 LOS NUEVOS " ESCENARIOS TERRITORIALES " EN EL CONTEXTO DE LA INTEGRACION REGIONAL

Como hemos mencionado previamente, durante las dos últimas décadas los países latinoamericanos se enfrentan a cambios estructurales que provienen de las transformaciones en su organización productiva, cambios tecnológicos y de la mayor apertura al exterior de las economías nacionales. En el caso uruguayo, hemos señalado el surgimiento de pautas diferentes en la localización de capitales, actividades productivas y población en el territorio. Esta reversión en las tendencias de asignación de recursos, concentración socioeconómica, etc., ha significado el crecimiento diferencial de ciertas áreas del país, emergiendo regiones o subespacios nacionales, de distinta naturaleza a los anteriores, o sea con nuevas tendencias en la configuración territorial.

Dadas sus implicancias para la formulación de políticas de ordenamiento territorial, observamos bajo este contexto, que se vienen produciendo impactos y manifestaciones, en la calidad de vida de la población de diferentes áreas y microregiones, de variable intensidad según sea la influencia y magnitud de los procesos de reestructuración económica y particularmente del mercado de trabajo y la dinámica migratoria. En dicha perspectiva, destacamos los siguientes procesos socioeconómicos que se desenvuelven, en el contexto de reestructuración y globalización:

- Reorganización espacial, territorial y económica a nivel interno, mediante un conjunto de estímulos y políticas a sectores productivos de exportación .
- Fragmentación social y económica en diversas áreas y microregiones, con segregación territorial y estancamiento de ciertos espacios subnacionales.
- Desarrollo agroindustrial y concentración de recursos en grandes empresas .
- Progresiva urbanización, (periurbanización y metropolización) y desruralización del país.
- Inserción de ciudades fronterizas en el sistema internacional (Brasil y Argentina), con impactos en los mercados laborales de bienes y servicios, cultural, etc.

Estos procesos tienen consecuencias "espaciales" diferentes y están transformando la configuración urbano-regional del país, y particularmente la estructura socioeconómica de las áreas y regiones fronterizas, en función a su tipo de inserción en la sociedad nacional y al dinamismo fluctuante de Argentina y Brasil, en el escenario del Mercosur.

Asimismo, cuando analizamos los cambios en la urbanización, y su evolución prevista, - de modo similar a lo ocurrido en otros países latinoamericanos -, también en Uruguay dichas transformaciones surgen a partir de la reestructuración económica y globalización de nuestras sociedades (Portes 1989, Veiga 1989). Entre tales fenómenos merecen destacarse los siguientes:

- Transformaciones a nivel del sistema urbano en los ámbitos productivo, del mercado de empleo, y en la distribución del ingreso.
- Impactos de las nuevas tecnologías sobre la localización económica y residencial .

reordene el territorio en función a la diferente competitividad y capacidad de inserción de las áreas subnacionales en el contexto regional;

- se diversifique y especialice la producción sectorial y regional, en diferentes áreas del territorio;
- se relocalice población a partir de nuevos flujos migratorios en las áreas más dinámicas;
- se establezcan nuevas pautas de "cultura urbana", y "estilos de desarrollo local", en distintas áreas del país, como resultado de los impactos diferenciados en el territorio de la transnacionalización y globalización económica y social.

Por otra parte, en el nuevo escenario internacional, considerando la expansión de las nuevas tecnologías y la globalización de la economía, debe evaluarse el rol que juegan los mecanismos de liberalización económica, reforma del Estado y descentralización que varían en intensidad según los países. En tal sentido, puede plantearse que en el caso uruguayo, se avanzó menos que en otros países del Cono Sur, en relación a las reformas básicas y procesos de reestructuración productiva. Seguramente en nuestro caso, han predominado las características asociadas a la etapa de desindustrialización y crecimiento exportador, desconcentración de la población y actividades que se vienen dando en los últimos años en otros países. (Cf. De Mattos 1993).

Sin perjuicio de lo anterior, y considerando sus implicancias territoriales, asumimos como hipótesis de trabajo, que la profundización de los mecanismos de Integración Regional - contribuirán a la reactivación industrial y terciarización de las actividades, en algunos sectores y áreas del país; por lo cual Uruguay ingresaría en una segunda fase de la reestructuración socioeconómica y productiva.

Ello podría implicar un restablecimiento de las tendencias concentradoras a nivel poblacional y territorial, con el surgimiento de nuevas áreas dinámicas y estancamiento de otras. En este ámbito, se producirán nuevas "desigualdades interurbanas", a partir de la inserción de las ciudades fronterizas más dinámicas (Colonia, Paysandú, Rivera, etc.) y del área balnearia Maldonado-Punta del Este en el complejo urbano internacional. Por otra parte, de acuerdo a la experiencia internacional, es muy probable que en el contexto de reestructuración económica y social, habrá regiones "ganadoras" y "perdedoras", y en el corto plazo es difícil predecir una reversión en la polarización socioeconómica y territorial que estos procesos inducirán.

En síntesis, asumimos que en los escenarios de globalización y transformación de nuestro país, se redefinirán los subespacios nacionales y regionales, básicamente a través de dos procesos interrelacionados: "reestructuración productiva e informacionalización de la vida cotidiana" (Castells 1989).

En resumen, las transformaciones territoriales previstas en el Uruguay estarán condicionadas por un proceso de reestructuración donde el avance de la Integración económica y física con Argentina y Brasil, intensificará la competitividad y la innovación tecnológica a nivel de diferentes áreas y microregiones (forestal, agroindustrial, turístico, etc.), con importantes efectos en la "heterogeneidad y vulnerabilidad socioeconómica" de los actores locales (empresarios, trabajadores, etc.), y su consiguiente impacto en las disparidades territoriales.

caso de San José, a la microregión limítrofe con Montevideo, o sea Rincón de la Bolsa, etc., que ha tenido un crecimiento muy importante en los últimos años.

Debe señalarse que los niveles de vida en esta región son conjuntamente con los departamentos del Sureste, el más alto del país. Sin embargo, debe anotarse que existen importantes diferencias intraregionales al respecto, siendo Colonia el departamento con mejores índices de nivel de vida; mientras que San José presenta considerables desigualdades internas entre sus centros urbanos y el resto del departamento.

Cuadro 1

NIVELES DE DESARROLLO REGIONAL SEGUN PRINCIPALES DIMENSIONES

DIVERSIFICACION - VARIAC.					
REGIONES	SOCIO ECONOMICA	INMIGRACION	EDUCACION	AGRO EXPORT	EMPLEO INDUST
SURESTE	ALTO	MEDIO	MEDIO	BAJO	ALTO
SUROESTE	MEDIO	MEDIO	BAJO	ALTO	ALTO
CENTRAL	BAJO	BAJO	MEDIO	BAJO	MEDIO
LITORAL	MEDIO	BAJO	MEDIO	MEDIO	BAJO
NORESTE	MEDIO	ALTO	MEDIO	ALTO	BAJO

* Niveles Relativos al Promedio Nacional, a partir de los puntajes factoriales.

Excluido Montevideo. Fuente: Veiga (1991)

Cuadro 2

PERFILES REGIONALES SEGUN INDICADORES POBLACIONALES Y DE POBLACION ACTIVA

REGIONES	(%) P.E.A. INDUSTRIAL (1985)	(%) VARIACION P.E.A. INDUST. (1963-1985)	(%) P.E.A. AGROPE C. (1985)	(%) VARIACION P.E.A. AGROP. (1963-85)	(%) INMIGR ACION (1985)	(%) EMIGR ACION (1985)
SURESTE	27	-3	14	-45	19	19
SUROESTE	24	-2	27	-23	13	15
CENTRAL	16	-10	31	-19	14	20
LITORAL	18	-26	30	-15	11	18
NORESTE	16	-17	30	-19	18	14

Fuente: Elaborado a partir de los datos de Dir. Gral. de Estadística y Censos e "Indicadores Socioeconómicos del Uruguay", CIESU, Inst. Nacional del Libro, Mazzei, E. y Veiga, D. 1989.

impactos más importantes que sobrevendrán cuando el proceso de Integración se profundice, contribuyendo a la formulación de políticas y programas destinados a las áreas y sectores menos desarrolladas y más vulnerables del país.

Desde esta perspectiva, hemos planteado en el primer capítulo, los principales temas e impactos sociales que dichos procesos tendrán sobre el territorio nacional. Asimismo evaluamos que a través de la Integración a los países del Mercosur, se producirá una pérdida de fuerza de la frontera nacional, lo cual reforzará gradualmente la influencia de los "polos de atracción" que existen en los países vecinos y por consiguiente sus efectos en nuestro territorio.

Ello significa, en la perspectiva del ordenamiento territorial que " las fronteras", asumirán nuevas dimensiones en el contexto de la Integración económica. Lo cual supone entre otras cosas, jerarquizar los problemas microregionales y locales, identificando precisamente las demandas locales, fortaleciendo los gobiernos municipales, estimulando la iniciativa y acción de los empresarios y actores sociales.

Por lo tanto es necesario profundizar - a través de estudios de caso específicos -, el tipo de impactos y sectores sociales que serán afectados prioritariamente por los procesos mencionados. Asimismo, los programas territoriales y sociales a nivel sectorial y regional, deberán considerar que las áreas fronterizas son espacios diferenciados con identidad y problemáticas específicas .

Así por ejemplo, los impactos de la Integración y reestructuración socioeconómica deben evaluarse, asumiendo que las "áreas de frontera" constituyen áreas de interfase diferente del resto de los subsistemas territoriales del país; y distinguiéndolas a su vez de las "zonas de frontera", que se expresan básicamente en las ciudades fronterizas.(Gonzalez Posse 1991).

Asimismo, corresponde mencionar que la evolución prevista de la urbanización en áreas de frontera y la emergencia de sistemas binacionales de ciudades - con Argentina y Brasil -, estimulará la interrelación de "actores sociales binacionales" con instituciones nacionales y transnacionales. No puede olvidarse que los actores locales serán en definitiva, quienes protagonizen los procesos de integración, captando sus beneficios o sufriendo sus perjuicios, de manera desigual en el territorio y en la estructura social.

En definitiva, es necesario evaluar sistemáticamente y monitorear los diversos factores inherentes a los impactos de la Integración y la reestructuración económica en el territorio, a nivel local, regional y fronterizo; considerando con particular atención las consecuencias sociales sobre el mercado de empleo, los flujos migratorios, la desintegración o desarticulación social de las ciudades y microregiones más vulnerables, etc.

Bajo este marco de referencia, recordamos que los impactos territoriales ocurridos en el Uruguay durante las dos últimas décadas, han sido resultado de la confluencia e interrelación entre las políticas públicas - básicamente sectoriales - y las acciones privadas de empresarios y actores locales. En tal sentido, merecen destacarse los siguientes componentes que - frente a la ausencia de políticas de ordenamiento territorial -, continúan operando en la configuración urbano regional del país:

restricciones locales, que emergen en el contexto de los nuevos escenarios de la Integración regional.

De tal manera, cuando analizamos prospectivamente los escenarios de reestructuración económica y globalización, evaluamos que sus impactos sobre el territorio y la población, se producirán en función al tipo de inserción local y regional, en la nueva división internacional del trabajo; donde influyen cada vez más los cambios "intrasectoriales", derivados de las transformaciones tecnológicas, las nuevas pautas de localización económica, la reconversión productiva y flexibilización del mercado de empleo etc..

En definitiva, deben controlarse los "costos sociales" implícitos en los procesos de reestructuración económica y tecnológica a nivel territorial y en determinados sectores o grupos socioeconómicos, si deseamos alcanzar un crecimiento y desarrollo equitativo para nuestra sociedad. **Esto implica, que las políticas territoriales, deben atender tanto a los problemas derivados del crecimiento de las áreas dinámicas del país, como aquellos derivados del estancamiento productivo o territorial. Probablemente, en el escenario de corto plazo, debemos tender hacia una "territorialización de las políticas sociales", combinada con la "contextualización social de las políticas de ordenamiento territorial".**

En este proceso, se torna estratégico manejar escenarios futuros, para anticipar y orientar las políticas territoriales y sectoriales, y en tal sentido en otros capítulos del Informe Final de Directrices del Ordenamiento Territorial se avanza en tal prospectiva.

3. LOS COMPONENTES SOCIALES DE LAS ESTRATEGIAS TERRITORIALES Y LAS POLITICAS DE PROMOCION LOCAL

Es sabido que durante los años de implantación del modelo desarrollista en América Latina, en las etapas de crecimiento hacia adentro, industrialización sustitutiva de importaciones y regulación de la economía; la dinámica territorial estuvo basada en el crecimiento de los centros urbanos industriales, con una dinámica de concentración económica y territorial desigual.

En dicho contexto, hasta los años setenta en la mayoría de los países de la región, se implementaron políticas de estímulo a los polos de desarrollo y asignación selectiva de recursos en el territorio en función a sus ventajas comparativas; tales políticas han sido de carácter básicamente sectorial a nivel económico y global a nivel nacional. Como resultado de ello, las consecuencias espaciales y socioeconómicas de dichos procesos fueron la intensificación de las migraciones internas y la concentración y primacía urbana. En dicho sentido, durante esta fase de transición de las sociedades latinoamericanas, puede afirmarse que atravesamos un período caracterizado por la "marginalidad implícita de las políticas territoriales". (De Mattos 1993).

Posteriormente, a partir de los años setenta, en varios países de América Latina luego de la crisis del modelo keyesiano de las décadas del cincuenta y sesenta, se implementaron políticas económicas de ajuste, reforma del Estado, liberalización económica y valorización del capital privado. En dicho contexto emergen conglomerados empresariales de tipo plurisectorial y pluriregional, que conllevan hacia una progresiva dessectorialización y desterritorialización del capital privado, por la cual se van perdiendo las raíces sectoriales y territoriales.

En última instancia, enfatizamos la necesidad de **identificar "vocaciones y aptitudes territoriales y locales"**, tratando de aprovechar al máximo las posibilidades y potencialidades en cada caso. La identificación de opciones y alternativas, - a nivel departamental y microregional -, así como la selectividad de acciones y políticas, resultan en definitiva, componentes fundamentales del ordenamiento territorial.

En resumen, para lograr un eficiente y consensuado desarrollo territorial, planteamos que el fortalecimiento de los actores y gobiernos locales, constituye una prioridad fundamental. En tal sentido, es preciso reconocer que existen tanto a nivel departamental y nacional, una multiplicidad de actores sociales, económicos y políticos que juegan diferentes roles en la problemática territorial y local, tales como los dirigentes y representantes políticos, técnicos, empresarios, grupos de presión económicos, organizaciones sociales, etc..

Por otro lado, considerando que Uruguay es un país pequeño de relativa homogeneidad - y que no tiene tradición de planificación territorial o regional -, apreciamos que la mayoría de los actores locales, - públicos y privados - desconoce y no percibe al ordenamiento territorial como un fin en sí mismo. A lo sumo existen intereses y enfoques sectoriales, y prioridades socioeconómicas, que se expresan en demandas diversas.

Por consiguiente, para superar estas restricciones, deben definirse e implementarse medidas de información, sensibilización y negociación, sobre los principales problemas y políticas territoriales, por parte de los gobiernos municipales y el MVOTMA - DINOT, dirigidos a la capacitación de los actores locales y microregionales.

En definitiva, para implementar con éxito un programa o política territorial, debe comprometerse la participación y el apoyo de los diferentes organismos públicos e instituciones involucradas. Para lo cual es necesario estimular la difusión, conocimiento y participación de una pluralidad de actores comprometidos con el desarrollo local.

Y naturalmente que para ello, deben generarse imágenes y sensibilidad frente a los problemas territoriales. De tal modo, que la discusión de objetivos, estrategias e instrumentos territoriales, y la participación en la elaboración de políticas, por representantes y actores calificados de la comunidad surge entonces como un componente ineludible para su adecuada implementación. Particularmente, ello es relevante para asegurar la buena gestión de las políticas territoriales.

Estos aspectos suponen desconcentrar actividades e implementar mecanismos de coordinación a nivel del Gobierno Central, para lograr mayor eficiencia y concertar con diferentes actores públicos y privados - a nivel local y nacional -; las estrategias e instrumentos de ordenamiento territorial, sean de tipo explícito o de políticas sectoriales con implicancias para el desarrollo local.

Los elementos precedentes, en definitiva tienen como objetivo generar una "cultura territorial" en los distintos ámbitos de la sociedad. En dicho contexto, sin duda que un foco prioritario de atención son los municipios y ministerios involucrados, en la medida que constituyen los ejecutores de las estrategias e instrumentos de ordenamiento territorial.

-
- Capacitar permanentemente a otros funcionarios de Municipios y de organismos públicos competentes (Ministerios, Entes Autónomos), en la problemática territorial y del desarrollo local.
 - Crear mecanismos de desconcentración y descentralización Local en las oficinas a cargo de programas con contenido territorial, y asegurar la coherencia con las políticas nacionales.
 - Implementar políticas sociales tendientes a la Integración Nacional, en los ámbitos educativo - cultural, comunicaciones y desarrollo social, particularmente en las áreas fronterizas.
 - Impulsar programas de localización de población en áreas consideradas prioritarias para el desarrollo nacional, mediante estímulos a la organización económica y productiva.
 - Promover programas de desarrollo social para los sectores carenciados, en las áreas privadas del territorio que se consideran estratégicas para el país.

VEIGA, D. (1979): "Regional development and population distribution in Uruguay" Cuadernos CIESU No.23

" " (1989): "Polarización socioeconómica y reestructura urbana en Montevideo", en Cuadernos de la Fac. De Derecho y Ciencias Sociales, No.11, Montevideo.

" " (1990): " Restructuración socioeconomica y transformaciones regionales en el Uruguay". en Laurelli y Lindenboim.

" " (1991a): " La región litoral uruguaya: características socioeconómicas. evolución reciente y potencial de integración". en CIESU-FESUR.

" " (1991b): "Desarrollo Regional en el Uruguay". Libro Ed. CIESU; Montevideo.

LIC. RICARDO KRAMER

Gestión Ambiental y Turismo

ELEMENTOS DE PLANIFICACIÓN AMBIENTAL DEL TERRITORIO

1.ELEMENTOS DE PLANIFICACIÓN AMBIENTAL DEL TERRITORIO	2
2.LA DIMENSION TERRITORIAL	3
3.LEVANTAMIENTO INTEGRADO DE LA TIERRA	4
4.EVALUACION DEL TERRITORIO	5
5.METODOLOGIA GENERAL DE PLANIFICACION	6
6.FORMULACION DE OBJETIVOS	6
7.INVENTARIO	7
8.DIAGNOSTICO	8
9.GENERACION Y EVALUACION DE ALTERNATIVAS	9

El proceso de planificación presenta entonces dos características centrales: el carácter sistémico y la dimensión espacial, aspectos que han sido ignorados en el proceso de planificación tradicional.

Se constata la importancia que adquiere el enfoque sistémico y holístico en el proceso de planificación; la dimensión espacial adquiere una especial relevancia en el proceso de planificación territorial.

La preocupación por incorporar conceptos ambientales en la planificación se ha originado principalmente en la crisis ecológica y ha coincidido con la aparición de los movimientos ambientalistas de las últimas décadas. En efecto, si la planificación del desarrollo lo que busca es intervenir el sistema global, debe incorporar necesariamente la perspectiva ambiental, toda vez que se trata de una concepción holística dentro de la que se condicionan y relacionan los procesos económicos y sociales.

Históricamente esta concepción ha estado expresamente excluida del proceso planificador debido al enfoque netamente economicista que ha caracterizado a ese proceso. En la medida que los elementos ambientales no han sido expresados en términos cuantitativos y específicamente monetarios, su incorporación a este enfoque reduccionista ha sido impracticable.

Como consecuencia de ello se han acrecentado las disfuncionalidades entre sociedad y naturaleza y se ha incurrido en grandes errores como consecuencia de:

- no haber advertido la absoluta falta de correspondencia entre tiempo social y tiempo natural;
- no minimizar las tensiones entre oferta natural y demanda social.

La planificación tradicional ha tenido un enfoque eminentemente reduccionista que ha ignorado la correspondencia esencial entre los tiempos de la naturaleza (del orden de las decenas y cientos de años) y los tiempos sociales, mucho más breves.

2.LA DIMENSION TERRITORIAL

El proceso de planificación posee una expresión espacial que lo hace adquirir una dimensión territorial, en la medida que se entiende al territorio como el espacio en el que se manifiesta la interrelación sociedad-naturaleza.

Para la planificación del territorio existen dos aspectos fundamentales que es necesario conocer respecto al sistema natural: su estado (estructura y función) y su comportamiento frente al cambio.

Conocer el estado del sistema permitirá prever qué elementos podrán sufrir impactos o cambios al modificarse determinadas condiciones en otras partes del sistema global. Por su parte el concepto de cambio (*asociado al de resiliencia y homeostasis, ambos conceptos derivados de la Teoría General de Sistemas*) permite analizar la existencia de mecanismos cibernéticos de retroalimentación, los cuales pueden explicar efectos secundarios, terciarios o colaterales.

El concepto de cambio adquiere una gran importancia en el proceso de planificación, por cuanto lo que se persigue es conseguir una modificación del estado actual del sistema. La posibilidad de que dicho cambio sea controlado y produzca los resultados deseados depende

Las principales ventajas del método tradicional de planificación son:

- Rapidez con que se logra una imagen integrada del territorio objeto de la intervención y su bajo costo.

Entre las desventajas, se destaca:

- Se trata de una aproximación más bien estática;
- pasa por alto las variaciones locales de los fenómenos, en la medida que el sistema se fundamenta en los contrastes evidentes entre los patrones espaciales.

El desarrollo moderno de los **Sistemas de Información Geográfica (SIG)** ha dado una nueva posibilidad de análisis del territorio a partir de diferentes planos individuales de información. En efecto, por medio de esta tecnología es posible manejar en forma automatizada numerosos planos de información, correspondiendo cada uno de ellos a diferentes elementos del geosistema.

Las ventajas que presentan los SIG como instrumentos de planificación son:

- Se logra una imagen sintética a partir de información desagregada gracias al procesamiento automático de los datos;
- lo anterior permite la incorporación y/o modificación de la información de entrada, así como hacer intervenir criterios valoradores o cualquier otra alteración que se quiera introducir a los planos individuales o a las combinaciones que de ellos se decida hacer;
- con esta nueva tecnología se logra un efectivo procedimiento de análisis integrado del ambiente.

4.EVALUACION DEL TERRITORIO

El análisis integrado del territorio se basa en que el paisaje visible no es más que un fenosistema, es decir una manifestación de un geosistema subyacente. La unidad ambiental homogénea es una síntesis de numerosas características; mediante este enfoque se consigue la información fundamental para hacer una evaluación del territorio o evaluación de tierras.

La **evaluación del territorio** se orienta básicamente a la determinación del **valor del ambiente natural** para la sociedad humana.

Para establecer áreas de diagnóstico se debe partir de algunos factores que manifiestan un mayor control en función de los objetivos que se persiguen con el plan de desarrollo. Tales factores deben ser seleccionados entre aquéllos que indiquen de mejor forma los cuatro componentes básicos de la **calidad ambiental**, vale decir, natural, productivo, perceptual y de fragilidad (a la contaminación o a la erosión, por ejemplo).

En este contexto, las cartas de aptitud de la tierra que resultan de estos procedimientos son interpretaciones gráficas de las características de áreas específicas con relación a usos particulares del territorio.

La etapa de diagnóstico se propone transformar los datos del inventario en información para la ordenación y gestión territorial. Uno de los principales aspectos en este caso es la determinación de la calidad o grado de excelencia de un punto del territorio o de un recurso determinado. La idea de **calidad ambiental** que conduce este proceso de valoración está estrechamente ligada a la idea de conservación de los recursos.

- La formulación de los objetivos y
- marcar el inicio del proceso planificador.

El proceso de planificación puede considerarse esencialmente como un proceso de determinación de objetivos y previsión de los medios necesarios para lograr la consecución de dichos objetivos. Es importante que los objetivos que se logren identificar puedan ser expresados en forma cuantitativa o cualitativa, pero en cualquier caso deben ser susceptibles de evaluación. Dicha evaluación puede ser realizada por medio de la aplicación de escalas o bien por la definición de umbrales de satisfacción.

Asimismo se hace recomendable un trabajo previo o inicial de compatibilización y priorización de los objetivos, lo que va a permitir en etapas posteriores la jerarquización y comparación de los mismos.

Una estrategia posible de seguir para ponderar la importancia relativa de los objetivos consiste en la confección de una escala ordinal a través de un procesamiento de la opinión de un panel de expertos.

7.INVENTARIO

La recolección de información para el inventario de los recursos naturales y humanos de un territorio constituye una etapa de gran significado en el proceso de planificación. Por consiguiente resulta conveniente que los datos que se recojan guarden estrecha relación con los objetivos prefijados.

La realización del inventario incluye las siguientes fases:

- a)Prospección y recolección de datos;
- b)tratamiento y elaboración;
- c)expresión final de los resultados.

Para cumplir con estas tareas existen varias herramientas auxiliares de gran importancia, entre las que se destacan:

- Percepción remota;
- almacenamiento y tratamiento automático de los datos;
- cartografía automática;
- sistemas de información geográfica.

Los datos que componen el inventario deben cumplir con los siguientes requerimientos:

- a)Que sean significativos respecto a los objetivos del proceso de planificación.
- b)Que resulten operativos, es decir utilizables en planificación.
- c)Que sean fácilmente obtenibles.
- d)Que sean precisos y de calidad garantizada.
- e)Que estén sujetos a una estandarización que haga posible la comparación.

La realización concreta del inventario se puede encaminar por una de las siguientes estrategias:

determinado. La idea de calidad ambiental que conduce este proceso de valoración está estrechamente ligada a la idea de conservación de los recursos.

El problema de la homogeneización de los valores sectoriales puede solucionarse sobre la base de expresar el valor de cada uno de los recursos en unidades de valor intrínseco de conservación, entendiendo por tal, el mérito de las diferentes clases de cada recurso a ser conservadas.

La predicción del comportamiento futuro del sistema constituye parte importante del diagnóstico; el esfuerzo debe orientarse al conocimiento de la funcionalidad del sistema, al esclarecimiento de la malla de relaciones y a la determinación de los circuitos de retroalimentación. De esta forma será posible llegar a identificar cuáles son los elementos que deben intervenir y en qué magnitud para conseguir el cambio deseado.

Es importante tener presente que no todas las unidades tendrán una reacción o respuesta similar frente a una intervención, sino que ella dependerá de las características propias de la unidad y de la naturaleza del vector calidad ambiental.

Se define como *aptitud* del territorio a su potencialidad natural para la sustentación de una determinada actividad o desarrollo (= **capacidad de carga**).

Los conceptos de *impacto* y *aptitud* sólo tienen sentido cuando se enfrentan al territorio con el uso que se pretende localizar; por esta razón, éstos conceptos suelen adquirir una doble dimensión:

- la localización de un uso concreto en un territorio dado;
- la generación y evaluación de alternativas de planificación.

9.GENERACION Y EVALUACION DE ALTERNATIVAS

En el ordenamiento del territorio, la generación de alternativas consiste en establecer un modelo territorial que represente la distribución óptima de los usos en el espacio bajo análisis. El objetivo que se persigue es el de aprovechar al máximo las aptitudes naturales de los recursos, al tiempo que lograr reducir al mínimo los efectos negativos.

La solución a este problema se puede buscar encontrando una distribución de usos del territorio de tal forma que maximice la aptitud global y minimice el impacto global simultáneamente.

Para lograr este objetivo existen metodologías específicas, como el *procedimiento de evaluación de tierras para fines agrícolas* desarrollado por la FAO (1976).

Un camino metodológico para solucionar el conflicto de incompatibilidad de usos, es el de *planificación restrictiva* (Gómez, 1980).

Recientemente se ha incorporado a la temática de la toma de decisiones el *modelo de redes neuronales* (Yin y Xu, 1991) concebidas como sistemas dinámicos. Este tipo de modelos incorpora información biofísica y socioeconómica de diferentes fuentes y refleja las interacciones entre diferentes objetivos de uso de la tierra.

Una red neuronal está compuesta por varias unidades de procesamiento no lineal (neuronas o nodos) operando en paralelo; estos nodos están conectados mediante uniones con pesos relativos; las relaciones son expresadas mediante formulaciones matemáticas.

LIC. RICARDO KRAMER
Gestión Ambiental y Turismo

EC. LOURDES MANZUR
Economía Regional

1. PROBLEMATICA DEL O.T. DESDE UNA PERSPECTIVA AMBIENTAL	2
2. PUNTOS DE ARTICULACION ENTRE TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE	2
3. INSTRUMENTOS	4
4. LECTURA DE LOS DESEQUILIBRIOS INTERNOS	8
5. PROPUESTA DE DIRECTRICES DE ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL	10
6. CRITERIOS DE EVALUACION PARA PROYECTOS TURISTICOS	12

2.2 Definición de la capacidad de carga o soporte de un territorio dado

Qué criterios emplear en la definición de este tipo de indicadores?

Qué tipo de utilidad pueden presentar estos indicadores para el O.T.?

Es un tema complejo en el que convergen gran cantidad de variables, de ahí la necesidad de un abordaje interdisciplinario. Las variables de tipo ambiental son sin duda de enorme importancia, sobre todo las relacionadas a los recursos naturales renovables, pero evidentemente no son las únicas. Las variables territoriales, es decir, la localización y referencia de los componentes del medio físico-biótico respecto a las infraestructuras (medio construido), caso del transporte, comunicaciones, servicios, etc., juegan un papel fundamental en este tipo de consideraciones.

Se define como aptitud del territorio a su potencialidad natural para la sustentación de una determinada actividad o desarrollo, concepto que está muy emparentado con el de capacidad de carga. Los conceptos de impacto y aptitud sólo tienen sentido cuando se enfrentan al territorio con el uso que se pretende localizar, adquiriendo una doble dimensión:

- La localización de un uso concreto en un territorio dado;
- la generación y evaluación de alternativas de planificación.

2.3 Definición y delimitación de las "biorregiones"

Resulta ventajoso desde una perspectiva del O.T. la definición de regiones que compartan rasgos de su medio natural?

En caso afirmativo, cuáles son los criterios a ser empleados para su definición?

Los límites administrativos existentes, caso de los departamentales, secciones judiciales y policiales, no delimitan áreas atendiendo a sus particularidades ecológicas y las relaciones de los seres humanos con su entorno. El concepto de biorregión constituye la actual respuesta para compatibilizar el desarrollo con la conservación del medio ambiente.

En una perspectiva histórica se ha recurrido a diferentes modalidades de conservación; en primer lugar se establecieron los denominados corredores ecológicos, luego comenzó a tomar fuerza la idea que para mantener la biodiversidad se debía contemplar una aproximación regional del paisaje. Dentro de esta última tendencia se cita como ejemplo las Reservas de la Biosfera de la UNESCO; dentro de esta categoría se cita en nuestro país los Bañados del Este. La gestión de este tipo de figura ha tropezado con el problema de la tenencia de la tierra, que como es sabido en el Uruguay el 90% del stock está en manos privadas. Este hecho supone problemas de afectación de estas tierras con fines de reserva.

Una forma de delimitar una biorregión es a partir de pequeñas cuencas hidrográficas de ríos y arroyos, conocidas como microcuencas.

Una biorregión exhibe un mosaico de ambientes, entre los que existen relaciones de complementariedad y vinculación. Por lo general sus usos humanos delimitan lo que se suele denominar cuencas productivas, aunque a veces una cuenca productiva contiene muchas biorregiones. La consideración de la escala geográfica en su delimitación es un elemento clave. La gestión eficaz de una biorregión no se puede realizar de forma centralizada y sin participación de las comunidades involucradas (Gudynas, E., 1996).

Ante una demanda de crédito y beneficios promocionales por parte del sector privado para la fase industrial de la cadena arrocera. Si se analiza desde un punto de vista estrictamente económico, deben otorgarse los beneficios solicitados, dado que la inversión referida contribuye al aumento de la producción y la ocupación, contribuyendo a la consolidación de la fase primaria .

Si se analiza el problema desde una óptica global, se llega a la existencia de otras variables que no fueron tenidas en cuenta en el primer análisis. Algunas de estas variables no contempladas son:

- Efectos ambientales; en general se trata de suelos de escasa fertilidad que mediante la incorporación de tecnología (agroquímicos, laboreo y riego) son transformados en campos cultivables con muy buenos resultados en el corto plazo (2 a 3 años). Pasado este lapso se transforman en campos empobrecidos, comprometiendo su futura explotación para otros fines. El otorgamiento de beneficios o créditos promocionales deben estar condicionados al uso de tecnologías que aseguren la sustentabilidad del cultivo.
- Migraciones internas; se produce una importante demanda zafral de mano de obra, que provoca migraciones internas y transfronterizas.
- Requerimiento de infraestructuras básicas (energía eléctrica, caminería, etc.) y de equipamiento social (vivienda, salud, educación) que debería estar condicionada a la implantación de producciones sostenibles.

Resulta por consiguiente indispensable lograr la coordinación entre:

- i) La Unidad Asesora de Promoción Industrial (UAPI) del Ministerio de Industria, Energía y Minería como organismo de apoyo a la inversión industrial, con
- ii) la Dirección Nacional de Medio Ambiente, Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, ambas del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y éstas con las respectivas intendencias municipales, a fin de realizar una gestión transversal que de como resultado el logro de una mayor sostenibilidad y retorno de la inversión.

3.2 Ley forestal

La Ley Nº 15.939 o Ley Forestal fue promulgada el 28 de diciembre de 1987 presentando como objetivos centrales la defensa del monte indígena y la promoción de la forestación. Asimismo se persigue la defensa de los Parques Nacionales con intereses recreativos y turísticos y la forestación obligatoria en los casos en donde peligrará el suelo. En los casos de forestación obligatoria fue menester obtener fórmulas que conciliaran el interés social de conservación con el derecho de propiedad privada. También fue necesario conciliar unidad de criterios nacionales con las facultades de los gobiernos departamentales en áreas urbanas y suburbanas (Blasi, 1990).

El decreto 452/88 establece la obligatoriedad por parte del estado de forestar las márgenes de todos los ríos, litoral sur, Salto Grande y Río Negro.

El objetivo de promover la forestación responde a la necesidad de impulsar el sector agropecuario mediante la diversificación de la producción para lo cual se recurre a los siguientes instrumentos:

obras, públicas o privadas, que deben ser sometidas a la realización previa de un estudio de impacto ambiental, concentrándose en la prevención de los impactos ambientales negativos o nocivos.

Esta ley establece la obligatoriedad de presentar al MVOTMA un estudio de evaluación de los impactos ambientales en forma previa a la realización de una serie de actividades, construcciones u obras.

A través del Decreto 435/94 del 21 de setiembre de 1994 se establecen los mecanismos y actos administrativos tendientes al cumplimiento de lo establecido por esta Ley. El organismo competente en el cumplimiento de esta normativa es la Dirección Nacional de Medio Ambiente del MVOTMA. El desarrollo del citado Decreto implica una serie de instancias administrativas, pero no existe una mención explícita del alcance y método a ser empleado en este tipo de estudios.

Las diferentes instancias administrativas contempladas confluyen en la obtención de la Autorización Ambiental Previa (AAP), hecho que vendría a constituir el aval ambiental del proyecto bajo estudio.

Se brinda asimismo un listado de las obras y proyectos que requieren una calificación y autorización en el artículo 2º. Se puntualiza que dicha enumeración es sin perjuicio de aquellas otras actividades, construcciones u obras que sean incorporadas por el Poder Ejecutivo, actuando en acuerdo del Presidente de la República con el Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, y el Ministro del área al que corresponda la actividad, construcción u obra que se incorpora.

El procedimiento definido para la obtención de la Autorización Ambiental Previa (APP) consta de las siguientes etapas:

- 1) Comunicación del proyecto
- 2) Calificación del proyecto
- 3) Solicitud de autorización ambiental previa
- 4) Puesta de manifiesto
- 5) Audiencia pública
- 6) Resolución

Las categorías estipuladas son las siguientes:

Categoría A Incluye aquellos proyectos de actividades, construcciones u obras, cuya ejecución no presentaría impactos ambientales negativos o pueda presentar impactos ambientales mínimos, dentro de lo tolerado y previsto por las normas vigentes. Dichos proyectos no requieren la realización de un estudio de impacto ambiental.

Categoría B Incluye aquéllos proyectos de actividades, construcciones u obras, cuya ejecución pueda tener impactos ambientales moderados o que afectarían muy parcialmente el ambiente, cuyos efectos negativos puedan ser eliminados o minimizados mediante la adopción de medidas bien conocidas y fácilmente aplicables. En este caso deberá realizarse un estudio de impacto ambiental sectorial o parcial.

En Rivera se localiza una variedad de producciones particularmente dinámicas, entre las que se destaca la forestación de gran crecimiento en los últimos años, la lechería, el turismo, la producción frutícola, vitícola, minería y ganadería. Estas producciones se encuentran desarticuladas entre sí, siendo necesario un enfoque globalizador y sistémico a efectos de resolver problemas socio-ambientales y de infraestructura (vial, equipamiento social, etc.) que enfrenta esta microrregión.

La situación de ciudad fronteriza con Santana de Livramento lleva a que Rivera dependa de forma marcada de lo que suceda con su par fronterizo. En ese contexto esta ciudad demanda un nivel de autonomía que le permita realizar convenios con su contraparte brasileña para gestionar el sistema Rivera-Livramento en temas sociales, ambientales y urbanísticos tales como saneamiento, vialidad, disposición de residuos sólidos, etc. Un tema social que merece especial atención es el del empleo cruzado entre ambas ciudades.

La base productiva de la penillanura central tiene como principal rubro la forestación siguiéndole la ganadería extensiva. No se detecta otro tipo de producciones de importancia más que las que se localizan sobre los lagos del Río Negro. La cuenca del Río Negro es un caso de "uso múltiple" de un recurso, donde se detecta producción de energía a lo largo de los tres embalses (Bonete, Baygorria y Plamar), zonas con potencial turístico, pesca artesanal y acuicultura, etc..

La forestación que se realiza es una forma de manejo de la cuenca por parte de UTE para evitar la erosión en las márgenes de los embalses. Este manejo tiene como principal finalidad evitar la colmatación del embalse para alargar su vida útil.

También se localizan emprendimientos forestales privados en las zonas de Carmen y Blanquillo (departamento de Durazno) que dan trabajo a las poblaciones locales, pero requieren inversiones en caminería para poder transportar la madera de la zona. En este caso se detecta como problemática el hecho que las Intendencias deben mantener la caminería rural sin percibir las contribuciones de las zonas de prioridad forestal.

Aguas arriba del Río Negro se está desarrollando el cultivo de arroz que presenta algunos puntos conflictivos con el uso energético. En efecto se realizan importantes tomas de agua y se vierten agroquímicos que a su vez producen cambios en la calidad del agua que pueden impactar negativamente sobre las infraestructuras de generación eléctrica.

La actividad turística en esta zona ha tenido un crecimiento sostenido en los últimos años; se menciona los casos de San Gregorio de Polanco y Palmar. En el primero existe una activa gestión de la población local y de la Intendencia de Tacuarembó. Esta última realizó estudios del potencial turístico de la zona en los que se determinó que se debía desarrollar al menos 10 puntos de interés turístico en un entorno de 2 horas - auto para justificar la construcción de un centro turístico de nivel internacional. Por otra parte se cita como ejemplo la realización de pinturas por artistas nacionales en los principales edificios del pueblo, hecho singular a nivel nacional.

En el caso de Palmar ha existido una labor conjunta entre UTE y la Intendencia Municipal de Soriano tendiente a explotar este recurso desde el punto de vista turístico. Se han realizado convenios entre las respectivas Intendencias y UTE tendientes a transformar las viviendas existentes en las centrales con fines turísticos.

Como recomendación general se identifica situaciones similares en tres Intendencias (Tacuarembó, Río Negro y Soriano) que debieran recibir asesoramiento por parte de los organismos competentes: Ministerio de Turismo, MTOP, MVOTMA, UTE, Universidad de

-un proyecto social y político.

Se debe tomar a las microrregiones como fuente de potencialidad y de dinamismo para el desarrollo, adoptando un enfoque sistémico entre las diversas dimensiones y agentes del desarrollo regional: económicos, ambientales, sociales, culturales, políticos, etc..

5.1 Planificación y diseño de políticas a nivel nacional

- Creación de un marco legal ambiental único a nivel nacional que adopte la forma de Código Ambiental, basado en la legislación ambiental vigente y la articule y adapte a los actuales requerimientos y exigencias locales y departamentales.
- Definición e inclusión en dicho Código del procedimiento que defina los indicadores con sus rangos admisibles para determinar la capacidad de carga de los diferentes sistemas ambientales sin comprometer su sostenibilidad en el largo plazo.
- Creación de un cuerpo de policía ambiental que esté regulado por el Código ambiental basado en sociedades locales de manera de comprometer a las comunidades. Este cuerpo se podría financiar con títulos de contaminación.
- Necesidad de incorporar un enfoque globalizante en la normativa de impacto ambiental, que incluya de forma explícita el estudio de los impactos en un contexto territorial y regional.
- Creación de una figura legal que permita la disponibilidad de tierras de valor ecológico para su conservación. Ello requiere de recursos financieros para la desafectación de las mismas de los usos productivos contrarios a los perseguidos por la conservación.
- Mecanismos de contralor vía estudio proyecto a proyecto para que no se foreste tierras que son de aptitud agrícola.

5.2 Instrumentos de tipo institucional

- Generar ámbitos de gestión intermunicipal en los que participen los diferentes organismos sectoriales de forma transversal, estimulando la interacción entre las intendencias involucradas, para recomendar la adopción de estrategias complementarias que permitan acciones sinérgicas. De ahí surge la importancia de la articulación o coordinación a nivel interdepartamental para lograr un O.T. de las microrregiones.

5.3 Desarrollo de sistemas de apoyo a la planificación y gestión

- Análisis ambiental y económico (costo / beneficio) de consolidar la producción arrocerá en el Norte del país.
- Definir una batería sustantiva de criterios para que las intendencias fijen sus áreas de localización industriales en función de criterios territoriales económicos y ambientales.
- Análisis costo / beneficio de trasladar y/o administrar funcionalmente determinadas actividades en funcionamiento con problemas de localización. Ejemplo: Parque industrial de Paysandú y Zona franca de Colonia.
- Elaborar índices de tributación al estilo CONEAT en base a criterios ambientales y productivos para diferente tipo de producciones. Ejemplo aptitud arrocerá y forestal.

frecuentemente la demanda de servicios es estacional y si no existe una planificación puede desbordar la capacidad de las intendencias.

Los aspectos socioculturales y del ambiente natural constituyen elementos de vital importancia para el desarrollo de la actividad. La gente se ve atraída por aspectos estéticos, paisajísticos, recreativos, educativo/científicos, por lo que deben ser cuidadosamente regulados en su utilización para que la actividad resulte sostenible desde el punto de vista ambiental y económico. Para ello se requiere de una planificación integrada, que entre otras cosas, establezca la capacidad de carga del territorio involucrado.

El estudio de proyectos alternativos desde los puntos de vista ambiental, técnico, económico y social debe realizarse a fin de elegir aquéllos que resulten globalmente más convenientes.

Los criterios a tener en cuenta en la evaluación ambiental de proyectos turísticos dependen básicamente de la interacción entre dos aspectos:

- a) La fragilidad del ambiente receptor del proyecto;
- b) las características del ambiente receptor, escala y capacidad.

Todo proyecto turístico debe incluir un estudio de impacto ambiental, así como la proyección y provisión de los servicios conexos (abastecimiento de agua, saneamiento, comunicaciones, etc.).¹

El impacto de la afluencia masiva de otras culturas sobre la local debe ser evaluado y tenido en cuenta a nivel macro de forma que las comunidades locales no se vean afectadas negativamente.

6.2. Desde el punto de vista económico

Se deben establecer tarifas diferenciales para los servicios públicos para evitar que la población local tenga costos incrementales por el aumento de su demanda.

Los proyectos turísticos pueden provocar el crecimiento inducido de otras actividades y de los territorios conexos, pero debe evaluarse cuidadosamente que los beneficios logrados sean mayores que los costos incurridos.

Ejemplo: La población local soportará una demanda de mano de obra calificada, por lo que el proyecto deberá contemplar los costos inherentes a esta capacitación.

Debe evaluarse si el proyecto provoca un aumento del mercado o si genera capacidad ociosa en otros emprendimientos. Ello no sucede si se define con anterioridad la capacidad de consumo del territorio en cuestión.

En el caso que se genere capacidad ociosa en otros emprendimientos existentes debe evaluarse los costos que ello implica. En caso que provoque un aumento del mercado, debe evaluarse los costos y beneficios incrementales.

¹ Un aspecto a considerar es el hecho de que los turistas de los países desarrollados consumen promedialmente mayor cantidad de agua y generan mayor volumen de desechos, aspectos que se deben tener en cuenta a la hora de evaluar proyectos que tiene como destino este tipo de mercado.

ING. LUCAS FACELLO

Transporte e Infraestructuras

APORTES DEL AREA TRANSPORTE A LAS DIRECTRICES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

1. INTRODUCCION	2
2. NECESIDAD DE PLANES DIRECTORES Y ENFOQUE INTEGRADOR	3
3. PROMOCION DEL CONOCIMIENTO DE MODALIDADES EXISTENTES	5
4. "NUEVOS" ANALISIS Y EVALUACIONES DE PROYECTOS DE TRANSPORTE	11
5. GENERALIZACION Y DELIMITACION DE NUEVA MODALIDAD DE GESTION DE TRANSPORTE	14
6. CONCLUSIONES	16
5. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	17
ANEXO I ADECUACION DE CARRETERAS EN ZONAS SUBURBANAS	18
ANEXO II "TRANSPORTE EN EL LITORAL SUR. REALIDADES Y PROPUESTAS EN SU INTERACCION CON EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL	19
ANEXO III POTENCIALIDADES DE REGIONES URUGUAYAS EN EL AREA TRANSPORTE	24
ANEXO IV PROYECTOS RELEVANTES EN EL AREA TRANSPORTE. ACCIONES Y CONFLICTOS	26
BIBLIOGRAFÍA Y PUBLICACIONES CONSULTADAS EN ANEXOS	30

El cuarto presenta las evaluaciones y análisis imprescindible en el caso de realizar un trabajo de planificación del transporte.

El quinto resumen las principales conclusiones.

En el anexo se hace mención a una reciente iniciativa del MTOP respecto a la adecuación de carreteras en zonas suburbanas, por su importancia y relación con la temática tratada.

2. NECESIDAD DE PLANES DIRECTORES Y ENFOQUE INTEGRADOR

Durante las últimas décadas, fundamentalmente en países del Primer Mundo, la lectura sistémica de problemas de transporte a cobrado grandes dimensiones, manifestándose frecuentemente en debates, evaluaciones sobre la expansión o manejo de infraestructuras (citemos el libro blanco del transporte en Europa o bien las publicaciones del Transportation Research Board de los Estados Unidos).

En el mismo sentido, los organismos internacionales condicionan cada vez más sus préstamos a la realización de verdaderos planes de transporte con visión integradora en su sentido amplio, y no a enfoques monomodales o sectoriales, práctica común en la década del '60 o '70.

El sentido amplio de la **visión integradora** abarca dos tipos: la coordinación con los demás sectores de la actividad y, simultáneamente la intersectorial.

Todos los órdenes de la evolución de los últimos años (tecnológica, demográfica, etc.) nos han conducido a la formulación de determinados proyectos de infraestructura a fin de satisfacer necesidades de una demanda, no bien analizada ni en su contexto espacial, ni de conexión con otras actividades socioeconómicas.

La otra faceta de la integración, es el logro de un sistema multimodal que en su conjunto brinde unas opciones aproximadas en lo posible a las óptimas. Para ello es necesario un conocimiento intrínseco y una compatibilidad de todos los modos, especialmente la carretera, el ferrocarril y las vías de navegación fluvial.

A guisa de ejemplo, en una óptica regional lo anterior se traduce en la organización del transporte (de mercancías o personas) utilizando racionalmente los modos disponibles, con el correlativo acondicionamiento de las infraestructuras y dotación de equipamientos e instalaciones (centros de transferencia, terminales, centrales de información).

Al considerar las inversiones, se deben cumplir una serie de etapas que van desde la definición del problema, el estudio y la estructuración de programas y objetivos, a la evaluación de soluciones (y sus impactos).

Para ello se hace imprescindible, ha todo nivel de gestión, la realización de un enfoque integrador de las diferentes modalidades de transporte sea de carga o de pasajeros.

Más específicamente, para el caso carga, a nivel nacional y regional, se deberá efectuar un análisis técnico-económico integral del sector con relación a si mismo y a las demás variables socioeconómicas y espaciales, a efectos de considerar los posibles escenarios de inserción de Uruguay en la región y sus relaciones internas.

Formarían parte de dicho análisis:

- el relevamiento y evaluación de las infraestructuras físicas en su entorno,

Las metodologías de mayor suceso, en cambio, son las que intentan coordinar:

- el análisis de la oferta y demanda de transporte de pasajeros, en su contexto temporo-espacial;
- la construcción de infraestructura;
- el ordenamiento de tráfico mediante la jerarquización vial y la priorización al transporte colectivo;
- la regulación de la circulación: señalamiento eficaz, estacionamiento en vía pública y fuera de ella, camiones;

Todas ellas constituyen las herramientas de programas estratégicos de transporte urbano. Estos **Planes Directores**, implican un proceso de gestión coordinada de instituciones públicas (responsables generalmente de la infraestructura), privadas (operadores) y la propia sociedad en su conjunto (usuarios).

Los Planes poseen objetivos, establecidos específicamente para cada territorio, debiendo evitar que las inversiones desarrolladas por cada uno de los responsables sectoriales vean reducida su eficacia, por causa de otras inversiones inadecuadas y/o competitivas, de otras instituciones o por la alternancia del poder político.

El planeamiento territorial o urbanístico, íntimamente relacionado al de transporte, debe incluir entonces estrategias para:

- adaptar las necesidades de movilidad a la capacidad de las modalidades de transporte;
- mejorar la accesibilidad;
- favorecer al uso de la modalidad más adecuada a cada situación de tiempo, motivo y lugar y;
- reducir los impactos negativos.

Los programas estratégicos deben, además de clasificar sus acciones en el tiempo y superar la visión de simple planes intermodales, poseer una organización adecuada para coordinar a los responsables del transporte, de la economía, actores privados a efectos de influir en las decisiones de política territorial.

3.PROMOCION DEL CONOCIMIENTO DE MODALIDADES EXISTENTES

Una de las grandes discusiones en la región e internamente a cada estado, más allá de avatares sociales o políticos, ha sido la aparente **antinomia carretera-vía férrea**.

La participación de la modalidad ferroviaria, luego de su apogeo a fines del siglo pasado y hasta mediados del presente, pasa por un declive marcado y persistente, en el sistema de transporte de cargas y pasajeros. Causa y consecuencia de ello han sido el crecimiento y desarrollo del automóvil (y del camión), la ampliación y mejora de redes de caminos y calles y, los elevados costos financieros que las empresas ferroviarias suponen a los Estados (en general sus administradores).

transporte en los últimos años está en el grado de concientización y sensibilización de las sociedades respecto al mismo.

En la Argentina, a través de la contabilidad tradicional se indica que el ferrocarril produce un déficit diario de aproximadamente dos millones de dólares. Sin embargo aplicando la contabilidad "social", el transporte automotor produce un déficit diez veces mayor, llegando a un 10% del PBI, de ese país. Este perjuicio a la comunidad surge del uso de combustibles fósiles escasos, los daños ambientales (ruido, contaminación atmosférica), el incumplimiento de leyes laborales (tiempos legales de conducción y descanso de choferes), y el no cubrimiento de los costos de infraestructura de caminos y calles.

Cada modalidad de transporte presenta diferentes grados de efectos negativos. En la comparación entre modalidades del medio terrestre (ferrocarril y autotransporte) son mucho mayores los impactos del segundo. Así, a igual cantidad de unidades-km de pasajeros y de cargas, el transporte automotor con respecto al ferrocarril

- necesita entre 10 a 15 veces más espacio vial
- emplea 3 a 8 veces más combustible
- produce 3 a 50 veces más muertes por accidentes
- produce más congestión y ruido
- contamina entre 40 y 4 veces más (según tipo de combustible, la electrificación o no, etc.)

En el cálculo efectuado por REPETTO, el mayor porcentaje del déficit anual del transporte automotor en Argentina responde a los accidentes y la congestión (tiempo "perdido" en ciudad y en el medio rural), constituyéndose en un 25 y 20%, respectivamente.

Una de los aspectos que afortunadamente han incidido en la conscientización de la negatividad asociada a considerar el autotransporte como la modalidad "perfecta" es el de las transgresiones, muy habituales, al peso por eje limitado por las Administraciones, de los diferentes países de la región. Así se establecen tipos de ejes, capacidad en t, funcionamiento relacionado íntimamente con el parque automotor existente y sus características (mecánicas y de neumáticos, específicamente). Todo ello con el objetivo de gerenciar las políticas de construcción y mantenimiento vial (a todo nivel). Sin embargo, el peso por eje es transgredido y ello redundará en una disminución de la vida útil del pavimento, ya que el deterioro crece con la cuarta potencia del peso por eje, aproximadamente. Esta ha sido, por su parte, una de las razones por la cuál el diagnóstico de nuestra red vial es "pobre" a "regular" en estado.

En fin, se debe tomar consciencia a nivel de los gobiernos, las instituciones intermedias y el público en general, sobre la realidad de un costo social del transporte ferroviario notoriamente inferior al del transporte automotor, a efectos de su mejor organización y el evitar despilfarros.

Por último, queremos hacer una breve mención a una posible aplicación del principio contaminante, en este caso.

El mismo ("el que contamina paga"), se basa en la presunción de que los responsables del daño al medio ambiente deben soportar el costo de evitarlo o eliminarlo (ejemplo de

Dentro de este marco, los diferentes grados de uso del espacio vial urbano por cada modalidad de transporte, adquieren vital importancia. El automóvil es un intenso "consumidor" de las distintas dimensiones urbanas (ancho, longitud y superficie) son:

- Mientras un ómnibus no ocupa más espacio lineal que el de dos automóviles, estos últimos difícilmente llevan dos personas y a menudo solamente a su conductor.

- Si consideramos el espacio (en ancho) necesario para el transporte de 50 mil personas por hora en dos sentidos (25 mil por sentido) llegaremos a que el automóvil precisa más del doble del ancho que el ómnibus y once veces más del necesario para un tren de superficie.

Si consideramos los valores en área, tendremos que 70 pasajeros pueden viajar relativamente cómodos en un ómnibus con capacidad para 80 pasajeros (40 sentados y 30 en pie, con un índice de 4 a 5 pasajeros por m²), ocupando unos 40 m² de espacio vial. En tanto, esa misma cantidad de personas necesita unos 40 automóviles, que ocupan 600 m², es decir 15 veces más.

Existen otros aspectos negativos a considerar en cuanto a la utilización del espacio urbano por parte de un número cada vez mayor de vehículos en las ciudades que, en esta oportunidad y para evitar extendernos en el análisis, simplemente mencionaremos:

- la necesidad de áreas de estacionamiento de automóviles. No debemos olvidar que por lo menos durante 22 horas día el automóvil permanece detenido, ocupando muchas veces la vía pública. Tal aspecto resulta acuciante en zonas centrales con alta concentración de actividades (comerciales, financieras y sociales), elevados valores de suelo y mallas viales insuficientes o con diseño geométrico inadecuado.

- la segregación de áreas urbanas provocadas por la construcción de cierto tipo de infraestructuras viales, como ser las autopistas de dos o más niveles. Estas, verdaderas "cuchillas que cortan la ciudad" (San Pablo, Caracas), han sido construidas con la intención de permitir la accesibilidad o mejorar la fluidez de usuarios de automóvil que difícilmente constituyen una mayoría frente al número de habitantes de las zonas próximas. Sin embargo, tales "vecinos" son testigos de una consecuente disminución de su calidad de vida (ruidos, intrusión visual, gases de escape, imposibilidad de salvar a pie tales estructuras).

- la disminución de la seguridad y las dificultades planteadas a la movilización de peatones. Estos, víctimas de la construcción de calles más anchas y de vías expresas entre otras medidas para mejorar la circulación de los vehículos motorizados, deben aumentar sus distancias de caminata y hasta son obligados, algunas veces, a subir estructuras para poder acceder al destino de sus viajes. Aspecto muy importante, sea por el mayor o menor porcentaje de viajes diarios que se realizan a pie en una ciudad o bien, porque no debemos olvidar que por cada viaje motorizado se precisan de dos caminatas. En tal sentido, el urbanista LEWIS MUMFORD, en 1964, apuntaba que "ninguna ciudad podrá resolver sus problemas de circulación si olvida el más importante vehículo autopropulsor de todos: el peatón".

Coincidentemente las modalidades de mayor "consumo" territorial para el transporte de cargas y pasajeros, son las más ineficientes energéticamente y de mayor negatividad de impactos ambientales (contaminación aire y accidentes), los que describiremos a continuación.

transporte urbano, motorizadas o no, es uno de los primeros pasos antes de la búsqueda e implantación de soluciones.

4. "NUEVOS" ANALISIS Y EVALUACIONES DE PROYECTOS DE TRANSPORTE

En el marco de Planos Directores con metas y objetivos claramente definidos, surgen una determinada cantidad de opciones respecto a proyectos de infraestructura y operación de la misma. Alternativas que, en un marco integrador de enfoques sectoriales, precisan de mecanismos eficaces para llegar a instancias decisorias. En dicho sentido, en este capítulo intentaremos introducir brevemente las metodologías que mejor se adaptan al mismo, para el análisis y evaluaciones de impacto de proyectos de transporte. Se tildan de "nuevas" en general por no estar sistematizadas todavía en la gestión actual.

4.1. ANALISIS MULTICRITERIO

El transporte inserto en un sistema con un número importante de variables e interrelaciones exige una visión global, en particular en el análisis de proyectos de infraestructura.

Cuando se aborda un cierto proyecto, y principalmente cuando la iniciativa se debe a la administración pública, tal proyecto determinará la creación de un bien o la habilitación de un servicio susceptibles de utilización común y beneficiosa de un colectivo que se pretenderá que sea lo más amplio posible.

Cualquier proceso de decisión sobre si llevar a cabo o no un proyecto de infraestructura de transporte, resultará ciertamente complejo, por los elementos que en él se ven implicados, así como por las interacciones.

Entre los elementos involucrados tendremos fundamentalmente:

- la actuación o proyecto, sujeto material y pasivo de la decisión cuya existencia, forma y contenido se trata de ponderar, debatir y ejecutar.
- un ordenamiento superior (Estado) que ha determinado los objetivos, políticos, sociales y económicos que se trata de instrumentar;
- un agente de decisión (Dependencia), individual o colectivo, elegido o designado, que dispondrá la ejecución o no del proyecto y los términos concretos de su materialización;
- un colectivo de potenciales usuarios a cuya satisfacción se dirige primordialmente la eventual actuación;
- diversos colectivos no usuarios que se verían afectados por el proyecto en forma no buscada o no deliberada y, lamentablemente y con frecuencia, de manera negativa.
- ciertos bienes ambientales y culturales, patrimonio común, necesitados de tutela.

Una vez en servicio, el proyecto ofrecerá a la comunidad en general, el cumplimiento y desarrollo de unos objetivos establecidos por sus órganos de representación y gobierno. Además, a los destinatarios directos, una utilidad en forma de excedentes o beneficios de diversa índole, estimables y apetecidos por aquellos.

El proceso exige además de la formulación de objetivos ya mencionada, la determinación de los criterios o indicadores de clasificación con respecto a cada objetivo, la asignación de coeficientes de ponderación y la evaluación mediante un índice numérico.

Tal abordaje se adecua perfectamente a una visión de OT pues permite la interrelación de diferentes sectores (sociales, económicos) en el proceso de gestación de infraestructuras.

4.2 EVALUACION DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA)

Las evaluaciones de impacto ambiental (EIA) tratan de establecer las relaciones entre las características de la vía u otra infraestructura de transporte (terminales, en sus diversas modalidades) y, sus efectos sobre los cambios socio-económicos y ambientales de la zona atravesada.

La consecuencia más estudiada era, hace unas décadas la brusca plusvalía de los terrenos. Se hace también presente la distinción entre los beneficiarios usuarios y los no usuarios. Los primeros tienen una mejor accesibilidad (tiempos, costo de operación, seguridad); los segundos, un aumento de la renta (tasa de arriendo, importe, precio de venta, etc.). Paradojalmente provoca a los no usuarios, una minusvalía que disminuye en forma importante el valor de los bienes inmuebles, sobre todo en áreas urbanas.

Los beneficios socioeconómicos proporcionados por caminos y carreteras incluyen la reducción de los costos de transporte, el mayor acceso a los mercados para la producción agrícola, a centros de empleo, entre otros. Sin embargo pueden producir complejos impactos negativos.

Entre los inconvenientes aportados por la construcción caminos y carreteras se destacan la pérdida de capa vegetal, modificación de patrones de drenaje, erosión y sedimentación de cursos de agua, etc.

Las principales externalidades del uso de caminos y calles relacionadas con el medio ambiente son: la contaminación atmosférica, los accidentes de tránsito, la congestión vehicular, el ruido y la acción sobre la calidad de vida de generaciones actuales y futuras.

En Uruguay, a través de la Ley 16 466 (1994) y su reglamentación se establece que la construcción de carreteras nacionales o departamentales (cuando impliquen trazados nuevos, rectificaciones de trazado o ensanche) y de las puentes requieren una autorización ambiental previa (APP).

4.3 EVALUACION DE IMPACTO CIRCULATORIO (EIC)

Todo emprendimiento edilicio provocará modificaciones en el entorno en que se lleva a cabo. Una lectura de las mismas es la considerada en los impactos ambientales más generalizados (uso de suelo, ruido, contaminación del aire, etc.), ya mencionados.

Otra, la que intentamos desarrollar, se visualiza a través de los costos provocados por la construcción y por la operación de la obra, en la accesibilidad y movilidad del área.

Las externalidades más difundidas son:

. El aumento de consumo de combustible de vehículos debido a los desvíos de obra, si fueren necesarios. Junto con el tiempo perdido y el aumento de índices de accidentabilidad.

Las modificaciones internas, ambientadas por la Reforma del Estado encarada por el Gobierno Nacional, van desde el desarrollo de una asesoría ambiental a la creación del Instituto de Planificación de Transporte e Infraestructura.

Este último, aún no materializado y potencializado como fue ideado, tendría a su cargo la responsabilidad directa la gestión del sistema de transportes, de acuerdo a directivas establecidas en el Plan General de Transportes, conjugando las diferentes modalidades. Entre sus principales retos se encuentran la inserción de la red vial en el Mercosur (límites de cargas por eje, puentes, corredores internacionales) y la salida de la producción forestal (puertos, vías férreas, caminería rural).

Funcionando debidamente el IPTI es el órgano interlocutor más válido que debería tener la DINOT, en su preocupación de conocer e instar actividades del sector transporte en el área estatal. Su debido funcionamiento se refiere a la constitución de un equipo profesional multidisciplinario (fundamentalmente economía e ingeniería) para el análisis y planeamiento de alternativas, así como para la formulación de propuestas para facilitar o sustentar la toma de decisiones al más alto nivel del MTOP.

En una línea similar resaltamos los trabajos coordinados del MTOP (DNV) y las Intendencias Municipales, en las diversas cuencas económicas u otras iniciativas puntuales como una experiencia válida extrapolable, con las condicionantes adecuadas a otros ambientes técnicos y sociales.

La **terciarización de servicios** ha sido en los últimos años una opción válida en diversos países del mundo frente a dos conclusiones:

- las inversiones en infraestructura no han tenido el efecto esperado en el desarrollo, y es necesario mejorar la eficacia de dichas inversiones y la eficiencia en la prestación de servicios y,

- las innovaciones en los medios de prestar los servicios de infraestructura, junto con las nuevas tecnologías, apuntan a soluciones que pueden mejorar el desempeño y son muy complicadas de establecer en instituciones públicas por diversas razones (desde personal no especializado a exceso de funcionarios).

Existen diversas asociaciones entre los sectores público y privado (contrato de gestión, concesión y contrato de servicios) diferenciadas los períodos, remuneraciones y responsabilidad de ambos.

En nuestro país, se ha generalizado la participación del sector privado en las principales obras de infraestructura de transporte, así como en la explotación de servicios "tradicionales" del Estado.

La concesión (p.ej. Doble Vía Montevideo-Punta del Este, Terminal "Tres Cruces"), una de las modalidades más extendidas en proyectos de envergadura, consiste en un acuerdo por el cual una entidad privada arrienda activos a un organismo durante un período prolongado, con la responsabilidad de financiar en el curso del mismo determinadas inversiones en activos fijos. A la terminación del contrato, esos nuevos activos fijos se revierten al sector público.

El desafío para el gobierno pasa a ser delimitar sus funciones a la de vigilar sobre las prestaciones y desempeño de todas las infraestructuras, relacionadas con los intereses comunitarios y su calidad de vida.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- BANCO MUNDIAL, "Informe sobre desarrollo mundial 1994. Infraestructura y desarrollo", Washington D.C., 1994.
- REPETTO, V.A., "El déficit que produce el transporte automotor a la sociedad y su incidencia en el tráfico ferroviario", Boletín nº 324 de la ACPF, pp. 23-44, Caracas, 1991,
- G.E.I.P.O.T., "Directrices ambientales prioritarias para o setor transportes", Brasília, 1992.
- D.N.V., "Términos de referencia. Contratación de servicios de consultoría para la adecuación de carreteras en zonas suburbanas", Montevideo, 1995.
- FACELLO, L. para I.M. de Montevideo, "Propuesta de Evaluación de Impacto Circulatorio (EIC) de proyectos edilicios", Montevideo, julio 1995.
- MAZZA, A., BARBE, J.M. y VAZQUEZ, C., "La Concesión de Obra Pública en el Derecho uruguayo", revista "Construir" nº3, pp. 83-90, Montevideo, enero 1990.
- SLOTH, J., "Conclusiones del XIXº Congreso de la PIARC sobre carreteras en zonas suburbanas", revista "Ciudad y Territorio", pp. 75-83, España, 1992.
- CRESPO, M., "Dificultades mutuas del planeamiento urbanístico y sectorial", Revista "Ciudad y Territorio", pp. 11-19, España, 1992.
- POZUETA, J., "Carretera y ciudad: criterios metodológicos para el proyecto de carreteras en áreas urbanas y suburbanas", revista "Rutas" nº47, pp. 19-24, Madrid, marzo-abril 1995.
- Taller de Investigaciones urbanas y regionales, "Propuestas a la ciudad de Montevideo-1986", Facultad de Arquitectura, Montevideo, 1986.
- SAURAS, J.M., "Análisis multicriterio para la evaluación económica de proyectos de carreteras", revista "Rutas" nº40, pp. 15-21, Madrid, ene-feb 1994.
- LLAMAZARES, O., "Consideración sobre los impactos ambientales de la carretera", revista "Rutas" nº35, Madrid, 1993.
- MORRILLA ABAD, I., "El impacto ambiental en obras de carreteras", revista RUTAS nº27, Madrid, 1992.
- FACELLO, L., "El uso del automóvil en la circulación urbana y sus consecuencias sobre el medio ambiente", Montevideo, 1994.
- DJURHUUS, U., "Circulation de transit dans les petites agglomerations- Sécurité et environnement", Routes Special, France, 1991.
- ELLWANGER, "Los ferrocarriles: Operadores amigos del medio ambiente", boletín nº324 ACPF, nov-dic 1991.

ANEXO II "TRANSPORTE EN EL LITORAL SUR. REALIDADES Y PROPUESTAS EN SU INTERACCION CON EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El litoral Sur considerado en este capítulo consiste en los Departamentos de Colonia, San José, Canelones, Montevideo, Maldonado y Rocha. Juntos representan aproximadamente el 18% de la superficie y el 70% de la población de Uruguay.

La circulación es la más intensa y las redes ferroviaria y carretera son las más densas de la República. Todas las grandes rutas y vías férreas convergen hacia la capital y cruzan la región. Las de mayor tránsito lo hacen en la dirección E-W, (rutas 1, Interbalsearia y 9), extendidas en una franja a 50 km al N de la costa.

La zona concentra 37% de la red vial nacional del MTOP, así como el 50% del total con pavimento superior (hormigón o concreto asfáltico). El parque automotor de estos Departamentos representa más del 70% del total de automóviles y camionetas y más del 60% de vehículos de autotransporte de carga. Son los de mayor crecimiento del parque en los últimos años.

Posee los puertos de mayor movimiento (tanto de carga Nueva Palmira, Montevideo, como de pasajeros Colonia) y, también los aeropuertos (Carrasco y C/C C. Curbelo).

Asimismo, se han realizado en la zona, varias de las obras más importantes encaradas por los organismos estatales en los últimos 25 años, entre otras : Nuevo trazado R1, colector perimetral y accesos a Montevideo, R9 en varias etapas, R11 de Canelones a R8, ruta Interbalsearia, R93 y R99, Doble vía Montevideo-Punta del Este, R10 de Solís a Piriápolis, caminería rural de la cuenca arrocera y lechera, Terminal de transporte carretero interdepartamental e internacional "Tres Cruces", ampliación del puerto de Piriápolis, ampliación del puerto de Punta del Este, escollera de cierre del puerto de La Paloma, Aeropuerto "El Jaguel", ampliación de aeropuerto internacional de Carrasco, ampliación aeropuerto internacional Capitán Curbelo ("Laguna del Sauce").

A efectos de un análisis particular del Litoral Sur, presentaremos un enfoque departamental de sus realidades y propuestas en el área de transporte y su interacción con el ordenamiento territorial.

Canelones

Canelones, absorbido en gran parte por la región metropolitana de Montevideo, posee en una primera lectura dos zonas claramente diferenciadas desde el punto de vista del transporte: la cuenca hidrográfica del Santa Lucía y la llamada "Costa de Oro".

La primera es centro agrícola y lechero, atravesado por gran cantidad de rutas (5, 49, 36, 46, 11, 32, 33, 67, 6) con un intenso tráfico de camiones. Exigiendo urgentes canalizaciones de tráfico pesado (señalización, vías exclusivas).

En esta zona, también proliferan aglomeraciones urbanas como Las Piedras, La Paz, Santa Lucía y Pando, verdaderas ciudades dormitorio o "satélite" para muchas personas que se desplazan diariamente a trabajar en Montevideo, con graves problemas de infraestructura vial.

El litoral suroeste uruguayo es actualmente prioritario en el plano del ordenamiento del territorio nacional. La Hidrovía (Puerto Cáceres-Nueva Palmira), el puente Colonia-Buenos Aires, el Eje Vial del Cono Sur (los tres en etapa de consultoría), así como el nuevo trazado de R1 (en ejecución), y las redes ferroviarias regionales, en tanto obras de integración física provocarán impactos territoriales de magnitud. Todos estos aspectos hacen de este Departamento el de una prospectiva más incierta.

Maldonado

Este Departamento se caracteriza por la enorme variabilidad de los flujos de transporte. Durante los meses estivales se produce un crecimiento de una a cuatro veces, derivado directamente del turismo.

En tal sentido se han encarado diversas obras de infraestructura vial, aeroportuaria y portuaria, cuya concepción partió del Gobierno Nacional. Los tramos finales de la Doble vía Montevideo-Punta del Este, el aeropuerto Curbelo y el puerto de Piriápolis son las más destacables, en los últimos años. Todas ellas fueron encaradas a través de concesión de obra pública, lo que demuestra por un lado la búsqueda de retorno a los usuarios en las infraestructuras de mayor uso y por otro, el interés en la excelencia de la prestación de los servicios (turismo).

Por su parte, la administración municipal posee una visión de la infraestructura vial departamental en un marco de consideración de la temática ambiental y del OT. Se propone un modelo de ordenamiento basado en el concepto de desarrollo turístico multipolar (en oposición a la tendencia de generación espontánea que tiene a la formación de una urbanización lineal). En tal sentido, se alude a la multipolaridad de focos de desarrollo en la zona costera con pares en el interior (Piriápolis-Pan de Azúcar y San Carlos-Maldonado, Punta del Este), totalmente opuesto a la ciudad lineal canaria.

Por tales razones se plantea la realización de una vía alternativa al acceso costero de Maldonado y Punta del Este, uniendo Punta Ballena con la zona de La Barra, al N del puente L. Viera.

Asimismo, considerando el fuerte efecto estructurante y las tensiones que sobre él produce, se ha pronunciado contrario a la posibilidad de un trazado más al S de la doble vía (rutas 99 y 93).

Con respecto al proyecto de ampliación y remodelación del Aeropuerto Internacional de Punta del Este (C/C Curbelo o "Laguna del Sauce"), es una de las grandes obras encaradas en la región. Consiste en la construcción de una nueva pista, taxiways, plataformas de aviación comercial y general, caminos de acceso y estacionamiento vehicular y para aeronaves en tierra.

Se constituye en el primer caso de concesión de un aeropuerto internacional a una empresa privada en los países de la región. Capitales uruguayos y argentinos entre otros administrarán la concesión por un plazo de veinte años, tras el cual el aeropuerto será transferido nuevamente al Estado.

La nueva pista, de más de 2km, permitirá atender al creciente tráfico aéreo de cada temporada, incluyendo el aterrizaje de arribos directos extrarregionales como de un Airbus A-300 y un Boeing 747-SP.

De cualquier manera, la terminal de cargas, descongestionará la circulación de camiones pesados (portacontenedores) sobre todo, teniendo en cuenta que muchos de los depósitos se encuentran en zona no apta para ello.

El tema portuario es otro de los de más sensibilidad, no solamente por la importancia que ya posee, con un crecimiento espectacular de t, sino en el escenario futuro de salida de la producción forestal e "integración" al Mercosur.

El puerto (de ultramar, canal de acceso con 10 m de profundidad) concentra la casi totalidad del movimiento de cargas con el exterior, es el principal nodo de las comunicaciones al que convergen las vías férreas y carreteras nacionales. En sus tres dársenas se concentran las mayores actividades: la fluvial donde atracan los buques que realizan carrera entre Montevideo y Buenos Aires y las número 1 y 2, para buques mercantes de cabotaje y ultramar. El puerto, a pesar del creciente tráfico de camiones transportando mercaderías para embarque y los productos descargados en las dársenas, tiene una conexión ferroviaria. En tal sentido, a lo largo de todo el recinto se hallan extendidas las vías férreas, incluyendo hangares y depósitos. Dicha condición debe primar respecto de la adopción de políticas respecto a la modalidad de acceso prioritaria al mismo.

Por su carácter, es importante destacar la remodelación de la Terminal de pasajeros para los transbordadores a y desde Buenos Aires.

Rocha

La zona de Rocha volcada al litoral S, se caracteriza por la existencia de dos caminos, la ruta 9 y la 10. Esta última, en mal estado, sigue un recorrido demasiado próximo a la costa y cualquier intervención en la misma con carácter de vía rápida no haría más que aumentar los conflictos en la zona.

La ruta 9 posee características balnearias, siguiendo relativamente cercana, a la costa y llegando a la frontera en el Chuy, importante enlace con las rutas brasileñas (28% t de carga internacional por carretera) y puerta de acceso del turismo regional.

Parece como más sensata la opción de continuar el esquema planteado en Maldonado de la ruta como vía rápida de interconexión balnearia o fronteriza y una estructura de "peine" como acceso a los diferenciados puntos de interés (La Paloma, Aguas Dulces, etc).

La línea ferroviaria Montevideo-Rocha-La Paloma, en caso de concretarse el puerto de aguas oceánicas en la última, será de extrema necesidad dada la demanda de tráfico de carga que se generará. Por otra parte, actualmente se tendrá un tráfico de entre 20 a 30 mil t de madera, desde Rocha.

Merece mención la posibilidad de conversión del puerto de La Paloma en una terminal estratégica geopolíticamente, enlazándose y/o compitiendo regionalmente con puertos argentinos, como Río Gallegos y Madryn. Elementos contibuyentes serían el desarrollo de un polo industrial y/o turístico, la instalación de una nueva zona franca y la salida de la producción de madera, arroz y soja.

Rivera, como paso de frontera representa cerca del 10% del total de t del transporte internacional de cargas por carretera y más de un 40% del ferroviario.

Dada esas características, la ciudad de Rivera presenta como pocas el problema del tráfico de camiones y remolques. La materialización de un eficiente colector de cintura para dicho tráfico se impone, facilitando la operación global del "puerto seco", centralización de operaciones aduaneras.

La circulación de la zona de influencia de los Departamentos de Treinta y Tres, Cerro Largo y N de Lavalleja y Rocha, se orienta principalmente en la dirección N-S, en donde la ruta 8, constituye el eje principal. A través de la ruta 18, se llega a Río Branco, paso de frontera que concentra más del 15% del total de transporte internacional de cargas por carretera.

Melo, si bien tiene escaso desarrollo industrial, su carácter de nodo del sistema vial, pues en él se cruzan la ruta 8 de dirección N-S con la 26 E-W y la 7, lo convierte en centro regional llamado a tener un papel más activo en la integración regional con los países del Mercosur.

Para ello se deben realizar estudios y análisis que conlleven a la realización de un plan director en el cual la variables de interconexión con puntos de producción y pasos de frontera.

Treinta y Tres, nodo de segundo orden es un punto de convergencia de caminos. La ruta 8 pasa por ella y las 17, 18 y 19, la comunican con la zona arrocerá.

Zonas centrales

Presenta una alineación principal de ciudades sobre la ruta 5 y la vía férrea que constituyen el eje fundamental de la región. Otra menor sobre la ruta 3 algo más al W (San José, Trinidad).

Por su distancia a la capital de la República, hacen a estas zonas (Florida-Durazno) un centro de comunicaciones. A ambos lados de la ruta 5, crecen puntos de servicio al autotransporte (Estaciones de servicio, supermercados, etc.).

Esta región posee el aeropuerto internacional de alternativa de Santa Bernardina, para ser utilizado por los grandes aviones cuando no pueda serlo el de Carrasco.

Trinidad, se encontraba "aislada" de la interconexión por carretera (solamente unida a Durazno por vía férrea), hasta la construcción de la ruta 3, que la une con la región litoral y con Montevideo. Se transformó en zona de paso de un tráfico importante de carga y pasajeros proveniente de Argentina y, en segundo término de Paraguay.

- la posibilidad de decisiones colectivas sobre inversiones de infraestructura y las posibilidades de financiamiento compartido.

- la formación de especialistas en el campo (con abordaje multidisciplinario).

Unos de los temas fundamentales es el de los límites autorizados de peso por eje en las distintas configuraciones de los equipos de transporte.

El tema central es la carga permitida en ejes triples (25,5 del Mercosur contra 22 t en Uruguay), que abarca desde problemas de origen técnico a influencias negativas a la competitividad del transporte nacional de cargas, en la región.

Con un 80% de los puentes con más de 30 años, existen límites estructurales de diseño referidos a cargas y otras veces limitantes geométricas con un ancho de tablero que permite la circulación de un vehículo a la vez. En base a estas condiciones, las habilitaciones de los puentes eran menores (en la carga por eje) que las de Brasil y Argentina.

Los transportistas de países vecinos, obtienen el "beneficio" de poder cumplir largos tramos con cargas mayores fraccionando ésta recién en Uruguay, en tanto los transportistas nacionales con carga de origen uruguayo, se ven afectados por los límites menores, encareciendo los fletes y el precio final de los bienes.

El MTOP a fines de mejorar estas situaciones ha actuado, desde fines del '94, en dos aspectos. Primero, habilitando a través de sendas resoluciones, cuatro **Corredores Internacionales de transporte de carga con origen en Montevideo**, a Fray Bentos por rutas 1, 3, 11, 23, 12 y 2; al paso de frontera del Chuy a Montevideo por rutas 8 y 9; a Colonia por ruta 1; y a Florida por la 5.

En segundo lugar, autorizando a la DNV a efectuar las inversiones correspondientes para ejecutar los refuerzos estructurales necesarios en viaductos o "puentes fusibles".

Otro tema es el del **impacto de la integración en los operadores de transporte de carga**, tanto carretero (múltiples, nacionales y extranjeros) como ferroviario (monopolio estatal en Uruguay) y marítimo-fluvial. La medida del mismo está no solamente en los cambios tecnológicos (renovación flota de camiones, barcas) sino en la competencia o complementariedad entre modos. A raíz de la entrada en vigencia del Mercosur se producirán alteraciones en las condiciones de competitividad de los operadores (escala de operación, gestión, costos de los insumos, de los bienes de capital). En segundo lugar, en función de la competitividad se influirá sobre la distribución modal, aún creándose condiciones de mercado para "nuevos modos" como el cabotaje a gran escala entre Uruguay y Brasil.

Todos estos aspectos conllevan impactos territoriales, unos más fuertes que otros, al comenzar la formulación de nodos o centros logísticos, con una fuerte demanda de espacio (en áreas urbanizadas o próximas) y con un crecimiento explosivo de servicios y actividades conexas.

Merece especial destaque el tema del **transporte ferroviario uruguayo** en este nuevo contexto. En 1985, AFE inicia un proceso de reconversión empresarial de AFE (iniciado en 1985), desburocratizando la relación entre gerencias y realizando una política agresiva de captación de clientes. Estas medidas aumentan las oportunidades de la participación activa en el Mercosur. En efecto al aumentar las distancias de transporte y estrechando contactos con empresas ferroviarias de Argentina (Ferrocarril Mesopotámico), de Brasil

La primera depende de un acondicionamiento de la vía navegable que comprende dragados, rectificación de curvas y balizamiento adaptado a las exigencias modernas de navegación. Involucra un total de 38 puertos y más de 3 500 km de vías fluviales.

El Corredor Bi-oceánico es un eje principal de transporte terrestre que posee una dirección E-W, pasando por la conurbación Corrientes-Resistencia, en donde se cruza con la Hidrovía y constituye uno de los nodos de comunicación más importantes.

Se exige, en el mismo, importantes obras de infraestructura vial (desde mejoras del perfil a construcción de carreteras complementarias).

PRODUCCIÓN FORESTAL

La salida de los productos forestales de las diversas zonas del país a los puertos, demandará una sistema de transporte capaz de canalizar ese tráfico. En tal sentido se ha desarrollado un programa de infraestructura considerando el máximo aprovechamiento de las existentes, con un costo global mínimo. Asimismo se busca reducir los costos de transporte desde el bosque al costado del buque, que posee una alta incidencia en los costos finales del producto.

Los sistemas propuestos compartimentan los accesos desde las diferentes regiones productoras (Norte, Litoral, Centro) hacia los principales puertos de salida (Fray Bentos y Montevideo) por diferentes modalidades (ferroviaria y carretera).

Todo ello implicará la mejora de caminos vecinales, carreteras nacionales, vías férreas, terminales portuarias y canales de navegación.

En lo que hace estrictamente a caminos y carreteras, el MTOP, junto con las Intendencias según el caso, atenderá la adecuación de las vías que van desde los montes hasta los puertos, además de las obras necesarias a corto plazo en vías férreas y en los puertos de Montevideo y de Fray Bentos, incluyendo el dragado del canal Martín García a 32 pies. A largo plazo se destacan las posibilidades del ramal ferroviario a Nueva Palmira y la salida por el puerto de La Paloma.

La madera es transportada fundamentalmente a Montevideo en camión (acopiado en patios de la estación Peñarol) o en ferrocarril (Puerto de Montevideo, exportador de rolos, con áreas de acopio).

El programa de infraestructura de transporte de productos forestales supone una diferenciación de las zonas de producción (Norte, Litoral, Centro, Sur y Este) y sus respectivos puertos de salida, diseñando estrategias de ejecución de obras en subprogramas modales (transporte ferroviario, caminería municipal, navegabilidad del Río Uruguay, puertos y rutas nacionales).

Se necesita en este tipo de planteamientos un enfoque considerando:

- un máximo aprovechamiento de la infraestructura existente,
- no superponer inversiones en sistemas competitivos y,
- acompañar las inversiones con la producción real.

ARQ. CHEUNG KOON YIM

Planificación Física

1. PROPUESTAS PARA ESTRATEGIAS SECTORIALES CON RESPONSABILIDAD TERRITORIAL	2
1.1 PROMOCIÓN TURÍSTICA:	2
2. PROPUESTAS PARA ESTRATEGIAS TERRITORIALES REGIONALES:	2
2.1 ENTIDADES TERRITORIALES PARA DEFINIR POLITICAS DE ORDENAMIENTO	4
2.2 REGIONES Y MICRORREGIONES DE ORDENAMIENTO	4
2.3 ANÁLISIS DE ELEMENTOS ESTRUCTURANTES REGIONALES:	6
2.4 REGION SUROESTE	6
2.5 ALGUNAS SUGERENCIAS DE DIRECTRICES DE ACCION EN LA REGION S-O:	18
2.6 REGION FRONTERIZA (TRANSFRONTERIZA) DEL NORESTE	23
2.7 ALGUNAS RESEÑAS SINTETICAS SOBRE LA REGION LITORAL OESTE	37

de inversiones de **GRANDES OBRAS de INFRAESTRUCTURA** y en **PROYECTOS ESPECIFICOS** de cierta envergadura.

Bajo estas consideraciones es que usualmente se cuestionan las decisiones políticas de planificar, programar, financiar, y autorizar la localización de inversiones en forma aislada. Ya que es harto frecuente comprobar que estos actos, tomados sin considerar la **naturaleza sistémica del territorio** han generado impactos negativos, deseconomías, inequidades, incompatibilidades y perturbaciones que el logro sectorial propuesto no alcanza nunca a compensar. Hechos que a veces llegan a conspirar contra el ejercicio democrático de la gestión de gobierno. Y no es infrecuente que tales situaciones han significado puntos de desencuentro y fricción entre el gobierno central y las intendencias del interior.

Encarando la política de establecer directrices de ordenamiento, este enfoque territorial del desarrollo, se inscribe dentro de una **postura descentralizadora** que requiere una clara voluntad política con miras a la **transformación sustantiva del Estado** hoy excesivamente centralizado.

Esta transformación del Estado y de la estructura del ejercicio de la gestión del gobierno deberían potenciarse con una intervención cada vez más ponderada de todos los actores públicos y privados en distintas instancias y en variados grados de consenso y especialmente, actuar sobre entidades territoriales específicas donde los factores en juego serán mas concretos y la participación a todos los niveles podrán profundizarse. Se trata de desarrollar las potencialidades de cada entidad territorial en vista de los nuevos y dinámicos procesos sociales y productivos, fomentando nuevas culturas empresariales bajo escenarios de transformaciones en los campos tecnológicos, de la competitividad cada vez más apremiante y de la necesaria integración tanto regional como extrarregional de la economía.

En este sentido, toda la capacidad de acción deberá concentrarse en la "**re-especialización**" de distintas cuencas basándose sobre las cadenas productivas preexistentes y potenciales, pero que se orientarán necesariamente a satisfacer las demandas emergentes por la globalización y profundizar los nuevos rubros productivos en proceso. El territorio, sometido bajo estos nuevos impactos, tendrá que organizarse, a través de sus grandes ejes y corredores, entorno de sus **espacios recalificados** y de las **redes de centros poblados**, para su inserción armónica y eficiente en el nuevo contexto regional que implica necesariamente una estrategia renovadora para que cada entidad territorial, sea de escala regional, subregional o local, se integre y se desarrolle en forma sustentable al proceso de transformaciones y logre reducir las disparidades mas flagrantes que presenta hoy.

También, bajo las mismas miradas integradoras en una economía abierta, sobretodo, dentro de los marcos del MERCOSUR, la **cuestión fronteriza** adquiere creciente importancia. En este sentido, los límites políticos nacionales van perdiendo significado y la **frontera** se destaca, cada vez más, no como "**separador de soberanías**", sino como una **faja idónea para la integración y el desarrollo**. Entonces, hablar de directrices de ordenamiento, sin tener cuenta los impactos transfronterizos, sería un enfoque parcializante y alejado de los escenarios de transformaciones reales del territorio. Otra vez, recurrimos a la **postura descentralizadora** que mencionamos ut supra, como base para una transformación del Estado, conscientes de las potencialidades que implica la integración y sus consecuencias positivas para la dinamización de áreas hoy deprimidas.

alternativas de reconversión económica y social con la necesaria agilidad de lograr competitividad en un mundo globalizado.

Examinando las grandes tendencias de transformación del territorio nacional, hemos consignado, en nuestro informe intermedio, los factores históricos, estratégicos, económicos, sociales y culturales intervinientes que posibilitaron la conformación de espacios físico-geográficos con características propias y distintivas que pautaron la estructuración del territorio nacional moderno cuyas "huellas" perduran aun hoy. Estas "improntas" muchas veces ignoradas en las intervenciones de gobierno y en el accionar del sector privado, constituyen, sin embargo, una base invalorable para entender y por ende, ordenar el territorio.

Sobre este aspecto, las fuerzas transformadoras han imprimido a grosso modo, los siguientes regiones o ámbitos de antropización y de irradiación de usos y ocupaciones del territorio los que se proponen como ámbitos de análisis y de propuestas para el OT futuro del País:

(1) **SUDOESTE:** tradicional esfera de influencia bonaerense y punto de inserción inminente de tres proyectos de grandes infraestructuras interregionales. El suelo regional ofrece inmensas riquezas como sustentos de nuestra competitividad en el concierto regional.

(2) **METROPOLITANA:** con el puerto natural como polo y la estructura en abanico, fué y sigue siendo el centro de irradiación de la cultura centrista y de políticas de afirmación nacional.

(3) **SURESTE:** la costa oceánica y su traspaís, otrora faja defensiva contra la invasión luso-brasileña, hoy transformada en recursos turísticos de primer orden, comparte con la producción arroceras el carácter de factores dinamizantes de nuestra economía. Sin embargo, es una región sumamente sensible a impactos ambientales negativos.

(4) **LITORAL OESTE:** de temprana formación guaraníca-misionera, tiene a la hidrovía "uruguayensis" como eje estructurante y la potencial integración transfronteriza con la Mesopotamia argentina a través de tres uniones fijas. La memoria de Artigas, Protector de Pueblos Libres, perdura en la estructura subyacente de las Provincias Unidas. También constituye una de las regiones de mayor potencialidad aún no explotada en su cabalidad.

(5) **CENTRAL-LACUSTRE:** deprimida y territorio de vaciamiento de roles funcionales y de población. Ha sido barrera histórica y divisoria de dos partes discímiles del territorio nacional. Cuenta sin embargo, con potencialidades que le permitirá integrarse al resto del país como gozne y nexo de unión.

(6) **NORESTE:** conocida como la "frontera viva" durante la época colonial, tierra de confrontaciones y de correrías de bandeirantes invasores, enfrenta hoy la disyuntiva de la integración transfronteriza o el desmembramiento. Constituye un área de acción decisoria sin duda, por la afirmación de la soberanía nacional (siguiendo las huellas de Azara y Artigas) y nuestra base de acceso al mercado brasileño.

En cada una de estas regiones, se podría distinguir disparidades en áreas con características diferentes. Como explicitamos en párrafos anteriores, los límites de estas regiones no son precisas ni excluyentes entre sí. Existen microrregiones y/o áreas locales que se repiten perteneciendo a más de una región constituyendo futuras interfases o nodos de integración entre regiones vecinas.

- ii)Carmelo-N.Palmira-Conchillas,
- iii)Dolores-Palmitas,
- iv)Mercedes-Villa Soriano-Palmitas,
- v)desde iv) se superpone a la MR. de FrayBentos-Mercedes.

Este Eje/corredor vincula la terminal de la Hidrovía, el puerto comercial de Colonia y la futura Cabecera del Puente Colonia-Buenos Aires. Huelga ponderar su importancia en el Eje de turismo metropolitano bonaerense. Sería también el corredor del turismo termal del litoral norte para el mismo origen y eventual " atajo " entre el Sur de la Provincia de Buenos Aires (Mar del Plata, Bahía Blanca, Viedma, etc.). y la Mesopotamia, sin atravesar obligatoriamente la compleja área urbanizada del gran Buenos Aires, siempre en la hipótesis de la existencia del Puente Colonia-Buenos Aires y con la traza de Punta Lara-Punta de los Patos.

2.4.1.2 Eje Litoral Sur

Es un eje constituido a lo largo de la R-1. (rectificada a comienzos de la década de los 30 y conectada a la Metrópoli Montevideana con la construcción del puente sobre el Río Santa Lucía). Era el corredor a través del cual, el Gobierno de Montevideo debía disputar la soberanía sobre esta región en contra tanto de fuerzas centralistas porteñas como de los portugueses de Colônia do Sacramento. Hoy, este Eje/corredor es el nexo principal entre la Argentina, Montevideo, Maldonado y regiones del Este Oceánico. Atraviesa importantes cuencas lecheras, hortícolas y granjeras con zonas de uso y ocupación del suelo equilibrado, un sistema de centros poblados que ha permitido una buena integración urbano-rural y una adecuada calidad de vida para sus habitantes.

- Este Eje conecta las siguientes microrregiones:
- i)Colonia del Sacramento-Tarariras,
 - ii)Nueva Helvecia-Rosario-Col.Valdense-E.Paullier,
 - iii)Rincón del Pino-Libertad,
 - iv)desde ahí entra en contacto con la Región Metropolitana y con la MR de San José-Mal Abrigo.

Sin embargo, esta situación de Corredor productivo, sistema urbano y eje de interconexión internacional, está generando riesgos e impactos negativos que con la operación del Puente Colonia-Buenos Aires se incrementarán en forma sustancial. La construcción de la doble vía podrá mejorar la seguridad y la transitabilidad de esa ruta. Queda aún considerar la clasificación de distintos tipos de tránsito: carga regional, carga internacional de paso, circuito turístico regional, circulación internacional, tránsito productivo local, tránsito local, etc. con la proyección de los volúmenes de tránsito y estudios de los impactos de cada tipo individual y en conjunto sobre el territorio. Es uno de los ejes más complejos del País y uno de los más dinámicos.

2.4.1.3 Eje SO/NE Diagonal

Eje potencial, a base de la Ruta-50 que vincula Colonia del Sacramento con Tarariras pasando por La Estanzuela, sede del INIA, polo agrotecnológico potencial y de la Ruta-57 que vincula Cardona-F.Sánchez con Trinidad, gozne de acceso al centro del País. El tramo intermedio, entre Tarariras y Cardona es un camino vecinal que tendrá que pavimentarse para asegurar la transitabilidad total del Eje. Corta diferentes

- ii) Cardona/F.Sánchez-J.E.Rodó,
- iii) Mercedes-V.Soriano-Palmitas,
- iv) desde ahí se superpone a la MR de F.Bentos-Mercedes de la R.Litoral Oeste.

2.4.1.5 Eje Este-Oeste:

Aunque de menor importancia hoy, este Eje tendrá que asumir en el futuro, un rol fundamental en cuanto a su conexión con la terminal de la HIDROVIA: Puerto de N. Palmira, con áreas de potencial productivo tanto cerealero como lechero. Sobre el cruce con el Eje Diagonal y con el Eje " La Línea ", se encuentra la MR de Cardona/F.Sánchez-J.E.Rodó donde confluyen justamente esas potencialidades.

Este Eje comunica los siguientes MRs, vertebrando para el futuro, una integración necesaria:

- i) Carmelo-Nueva Palmira,
- ii) Colonia Miquelete-Ombués de Lavalle,
- iii) Cardona/F.Sánchez-José E.Rodó,
- iv) San José-Ismael Cortinas-Mal Abrigo,
- v) desde ahí, penetra en la Región Metropolitana.

2.4.1.6 Eje Fluvial Río de la Plata-Río Uruguay:

En realidad, es un conjunto de vías navegables que ha implicado encuentros y desencuentros entre las fuerzas vivas y gobiernos de ambas orillas. Su temprano aprovechamiento ha sido parte estructurante de la historia del relacionamiento del Cono Sur e íntimamente vinculado a la formación del Estado Oriental.

No es necesario recalcar que este eje funciona a lo largo y a lo ancho. Este territorio regional, involucra, para su dinamismo y desarrollo, los siguientes puertos y embarcaderos:

- i) Boca de Cufre: navegación turística,
- ii) Boca de Rosario: cabotaje de transporte de piedras y de arenas; P.Concordia: navegación turística,
- iii) Puerto Sauce: Juan Lacaze, cabotaje y navegación turística,
- iv) Riachuelo: cabotaje de transporte de piedras y navegación turística,
- v) Colonia: cabotaje y trabordador de pasajeros,
- vi) Colonia: Sta. Rita, navegación turística,
- vii) Barra de San Juan: navegación turística,
- viii) Conchillas: cabotaje de transp. de piedras y arenas y navegación turística,
- ix) A⁹ de las Vacas: Carmelo, navegación turística, trasbordador de pasajeros y transporte de piedras y arenas,
- x) Nueva Palmira: Terminal de la HIDROVIA y de navegación de ultramar,
- xi) Higuieritas: N.Palmira, navegación turística,
- xii) San Salvador: Dolores, cerealero,

industrial de escala competitiva. Eso ha significado una mayor integración de productores con la Empresa industrial y una cada vez mayor tecnificación y estandarización.

A su vez, la industria se ha organizado con la finalidad de acceder agresivamente a los mercados consumidores regionales y extrarregionales con una acción cada vez más ponderada en el mejoramiento de la calidad, la variedad y la presentación lo que redundará en una mayor exigencia hacia los productores lecheros. También se ha extremado en la organización de cadenas de comercialización adecuándose sus productos a la cultura cambiante de los consumidores, etc. Esta tendencia de creciente modernización ha cambiado significativamente la lógica de los productores en su forma de gestionar su empresa y de su relacionamiento con la industria.

También ha habido cambios sustantivos en el territorio, con los aportes de los sectores públicos: la electrificación rural, la red de vialidad de penetración, la investigación genética, el apoyo en el mejoramiento de la pastura y en el forraje, en la sanidad animal, etc. (nota: estos cambios se han producido en todas las cuencas existentes en el País, no sólo en esta región). Este dinamismo de las cadenas lácteas también ha impactado en todos los aspectos de interacción social y territorial de la región.

La presencia de CONAPROLE produjo en principio, los cambios señalados a través de los corredores de Litoral Sur (R-1, R-22), "La Línea" (R-2), etc. La irrupción de PARMALAT (ex-Lactería), en franca competencia con CONAPROLE, ha generado un dinamismo particular que repercutirá sobre el territorio. Parece que esta empresa multinacional, está apostando a un corredor que incluiría las MRs de Tarariras, Cardona y Trinidad-Durazno, (ubicada en la futura tercera cuenca lechera), generando así el Eje Diagonal (R-50 y 57) "perpendicular" al eje de CONAPROLE y penetrando hasta el Centro del País. Este "cruzamiento" de ambas cadenas-corredores podría provocar, a largo plazo, una verdadera dinamización general de la Región con cambios estructurales imprevisibles.

2.4.2.2 Cadenas Cerealera/Forrajera:

Los cultivos cerealeros tradicionales, con su polo principal en Dolores (silos y molinos, etc.) han sufrido cambios recientes siguiendo el vaiven de los precios internacionales y por las mejores rentabilidades logradas en los rubros forrajero y pradera, fundamentalmente dedicados a la alimentación del ganado lechero. Por lo que estos cambios están íntimamente vinculados al desarrollo de la cadena láctea. Es un proceso de reajuste y reconversión que ha afectado a la Región en forma muy dinámica. Las áreas de cultivo y de pastoreo interactúan y se alternan año a año, transformando la imagen física del territorio. Los polos de concentración y de industrialización agrícola como Dolores, Ombúes de Lavalle, Cardona, Mercedes, etc. se han visto "invadidos" paulatinamente por el avance de las imágenes de la cadena láctea. Sin embargo, este aparente proceso de "reconversión", en la realidad, se trata de una diversificación y de cambios tecnológicos productivos a escala del predio que sin duda provocarán impactos culturales sustantivos entre los habitantes rurales de la Región. De cualquier manera, todo este proceso está inscrito en una obligatoria modernización productiva imprescindible en un mundo globalizado y altamente competitivo. Es prematuro y no disponemos aún de informaciones para evaluar sus impactos.

comienzos de la década de los 30, ha favorecida esta expansión lineal formando el corredor hortifrutícola maragato. La cultura chacarera no tardó en continuar hacia el Oeste alcanzando a la MR de Ecilda Paullier en integración con la práctica de la lechería-consumo.

En este punto precisamente, se produce el surgimiento de una empresa frutícola de una escala considerable (Mi Granja) inscripta dentro de un moderno modelo empresarial. Con esta presencia empresarial y otras industrias agro-alimentarias en crecimiento, se nos presenta como una cadena intensiva y polivalente que sólo ha sido factible dentro de patrones culturales específicos muy diferentes a las prácticas agropecuarias tradicionales. El laboreo minucioso en combinación con las actividades lácteo-granjera-chacineras es apropiado para su integración con la industria agroalimentaria y constituye precisamente uno de sus factores de dinamización. Hoy día la MR Rosario-N.Helvecia-C.Valdense-E.Paullier se encuentra insertada en este proceso de consolidación y constituye un atractivo turístico su tipología productiva artesano-industrial.

El territorio estructurado según este tipo de uso y ocupación de la tierra presenta un apreciable equilibrio entre los medio urbano y rural y ha garantizado una calidad de vida adecuada a los productores. La casi certeza de la construcción del Puente Colonia-Buenos Aires genera nuevas perspectivas dada la posible demanda del mercado de consumo bonaerense que incrementaría al doble (200 %) el quantum de productos de esta cadena. La tierras aptas para estos rubros hortícolas se ubican en una primera " fila ", a lo largo de la R-1 y de la R-21 en una faja que llega hasta la costa arenosa o hasta los acantilados. Es decir sobre los Ejes Litoral Sur y Litoral Platense. En estas tierras, además del tipo intensivo y polivalente de la MR Rosario-N.Helvecia-C.Valdense-E.Paulier ya expilcitado, existen hace unas décadas pequeñas quintas hortícolas dentro del área de influencia de Colonia del Sacramento.

Sin embargo, las transformación productiva de la Región metropolitana, con su política comercial agresiva han eliminado paulativamente a esos productores, abastecedores locales, ya que no estaban en condiciones de competir contra los proveedores capitalinos. Frente a las posibles demandas bonaerenses, no es improbable que la MR de Colonia del Sacramento-Tarariras se vea " invadida " por productores provenientes de la MR Rosario-N.Helvecia-C.Valdense-E.Paullier con sus prácticas intensivas y recursos adecuados. Tampoco debe descartarse la probabilidad de venidas de " inmigrantes " argentinos con introducción de tecnologías para abastecer desde esta Banda al Mercado Megalopolitano.

La conjunción de estas cadenas productivas caracteriza esta región con los aspectos positivos y negativos. Una política participativa para ordenar, integrar, armonizar y potenciar estas cadenas en un sistema autosustentable es el tema fundamental para la discusión de las **DIRECTRICES** para el desarrollo y ordenamiento territorial de esta Región y del resto del País, dada la importancia que esta Región significa. Sin embargo, queda aún otra cadena, que involucra multiples sectores y que por ser de reciente aparición como sector productivo dinámico, no ha sido considerado con la profundidad necesaria. Se trata del Sector **TURISMO** que en esta Región adquiere características singulares e impactantes y por lo tanto merece consideración especial.

impacto. Los resultados de esa consultoría serán fundamentales para elaborar las normativas y orientaciones para encauzar estas intervenciones y fomentar las acciones más dinámicas.

2.4.4 INFRAESTRUCTURAS COMO SOPORTE:

En 1.1. (Ejes/corredores) hemos descrito los ejes vinculantes que representan las Rutas de la Región. Estos ejes viales constituyen la red principal de conexiones y de integración que permiten que el territorio en cuestión sea considerado como una entidad regional con sus MRs correctamente relacionadas entre sí. En este sentido, la región presenta una de las mejores situaciones, dentro de la realidad nacional. No existen prácticamente áreas aisladas. Esta infraestructura ha coadyuvado a la existencia del buen sistema de centros poblados característicos de la Región y la red secundaria de caminos departamentales y de penetración, complementándose correctamente con la red principal. En las cuencas lecheras los caminos son mantenidos con buena transitabilidad.

En la red interregional, merece atención la decisión sobre el trazado del Eje Diagonal que integraría el Centro de vaciamiento con la Región S-O. También, como perspectiva de probable definición, deberá prestar especial cuidado por el futuro Eje Vial del Sur, ya que Colonia, con la concreción del Puente internacional, podrá resultar como el punto de cruce de ese Eje. La coincidencia de su trazado con la Ruta 1 y sus múltiples opciones, implicaría definiciones importantes en cuanto a necesidad de controlar los impactos que ejercerían entre sí las distintas escalas y modalidades de tránsito que tal coincidencia podría causar. Sin contar con otras incidencias diversas sobre el suelo productor y sobre el sistema de centros poblados.

La otra opción probable, sería que ese Eje adopte el trazado aproximado de nuestro Eje Diagonal. En esta alternativa las consideraciones serán distintas. Un análisis de costo-eficiencia acompañando al estudio de impactos, sobre todo la perspectiva (probable) de proporcionar apertura a la Región Centro Lacustre con sus consiguientes beneficios para esa región y para el País entero, podría constituirse como uno de los puntos fuertes en la decisión de la política de un desarrollo estratégico equilibrado regional para esa Región. La confrontación de ambas posiciones sería una de las tareas de elaboración de las directrices de ordenamiento desde las ópticas regionales y con criterios de descentralización.

En cuanto al sistema ferroviario, hoy con uso restringido, resultado de la política de privilegiar el transporte rutero, la Región está servida mediante un sistema radial con centro en Montevideo y con parte de la red (Tarariras-Colonia) fuera de servicio. Mientras no se vislumbra la interconexión ferroviaria a través del Puente Colonia-Buenos Aires, se está planteando la construcción del ramal Grito de Asencio-Nueva Palmira para posibilitar la exportación maderera. Es evidente que han primado los criterios sectoriales surgidos desde Montevideo y se ha ignorado la lógica realista que pueda visualizarse desde la Región.

La situación portuaria ofrece en cambio, un panorama más alentador. No sólo por la existencia de un conjunto de instalaciones correctas tanto para carga y pasajeros como para embarcaciones de recreo sino, también por cierta política de racionalizar el sistema mediante sendos llamados de consultorías para elaborar Planes Maestros dentro y fuera de la Región pero que está de alguna manera imbuído de cierto espíritu integrador. Es notorio, pues que esos Planes Maestros serían elaborados con perspectivas de encarar la estructura portuaria como parte intrínseca del tejido urbano

Dentro del panorama nacional, el caso de Maldonado-Punta del Este-San Carlos, constituiría un antecedente ciertamente útil para encarar en tiempo y en forma, el crecimiento previsible e imprevisible de esta Región. Una política adecuada de gestión podrá evitar con anticipación los impactos negativos y potenciar los efectos beneficiosos que tal crecimiento dinámico pueda acarrear. De todas maneras, el caso específico de La Región SO, como entidad territorial de interfase entre el magalópolis bonaerense y el resto de nuestro país, difiere en muchos aspectos de la conurbación de Maldonado, especialmente por la presencia inminente de los grandes proyectos de infraestructura supranacional y por la mayor cantidad de sectores productivos involucrados más allá del turismo argentino. Además la existencia de viviendas permanentes y de segunda residencia de uso anual le otorga una característica diferencial a esta Región y de ahí se reflejará a todas las demás infraestructuras.

2.4.5 LA DIVERSIDAD CULTURAL COMO FACTOR DE ORDENAMIENTO:

Pese a la relativa uniformidad cultural y racial del Uruguay, se distinguen en esta Región características culturales diversas que han conformado el tipo peculiar de interacción entre los habitantes y su tierra productiva. En el informe intermedio, habíamos consignado los factores históricos-culturales que posibilitaron las transformación y posterior consolidación de gran parte de nuestro territorio. En esta Región en particular, habíamos visto la temprana introducción de la riqueza ganadera cimarrona, luego explotada desde la otra, que banda, permitió la paulatina apropiación del territorio SO en forma muy primitiva. Luego con la presencia del enclave lusitano en Colônia do Sacramento con su acción invasora y de contrabando, impulsó las fundaciones de los primeros centros poblados siempre con la finalidad recolectora y de defensa. Sin embargo, los portugueses de Colônia do Sacramento ya demostraron, en la escasa tierra bajo su dominio efectivo, la potencialidad del suelo productor mediante actividades agrícolas en combinación con la ganadería de rodeo (superior que la " caza " del ganado cimarrón que fué mermando.).

Estas prácticas agropecuarias introdujeron otra forma de apropiación del suelo con un grado mayor de avance tecnológico que no tardaron en ser emuladas por otros poseedores de la tierra. Sin embargo, debido a la generalizada inseguridad, la presencia de indígenas agresivos e invasores portugueses y fundamentalmente por el generalizado predominio de latifundios manejados desde Buenos Aires bajo la lógica depredadora, la producción agropecuaria racionalizada no hizo erupción hasta la fundición de las colonias de inmigrantes europeos en la hoy MR Rosario-N.Helvecia-C.Valdense-La Paz (1858-62) quienes introdujeron sus tradiciones productivas y culturales comunitarias. Otro desarrollo de la cultura agrícola apareció en los alrededores de Carmelo a base de la vitícola. Y recién a comienzos de este Siglo, favorecido por la gran fertilidad de la tierra, el Depto. de Soriano se vió "invadido" por la producción cerealera en gran escala con Dolores como punto focal. Por lo tanto, el territorio regional se estructuró a base de distintas culturas de relacionamiento productor-tierra que aún persiste hoy. Sin embargo, la dinámica rural, favorecida por una gran movilidad horizontal sería capaz de lograr reconversiones en un ritmo relativamente ascelerado, característica propia de esta región que debidamente encauzada y fomentada constituiría una de las bases de ordenamiento y desarrollo futuro para esta región sometida a dinamismos inusuales.

tramo de unos 20 kms. sería utilizado por " commuters " bonaerenses agregándose así al conjunto de circulaciones multifuncionales sobre este Eje.

Acciones sugeridas:

ii.a. Ensanchar la Ruta 21 con trazados compatibles tanto para tráficos de carga como para las circulaciones turísticas;

ii.b. Mejoramiento del empalme Rutas 21 y 22 en el Paso del Pelado, facilitando tanto la circulación como la "lectura" de la bifurcación, agregando señalamientos correspondientes;

ii.c. Reafirmar el sistema de "Peine" en todos los accesos hacia la faja costera con tratamientos de nodos eficaces para no entorpecer la circulación troncal;

ii.d. Concretar la conexión directa con la Ruta 1 a través de un anillo periférico evitando así la penetración a áreas urbanas y suburbanas de Colonia del Sacramento de crecimiento y densificación acelerados. Este anillo sería definido como parte sustancial del Plan de Ordenamiento de dicha ciudad. En el entronque, la Ruta penetrante recibirá un tratamiento urbano transformándose en Avenida. Similar tratamiento tendrá en el mismo empalme con la Ruta 1 y su penetrante al recinto interno coloniense.

ii.e. El empalme con la futura cabecera del Puente Colonia-Buenos Aires se deberá resolver sistémicamente con los demás elementos viales involucrados.

ii.f. Racionalizar el acceso y trazado dentro de la MR Carmelo-N. Palmira integrando a los tramos involucrados de las Rutas 12 y 97. (Esta MR de una densidad y multiplicidad de roles funcionales, exigirá un sistema vial adecuado) Clasificar los tránsitos productivos y turísticos dentro de MR. Implica: desvío R-21 y cruce del Arroyo de las Vacas mediante nuevo puente aguas arriba, conectar con la Ruta 97 y luego con la Ruta 12 para el tránsito pesado y de paso hacia el Norte. El tramo actual de la Ruta 21 que conecta las áreas centrales de Carmelo y Nueva Palmira deberá estructurarse para cumplir las funciones interurbanas y turísticas de la faja costera y de los patrimonios históricos de la MR.

ii.g. Racionalizar el acceso a la Terminal de la Hidrovía-Zona Franca de N. Palmira y resolver su cruce con la Ruta 21 interurbana-turística.

2.5.1.3 Eje-corredor Litoral Sur

Tomar la Ruta 1, con su doble vía, como eje multifuncional: transporte de cargas, pasajeros, turismo en circulaciones de vehículos diversos y de diferentes escalas e intensidades. Con o sin el Puente Colonia-Buenos Aires, será el Eje de comunicación intermetropolitana, de acceso a las costa oceánicas y al Sur de Brasil(como una de las alternativas del Eje Vial del Sur). Un tramo de unos 25 kms. sería, con el Puente, el corredor de posibles " commuters " porteños. Dentro de esta complejidad funcional este Eje-corredor requiere máxima atención:

Acciones sugeridas:

iii.a. Desviar su trazado hacia el norte de las áreas urbanas de Nueva Helvecia o en su defecto, proponer pases a desnivel entre ésta y Colonia Valdense (para no perturbar la integración interna de la MR.);

2.5.1.6 Eje Fluvial Río de la Plata/Río Uruguay:

Vías navegables tanto para transporte de carga y de pasajeros como para embarcaciones de recreo, aún requieren una gestión coherente con los intereses nacionales sin lesionar los principios y acuerdos dentro de los marcos del MERCOSUR. También es legítimo plantear, a la luz de la complejidad interactuante entre varios sistemas de navegación, la imprescindible ordenación del uso de la faja costera y su traspais estrechamente vinculada a conceptos ambientales y la sustentabilidad de los patrimonios naturales de nuestro litoral. Las directrices tendrían que enfocarse teniendo en cuenta las características de cada tipo de navegación y las interacciones correspondientes:

Acciones sugeridas:

vi.a. Diferenciar la navegación transoceánica y de cabotaje de las deportivas y dotar de las infraestructuras correspondientes, estableciendo las compatibilidades e incompatibilidades en cada caso;

vi.b. Gestionar con la participación de operadores privados la conformación de circuitos de navegación turística y de competencias deportivas; coordinar con otras infraestructuras turísticas de la Región, formando paquetes sistémicos;

vi.c. Racionalizar la navegación de barcazas de transportes de áridos en concordancia con una política coherente de protección de las costas arenosas.

vi.d. Generar planes y programas de inversión pública y/o privada, en distintos regímenes que podría ser del tipo de Concesión de Obras Públicas para dotar de infraestructuras, instalaciones de embarcaderos y amarres seguros, balizamientos, dragados de cauces e informaciones confiables a los navegantes, etc.;

vi.e. Adecuar la política nacional de puertos a las necesidades regionales;

vi.f. Proponer, dentro de los Planes Maestros de los Puertos de Colonia, Juan Lacaze, Nueva Palmira, etc. actualmente en proceso, acciones tendientes a la integración puerto-ciudad en un solo tejido, disfrutable para sus habitantes.

2.5.2 CADENAS PRODUCTIVAS:

Esta Región se caracteriza por ser una de las más diversificadas del País. Las cadenas productivas se presentan con mayor integración intersectorial. Este grado de desarrollo económico se ha posibilitado por la diversidad de recursos naturales, por la presencia arraigada de culturas aptas y abiertas para el cambio y sobretodo por la existencia de una red de centros poblados con un alto grado de interacción con el medio productivo. La existencia de esas cadenas se viabiliza también por el entrecruzamiento de los Ejes-corredores mencionados ut-supra. Las políticas de desarrollo y de fomento económico-productivo pasa, entre otras cosas, por dotar de eficiencia a los Ejes-corredores en adecuación a las potencialidades productivas del territorio a incentivar.

En cuanto a la naturaleza de las cadenas, se debe privilegiar los procesos de transformación industrial y/o artesanal por su mayor impacto socio-económico sobre la población productora, la eficiencia de su comercialización extrarregional, la capacidad de flexibilización en adecuación a las dinámicas demandas de los mercados mundiales y fundamentalmente por la sustentabilidad intrínseca de la producción y de los impactos ambientales que pueda generar. La estructura territorial de la Región,

*Articulación de las cadenas forestales y de ganadería lechera y de engorde en las zonas de Villa Darwin, Palmitas, Risso-Egaña, J.E.Rodó y Paraje de El Perdido.

Implica el mejoramiento de la red vial al Este del Eje "La Línea" (Ruta 2) y su entroncamiento con la Ruta 55.

*Delimitar claramente las fajas de mayor impacto turístico, clasificarlas según:

- Segundas residencias en granjas;
- Countries y/o boatings;
- Balnearios,
- Spas, Centros holísticos de sanación,
- Granjas-hosterías, estancias de turismo natural,

Establecer normativas e incentivos a las modalidades más respetuosas del medio ambiente (costas, barrancos, montes indígenas, dunas, cauces, humedales) y a las soluciones combinadas de modalidad "residencia/producción" especialmente de tecnología renovadora.

Fomentar la localización y/o reconversión tecnológica de PYMEs de producción no tradicional e intensiva dentro de las fajas de prioridad turística.

Implica, para el ordenamiento territorial, clasificar los tránsitos sobre los Ejes-corredor Litoral PLatense y Litoral Sur, facilitar la interconexión entre ambos, sin atravesar las áreas urbana-suburbanas y especialmente cuidando su entronque con la futura cabecera del Puente Colonia-Buenos Aires en vista de la exportación de los rubros de cadenas productivas.

2.6 REGION FRONTERIZA (TRANSFRONTERIZA) DEL NORESTE

Corresponde la faja formada por los departamentos Artigas, Rivera, Cerro Largo y parte de Rocha, del lado Uruguayo y los municipios riograndenses de Uruguaiana, Quaraí, Sant'Ana do Livramento, Dom Pedrito, Bagé, Erval, Jaguarão y Santa Victória do Palmar.

Desde la época colonial, la lucha entre las dos potencias ibéricas: España y Portugal había generado una situación que se denomina como "frontera viva" debido a la fluidez y dinámica cambiantes del dominio efectivo del territorio.

El avance portugués obedecía a razones económicas:

- (1) capturar indios para someterlos a la esclavitud,
- (2) faenar ganado cimarrón,
- (3) ocupar tierras productivas,
- (4) avanzar hacia el Rio de la Plata como frontera definitiva entre ambas potencias.

La lógica de los españoles era restablecer la "soberanía" que el tratado de Tordesillas les confirió defendiéndose de la invasión portuguesa mediante:

- (1) Acciones punitivas,
- (2) Acciones de desalojo (y luego retirarse).

centros poblados". Ello debido a la falta de relacionamientos orgánicos entre los poblados y territorio productor y la carencia casi absoluta de interacciones dinamizantes entre poblados de distintas categorías.

Todo lo anterior, sumado a esa peculiar cultura fronteriza, que no está exenta de cierta simpatía e identidad, amerita imaginar una conformación integracional que de hecho se viene procesando sin mayores intervenciones institucionales. Dentro de los marcos del MERCOSUR no sería ilógico que esa conformación se intensifique, en carácter de Región institucionalmente integrada con su centralidad principal en el complejo RIVERA/SANTA ANA DO LIVRAMENTO. Esta región "bageana" sería un campo de experimentación integracionista donde lo singular se armoniza con lo plural sin desmedro de la identidad y pertenencia nacionales pero dotada de una masa crítica en su potencial, suficiente para dialogar con sus respectivos poderes centrales y consensuar con las otras regiones nacionales.

En principio esta regionalización transfronteriza se inscribe dentro una connotación esencialmente descentralizadora con la finalidad, entre otras, de viabilizar la dinamización de potencialidades de regiones y microrregiones periféricas, incentivar la participación de sectores privados locales en esa dinamización y fundamentalmente ejercitar la gestión consensuada interinstitucional entre los sectores públicos centrales y locales. Estas gestiones implicarían ejercitar una coordinación intersectorial basada en un **ESQUEMA DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO**, aceptado por todos los involucrados y puesto bajo un sistema de proyectos con realizaciones coherentes para la Región del lado uruguayo ya que la integración transfronteriza no implica la pérdida o merma de los objetivos nacionales del desarrollo. Al contrario, una coherencia institucional en la ejecución de los planes de desarrollo de este lado de la frontera fortalecerá la posición en las negociaciones de integración con los municipios riograndenses.

Este tipo de planteos integracionistas, no es nuevo para los sectores locales-regionales pero sí frecuentemente ignorados o minimizados por los poderes centrales. Se ha generado cierto movimiento de integración urbana entre las ciudades de Rivera y Sant'Ana do Livramento y Chuy y Chui, con implicancias socio-económicas. De hecho existen sectores políticos y técnicos regionales que se han dedicado a estudiar los fenómenos fronterizos y propuestas de ordenamiento e integración y han realizado seminarios y talleres con fines de difundir y armonizar objetivos y metodologías. Ejemplo: Primeira Jornada de Planejamento Urbano e Regional realizado en Sant'Ana do Livramento en 1993 y Seminário Internacional "As Areas de Fronteira da América Latina No Novo Patamar Da Economia Capitalista" realizado en la UFRGS en Porto Alegre en mayo 1996. Se plantea, en órbitas del Gobierno Estadual de Rio Grande do Sul, la posibilidad de una negociación tendiente a lograr la asistencia técnica para un plan de " Desenvolvimento Integrado da Fronteira Uruguai/Brasil" DIFUB con un financiamiento de unos 800,000 Reales. En general, se consideran los siguientes temas que interesan a distintos sectores fronterizos:

(A) Trazados alternativos del o de los Corredores Bioceánicos Pacífico/Atlántico:

1) Antofagasta (Chile)- Rio Grande (RGS):

A través de Resistencia, Corrientes, Paso de los Libres-Uruguiana (ó Santo Tomé-São Borja con su puente en proceso licitatorio);

2) Valparaiso (Chile)- Rio Grande (RGS):

realizado por CIESU (Danilo Veiga) podríamos consignar que en esta Región, ha habido, durante las décadas 70 y 80, un proceso de dinamismo y diversificación socioeconómica de base agroindustrial y de una atracción poblacional como resultado de una estructura de precios favorables en la frontera con el Brasil. Sin embargo, estos cambios no fueron suficientes para contrarrestar las desigualdades internas persistiendo contextos de estancamiento, calidad de vida deficiente y falta oportunidades de empleo e ingreso para la población.

En cuanto a las capacidades de integración regional, partiremos de un esquema de los **elementos estructurantes** de los departamentos fronterizos involucrados, para ensayar algunos planteos alternativos de interconexión y de dinamización de esta Región:

2.6.1 EJES/CORREDORES Y CADENAS PRODUCTIVAS:

En principio, se desea examinar las características de la estructura territorial de ambos lados de la frontera que con el MERCOSUR se pretende eliminar con la finalidad de descubrir las posibles estrategias de integración de manera de incentivar la dinamización de nuestras microrregiones fronterizas y lograr una armonización de políticas con los municipios brasileños "afines".

A lo largo de la frontera "viva", existen del lado brasileño algunas ciudades con cierto poder centralizador que son desde el Oeste al Este:

	población (miles) urbana
Uruguaiana	79 (1980), 106 (1991)
Quaraí	15 (1980),
SANT'ANA DO LIVRAMENTO	58 (1980),78(1991)
Bagé	66 (1980),99 (1991)
Dom Pedrito	26 (1980),
Ervat	(?)
Jaguar~ao	18 (1980),
Pelotas	197 (1980), 260 (1991)
Rio Grande	130 (1980), 157 (1991)
Santa Vitória do Palmar	15 (1980)
Chui	(?)
Del lado uruguayo, encontramos:	
Bella Unión	12 (1985)
Artigas	35 (1985)
Tranqueras	4 (1985)
RIVERA y alrededores:	62 (1985)
Vichadero	3 (1985)
Tacuarembó	12 (1985)
Melo	42 (1985)

Se espera las primeras aproximaciones del censo nacional de este año 1996 para comparar las tendencias demográficas relativas con los centros poblados del Río Grande.

LA ESTRUCTURA VIAL, al servicio del funcionamiento eventual de un nuevo sistema de centro poblados transfronterizos, se beneficiaría de las rutas existentes:

Las rutas más frecuentadas del lado brasileño son:

TRANSVERSALES: BR-293, BR-290 y BR-392;

LONGITUDINALES: BR-472, BR-158, BR-153, BR-116 y BR-471.

Del lado uruguayo disponemos de:

TRANSVERSALES: R-30, R-31, R-27, R-26 y R-44;

LONGITUDINALES: R-3, R-4, R-5, R-6, R-7, R-8 y R-18.

Al no disponer de estudios concretos, sobretodo del lado brasileño, como circuitos de integración, podríamos considerar en forma provisoria, los ejes transversales BR-293 que conecta Quaraí con Sant'Ana do Livramento, Bagé hasta Pelotas y las Rutas 30, 27, 26 como las contrapartidas nacionales que conectan Artigas con Tranqueras, Rivera, Vichadero, Tacuarembó, Melo hasta Rio Branco. El sistema se complementaría con los ejes longitudinales BR-153 y BR-116 y la contrapartida uruguaya de las Rutas 5, 6, 8 y 18, cubrirá las partes esenciales de esta Región Transfronteriza "Bageana ". Sobre estos Ejes y otros relativos, se deberá actuar para viabilizar las cadenas productivas regionales integrables y generar sistemas de interconexión de infraestructuras y de complementación de servicios. A continuación veremos los más importantes Ejes nacionales vinculados a este sistema y sus implicancias con las cadenas productivas existentes y potenciales:

2.6.1.1 EJE CENTRAL PRINCIPAL Y SU MICRORREGION

La tradicional Ruta 5 que se entronca con la carretera BR-158, espina dorsal de las regiones serranas del Estado de Rio Grande do Sul, Brasil, ha sido el Eje estructante del Norte de nuestro territorio. Podrá asumir el rol de Eje/corredor de integración principal dentro de nuestra región Norte, para lo cual sería necesario realizar algunas puntualizaciones y sugerir algunas decisiones a tomar:

i) La Ruta 5 , en su tramo norte, deberá cumplir las funciones de interconexión entre esta región "Bageana" con nuestra región centro-lacustre extendiendo sus influencias, por lo menos hasta la Microrregión de Durazno/Trinidad. Esto posibilitaría el acercamiento del vacío central a las áreas dinámicas transfronterizas y como corolario se conectaría con el Eje/corredor diagonal que llegaría hasta Colonia del Sacramento. Esta opción permitirá cierto grado de moligeración de la absorción metropolitana a través de una búsqueda de una mutua atracción entre dos centralidades transfronterizas: Colonia/Bs.Aires (con o sin puente)-Rivera/Sant'Ana do Livramento. Esta opción trae como consecuencia la necesidad a resolver las siguientes acciones:

ii) Decidir la o la no obligatoriedad de tratamiento de estos Ejes conectados como el EJE VIAL DEL SUR ya que la funcionalidad de dicho corredor se basa sobre en la integración regional nacional, con la finalidad de dinamizar las cadenas productivas hoy incipientes.

Fortalecer este eje mejorando su entronque con Ruta-5, al sur de la ciudad de Rivera, lo que dará mayor coherencia a la microrregión y facilitará la diversificación agrícola posible y necesaria para la misma.

* Se espera una propuesta de ordenamiento de desarrollo de esta zona, en vista de la diversificación productiva emergente, para promover la erradicación de rancharíos y generar bases para el surgimiento de una red de centros poblados capaz de sustentar un desarrollo dinámico base para la integración igualitaria.

iv.d).- Rutas 29-28-44,

* El mejoramiento de estos ejes-corredores dará dinamismo a la nueva cuenca lechera y arroceras de la zona del Paso del Borracho (Pueblo Ansina) con las minas de oro a reflotar de Minas de Corrales/Zapucay y los intersticios de áreas de prioridad forestal de importante potencialidad.

* Deberían estar insertadas en un solo paquete de plan vial microrregional en consideración de las peculiares exigencias de cada una de las cadenas productivas en materia de infraestructura circulatoria que deberán ser armonizadas para permitir la integración productiva y la diversificación agrícola.

Como se plantea en iv.e), esta área también necesita de un plan de desarrollo y de ordenamiento similar, fundamentalmente con la erradicación de asentamientos irregulares rurales.

iv.e).- Ruta 26-31, confluyen desde el Oeste Basáltico a la ciudad de Tacuarembó como probable futuro centro de acopio y de procesamiento de la producción lanera y del turismo agreste-histórico (Valle Edén, lugar nacimiento de Gardel, etc.). También permite acceder a las entralidades de mayor importancia de la Región Transfronteriza Litoral Oeste: Salto y Paysandú como parte de la integración "horizontal" del territorio nacional. Dado el vacío de la zona basáltica y la ausencia de centros poblados de importancia sobre ambas Rutas, exigirá un planteo coherente para el ordenamiento global de estazona. Los antecedentes de planeamiento para la parte Este del Departamento de Salto (equipo técnico IMS) constituye un valioso aporte a ser ampliado con su metodología a toda la zona basáltica, pero ya dentro de un solo planteo unitario de desarrollo estratégico y en integración no solamente con las fajas litorales de mayor productividad, sino también con el área de influencia de este Eje Central en cuestión.

* En la ciudad de Tacuarembó, la confluencia de esta Rutas (5,31,26) podrá en un futuro de desarrollo industrial, presentar ciertos problemas urbanos. La Ruta-5 en su trazado de la década de los 60, bordea por el Este a la zona urbanizada, la Ruta-26 también cuenta con su by-pass. Habría que integrar el acceso de la Ruta 31 dentro del Plan urbano teniendo en cuenta las conexiones con los puntos turísticos del Balneario Iporá y Gruta de los Cuervos y delinear un área industrial estratégicamente ubicada.

iv.f).- Ruta 26, su tramo Este continúa la integración horizontal desde la Región Transfronteriza del Litoral Oeste con la Microrregión Transfronteriza de la Laguna Merín. Atraviesa dos cinturones diferentes: (a) Tierras bajas de la cuenca de la Laguna-Río Yaguarón y (b) Cuchilla Grande y la cuenca superior del Río Negro. En ambas cinturones se desarrollan cadenas productivas arroceras, forestales, lecheras y eventualmente hortícolas, estas dos últimas con posibilidades de introducción al mercado brasileño. Fuera de las influencias del Eje-Corredor principal (R-5), es una estructura aún incipiente pero que en un futuro consituirá un poderoso instrumento de

intensivos. Una política de fomento en este sentido podría "disparar" un proceso de diversificación que cambiaría la fisonomía de esta microrregión.

iii) Se debería mejorar el tramo de Ruta 7 entre Melo y el Paso Centurión sobre la costa del Río Yaguarón donde existen dos proyectos binacionales de represamiento para riego que aunque fueron programados para la producción arrocerá, también podrán ser un aporte para proyectos intersticiales de horticultura intensiva y lechería.

iv) El tramo de Ruta 7 sobre Cuchilla Grande con el "rosario" de centros poblados languidecientes, Fraile Muerto, Tupambaé, Santa Clara de Olimar, Cerro Chato, Valentines, Nico Pérez/J. Batlle y Ordóñez, etc. hoy está siendo impactado, aunque en forma incipiente, por la producción forestal. Deberá transformarse en el Eje conector de la Región Central con esta Región Transfronteriza, ejerciendo el efecto de arrastre que se visualiza como factible:

iv.a).- Mejorar la conexión entre la Ruta-26 y la R-7 partiendo de Ramón Trigo hasta F. Muerto, intensificaría la unidad transversal e intrarregional;

iv.b).- Adecuar las características del camino que une el pueblo forestal de Arevalo con la Ruta-7 en las inmediaciones de Santa Clara de Olimar es una de las prioridades de la microrregión;

iv.c).- Rectificar el trazado y mejorar la Ruta 19 obedece no sólo a la necesidad de vincular las Regiones Transfronteriza y Central, sino también posibilita la eventualidad del pasaje del Eje Vial del Sur en una de sus opciones "diagonal" provenientes de Colonia.

* Mejorar el empalme con Ruta 43 para conectar San Gregorio de Polanco sobre la orilla sur del Lago del Rincón del Bonete constituye el acceso desde el Este de la Región al corazón del centro lacustre.

* El cruce con Ruta 6 implica la integración de Sarandí del Yi y La Paloma (Depto. Durazno) a la red con las producciones citrícola, forestal y ganadera.

* La conexión existente desde ese punto con la Ruta 14 debería tratarse como ruta internacional uniendo Carmen y la Ciudad de Durazno como uno de los objetivos más significativos para fomentar el desarrollo del Centro del País y como probable pasaje del Eje Vial del Sur.

v).- La Ruta 18, eje principal de la cuenca de la Laguna Merín, forma con las Rutas 14, 15, 19, 17, 91, etc. una red para la cadena arrocerá. Sin embargo, tendría sus cometidos aún no totalmente asumidos que implican el aprovechamiento del curso del Río Cebollatí y de la Laguna Merín como potencial turístico, piscicultor y de navegación.

v.a).-Dada la existencia de esteros alrededor de las costas de la Laguna, no ha sido fácil su acceso. Sólo en el Balneario Lago Merín, se ha podido generar un aprovechamiento turístico de sus playas. Sería interesante explorar otras localizaciones, especialmente en su parte meridional, que en combinación con los palmares y los humedales, puedan constituirse en potencial circuito turístico de la Región.

v.b).-Los pueblos de Enrique Martínez (La Charqueda) y Cebollatí, ambos sobre distintas orillas del Río Cebollatí deberán dotarse de mejores instalaciones para facilitar la navegación tanto fluvial como lacustre.

fundamentalmente histórica y cultural, que abarca todos los aspectos de la vida económica y social del país. Esta situación, por un lado, impide un verdadero flujo justo de recursos y por otro genera una dependencia casi "psicológica" de la periferia hacia el gobierno central. La tendencia de integración transfronteriza navega entre la ambivalencia de consolidación nacional y de captación de beneficios de una frontera permeable. Por lo tanto, es imprescindible encarar una política de descentralización con objetivos de dinamización de capacidades locales y simultáneamente acelerar la verdadera integración nacional sobre bases de participación activa de actores periféricos. Esta integración es condición básica para encarar luego la integración transfronteriza. Desde la periferia, se está reclamando la efectivización de políticas de estado, claras y con continuidad más allá de los períodos de gobierno, capaces de fomentar esta integración en vista de las urgencias que nos imponen los términos del Tratado de Asunción.

El fortalecimiento institucional de los organismos departamentales, exige la dotación de equipos técnicos interdisciplinarios con recursos genuinos para su gestión territorial, de forma de encarar la descentralización armónica y lograr la coordinación interinstitucional e intersectorial con todos los departamentos involucrados. El rol que debe asumir la DINOT-MVOTMA es evidente y la Comisión Técnica Asesora creada para ese fin tendrá en sus manos la responsabilidad de difundir la filosofía y acción tendientes a lograr estos objetivos.

El desarrollo local y microrregional parece ser otro de los temas candentes de esta discusión.

2.6.2.2 Temas Locales y Microrregionales:

Como situación generalizada surge la necesidad de resolver los problemas puntuales que existen en todos los departamentos. Algunos de ellos, a través Planes Quinquenales, presupuesto y rendiciones de cuentas mediante, tratan de encarar su solución.

La migración rural sigue poniendo en jaque la capacidad de ordenamiento urbano de los departamentos, el fraccionamiento ilegal y los asentamientos clandestinos con la correspondiente carencia de infraestructuras básicas son temas no resueltos. Los Planes Directores están siendo implementados o en proceso de estudio pero generalmente llegan tarde para poder prever y orientar el crecimiento urbano y periurbano.

El crecimiento de la producción arrocerá en la zona de la Laguna Merín, permitió la localización de plantas secadoras y molinos en distintos centros poblados. Este proceso, aparte de generar cierta dinámica en cuanto al crecimiento urbano desordenado sumado a la emigración rural, ha generado el problema ambiental por los desechos (cáscaras) y la localización inadecuada de esas plantas en áreas urbanas. Esta situación deberá ser estudiada por los departamentos que están siendo objeto de nuevas localizaciones de cultivos arroceros como Rivera, Tacuarembó y Artigas para poder prever las medidas del caso.

Otro de los problemas ambientales a nivel regional es el monitoreo de lluvias ácidas con algunos resultados contradictorios de la planta carbo-eléctrica de Candiota ubicada en las cercanías de Bagé. Ninguna política de diversificación productiva agroalimentaria tendrá posibilidad de éxito si no se soluciona este tipo de contaminación, especialmente si el Uruguay pretende ubicarse como productor de

cuenca de Artigas, etc.), las redes viales serán temas obligatorias para todo plan de desarrollo regional. Por consiguiente es importante poder coordinar las interconexiones viales entre distintos departamentos bajo un sólo esquema regional y los entroncamientos con el Brasil en beneficio de las exportaciones. En este sentido se deberá armonizar en lo posible las políticas de fomento de las distintas producciones: arrocería, forestal, lechería, hortifruticultura, gandería de carne, y el turismo.

El comercio fronterizo, con sus vaivenes en función de la dinámica macroeconómicas entre ambos países ha sido factor dinamizante para distintas ciudades: Artigas, Rivera, Rio Branco y Chuy como los más significativos. También ha traído el ambulante, el comercio informal, el contrabando con todos sus efectos colaterales sociales y económicos. Tema que no debe ser ignorado en el ordenamiento e integración transfronterizo.

Por último, se plantea la creación de un centro de enseñanza terciaria en Rivera, que compita con el Campus Universitario existente en Santa Ana do Livramento. El país no debe resignarse, en este campo de la cultura universitaria frente al Brasil. La Regional Norte de la Universidad de la República, ubicada en Salto, no cubre ni debe cubrir esta región del NE. Se está necesitando un centro cultural adecuado a las perspectivas de desarrollo económico y social de esta frontera para poder encarar con éxito la integración. Las cadenas productivas emergentes que fueron mencionadas como estructurantes en este informe, son las "asignaturas pendientes" de nuestra educación superior para con el desarrollo regional.

2.7 ALGUNAS RESEÑAS SINTÉTICAS SOBRE LA REGION LITORAL OESTE

Se trata de una región histórica y culturalmente vinculada a las Misiones Jesuíticas y tiene como Eje el Río Uruguay. Abarcaba, en la época colonial, ambos márgenes del Río con su propia identidad unitaria independiente tanto de Buenos Aires como de Montevideo. Esta huella histórica perduró en la epopeya artiguista del Ayuí y aún podría estar vigente como entidad territorial de desarrollo y ordenamiento. De hecho existe tres vínculos fijos entre la Banda Oriental y la Provincia de Entre Ríos, una entre esa Provincia y el Brasil y otra en licitación (Puente Santo Tomé/São Borja). El relativo aislamiento de la Mesopotamia con Buenos Aires, por razones geográficas (esteros a lo largo del Paraná) por motivos geomilitares, acentúa aún más la potencialidad de una integración transfronteriza entre ambas bandas que el túnel subfluvial y el puente Brazo Largo Zárate no podrá mitigar. Al Eje-corredor fluvial "Uruguayensis" se le agregan dos Rutas nacionales: la 14 de la Mesopotamia y la 3 uruguaya que continúa en el Brasil por la BR-427 de Rio Grande do Sul, cada una con sus conexiones transversales, conformando un sistema lineal de pares de ciudades, Paysandú/Colón, Salto/Concordia, etc.. La integración, dentro del marco del MERCOSUR, se visualiza a través de planes y proyectos económicos y sociales, con mecanismos locales y regionales que tendrán que gestionarse para ir ganando terreno y sumando masa crítica para lograr competitividad dentro de las estructuras centralizadas de cada uno de los países signatarios del Tratado de Asunción. Ejemplo es la construcción del puente Paysandú/Colón que fué iniciativa regional tendrá que tener su continuación en otros proyectos de impacto sobre las estructuras productivas. A nivel cultural ha habido contactos entre universidades de Entre Ríos y la Regional Norte mediante intercambio de cátedras, organización de cursillos y conferencistas, que han marcado sendas demostrativas de la viabilidad de la integración. Sería necesario crear nuevos mecanismos paralelos al CODEFRO, con integración de

DR. ALEJANDRO ARTUCIO

Aspectos Jurídicos

A. ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN FRANCESA SOBRE SOCIEDADES DE ECONOMÍA MIXTA LOCALES	2
B. SOCIEDADES DE ECONOMIA MIXTA A NIVEL DEPARTAMENTAL EN EL URUGUAY	4

La Ley mantiene una amplitud de criterio al permitir la integración con capitales privados, lo cual permite un aporte de capital y una mayor dinamización, pero atempera este criterio al exigir que la participación pública sea mayor que la privada en la integración del capital y en el poder de decisión; así como también en el caso de que la persona que se une a la sociedad no aporte capital, se le exige la totalidad del financiamiento previamente a la integración si es privada, y sólo dar bastante garantías si es pública.

En el ámbito de la cooperación internacional, la Ley permite la creación de sociedades integradas por comunidades extranjeras, pero se mantiene firme al principio clásico de defensa de la soberanía al exigir que previamente exista un acuerdo internacional en la materia, no dejando así libradas a las iniciativas locales de ambas regiones fronterizas y poniendo una eventual traba o aun al menos demora en la creación de sociedades de economía mixta transnacionales.

A los efectos de creación de una sociedad de este tipo se prevé, bajo pena de nulidad que el objeto del contrato determine los casos en los cuales se pueda renovar o prorrogar las indemnizaciones en caso de rescisión, las obligaciones de cada parte y el monto de su participación financiera, el estado de sus aportes en especie y las condiciones en las cuales la colectividad, el grupo o la persona pública contratante hará el adelanto de fondos necesarios para el financiamiento de la misión.

También deben pactarse las modalidades de remuneración de la sociedad o de cálculo de costos de su intervención; cuando estos costos están a cargo de la persona pública interviniente o de la entidad territorial, éstos pueden ser libremente negociados entre las partes; pero cuando éstos recaen sobre los socios privados el contrato social debe prever los modos de fijación de las tarifas y eventual reajuste o revisión.

También debe tener el contrato las penas aplicables en caso de incumplimiento. Nuevamente, en este punto, la Ley beneficia al sector público privilegiándolo sobre el sector privado al exigir una mayor rigidez contractual hacia el integrante privado de la sociedad.

Cuando la finalidad de la sociedad sea la adquisición de inmuebles, la ejecución de obras públicas o de edificios, de todo tipo, deben también precisarse en el contrato bajo pena de nulidad, los controles técnicos, financieros y contables haciéndose a este fin una rendición de cuentas anual, debiendo todos los integrantes de la sociedad entregar los datos e informes necesarios para ello.

En el caso de que una sociedad se rescinda o disuelva por intervención judicial son restituidos a los integrantes los bienes aportados.

AMPLIACIÓN sobre el trabajo sobre establecimientos públicos que integran sociedades de economía mixta en el régimen jurídico institucional uruguayo.

El régimen jurídico constitucional uruguayo, no prevé la existencia de empresas mixtas a nivel departamental ni menos aún local. En efecto el art. 188 de la Constitución, se refiere exclusivamente a las empresas mixtas integradas por el Estado y cuando la Constitución dice Estado se refiere siempre al Estado Central. Asimismo, si bien el espíritu de la Constitución es tendiente a la descentralización y al fortalecimiento de las autonomías y la autogestión departamentales, es evidente que la Carta Magna se muestra muy cautelosa cuando se trata de emprendimientos económicos; así por ejemplo, para emitir bonos u otros títulos valores, los Gobiernos Departamentales necesitan el visto bueno del Tribunal de Cuentas y de la Asamblea General, o sea la reunión de las dos Cámaras del Poder Legislativo en un solo cuerpo; ambos órganos pertenecientes al Estado Central y físicamente radicados en Montevideo. Podría pues en consecuencia promulgarse una ley que habilitará la creación de empresas mixtas departamentales, pero a riesgo de que con un criterio interpretativo clásico de la Constitución se la declarará inconstitucional. Más prudente procedimiento para lograr este fin sería que esas empresas mixtas se crearan con el Estado Central quien después se asociaría y/o delegaría competencias en y/o los Gobiernos Municipales.

En cuanto a la primera apreciación, ésta es correcta, ya que el Uruguay no cuenta aún con adecuados instrumentos jurídicos para el ordenamiento territorial. **En cuanto a lo segundo, no es jurídicamente exacto** que el Uruguay sea un país institucionalmente centralizado; por el contrario la Constitución y la L.O.M. (Ley Orgánica Municipal) consagran una gran descentralización para un país territorialmente pequeño y por su origen unitario (que tenía provincias o regiones sino que era en sí mismo una provincia de características homogéneas que se escindió por un particular proceso histórico). En cierto modo, Francia y Uruguay siguieron procesos opuestos, la primera con fuertes regionalismos, leyes regionales, dialectos, etc. fue progresivamente avanzando hacia una centralización política y jurídico institucional y una homogeneidad de su cultura. **Uruguay, de ser en su origen un país unitario gobernado totalmente desde Montevideo sin ninguna participación de las regiones en su autogobierno, fue avanzando sucesivamente a través de distintas reformas constitucionales hacia el establecimiento de gobiernos regionales (intendencias) y locales (juntas locales autónomas) con amplios poderes.** Donde sí son exactas las apreciaciones del exponente es en la escasez de recursos económicos que padecen las Intendencias y a consecuencia de ello, la imposibilidad de realizar un adecuado ordenamiento territorial y un desarrollo armónico del territorio. Sin embargo, no debe escapar que una mayor asignación de recursos o de fuentes de recursos, debe ir acompañada de una fuerte concientización de la necesidad de desarrollar armónicamente el territorio y de la responsabilidad que ello implica, de lo contrario, esa mayor disponibilidad de recursos no se va a traducir en estudios y acciones de este tipo y esos fondos se verían destinados a satisfacer necesidades inmediatas de la población, sobre todo en el área del desempleo.

La exposición ingresa entonces en el concepto de **establecimiento público administrativo.** Este instrumento jurídico institucional es presentado como un tercer camino o tercera opción para dar mayor participación a las comunidades regionales o locales pero sin que el Estado pierda totalmente su control sobre las acciones. Es en cierto modo dejar de lado la oposición - tan posicionada en el Uruguay - entre centralización y la descentralización.

El establecimiento público administrativo es una persona jurídica con base territorial creada con un objetivo preciso el cual figura dentro de sus estatutos. Estas instituciones tienen patrimonio propio y bastante potestades para realizar operaciones comerciales, adquirir inmuebles, etc. y todas las competencias suficientes para cumplir sus fines. Pueden tener una superficie importante (regiones) o ser creadas para un barrio de una ciudad. No tienen iguales competencias ni fines y por consiguiente no son una un calco de la otra. Su duración no es indefinida en el tiempo, cumplido su fin o redimensionado éste, pueden suprimirse o subsumirse o fusionarse con otro establecimiento público o simplemente con el Estado. Es importante destacar que el Estado no debe tener la "impresión" de que se está desprendiendo de potestades y competencias, porque en definitiva, el establecimiento público es parte del Estado.

Esta ley, podrá ser una ley exclusiva para esta materia, como lo es la Ley No. 83.597 del 7/7/83 francesa, o ser uno o varios capítulos de una ley de ordenamiento territorial.