

EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL URUGUAY

BETANCOR, GLADYS TERESA

INTRODUCCION.-

La historia del Uruguay en el tema del ordenamiento del territorio ha sido fragmentaria y parcial. Prueba de ello es la reciente formación (1990) de un organismo específico sobre el tema, de rango ministerial que aun no ha concretado en 1995 una legislación al respecto, estando la existente en calidad de anteproyecto.

Podemos preguntarnos entonces como se ha resuelto hasta ahora la gestión del territorio, la respuesta es que cada organismo que planifica sobre el territorio nacional ha regionalizado según su criterio.

El territorio se divide políticamente en departamentos de gestión municipal (estado unitario), existen divisiones en secciones policiales, judiciales, censales, así como las regionalizaciones de los entes estatales que proveen los servicios básicos (electricidad, agua, teléfonos,etc).

Desde el punto de vista geográfico, existen regionalizaciones, que son en realidad subregiones dada la pequeñez de nuestro territorio y su relativa homogeneidad.

Ha sido difícil la distinción de regiones naturales, éstas han tomado como base las variaciones del relieve, íntimamente relacionado con la geología del país, que es la variable más notable del paisaje natural uruguayo.

Por todo lo anteriormente expuesto se explica que hayan habido escasos intentos de regionalización en el Uruguay.

RESEÑA HISTORICA.-

Tempranamente la reforma de las estructuras agrarias fue una bandera en los recién nacidos países americanos, Uruguay no fue ajeno a ello.

..."Frustración económica, frustración social, frustración nacional: una historia de traiciones sucedió a la Independencia y América Latina desgarrada por sus nuevas fronteras, continúa condenada al monocultivo y a la dependencia..." (Las venas abiertas de América Latina.-Eduardo Galeano)

Bolívar, Hidalgo, Morelos intentaron reordenar el sistema de la propiedad agraria, pero no lo lograron.

Al sur José Artigas encarnó la revolución agraria hasta los límites del antiguo virreinato del Río de la Plata.

Tuvo que luchar en varios frentes, contra el centralismo de Buenos Aires y contra españoles y portugueses y finalmente fue triturado entre " el juego de pinzas de Río de Janeiro y Buenos Aires " instrumentos del imperio Británico y por la oligarquía local que no veía con buenos ojos el programa de reivindicaciones del caudillo.

En su campamento de Purificación (Paysandú) tras el éxodo del pueblo oriental, Artigas redactó la primera Reforma Agraria de América Latina. El llamado "Reglamento Provisorio de la Provincia Oriental para el fomento de la Campaña y seguridad de sus hacendados" o "Código Agrario de 1815" rigió por un año en la Provincia Oriental hoy Uruguay.

El sentido básico de esta Reforma Agraria consistía en asentar en la tierra a los pobres del campo, decretando la expropiación y reparto de las tierras de "malos europeos y peores americanos".

También había redactado un reglamento aduanero que gravaba fuertemente las importaciones competitivas de nuestras manufacturas y dejaba libre la importación de bienes necesarios para el desarrollo económico , proponiendo también gravámenes insignificantes a los artículos americanos.

La intervención extranjera (portuguesa) terminó con todo y la legislación desconoció la validez de los hechos derivados del Código de 1815.

" Un paisaje sin hombres " es la pintura del campo uruguayo que causa extrañeza en quien nos visita, mientras proyectos de reforma de las estructuras duermen su larga siesta en los cajones parlamentarios.

LA GESTION TERRITORIAL EN EL URUGUAY .-Siglo XX.

El siguiente cronograma, que surge del análisis bibliográfico sobre el tema, reseña las leyes y planes que galonan la gestión del territorio a lo largo de este siglo.

1935.-Ley Orgánica Municipal.

1939.-División Regional Geográfica de E. Giuffra.

1946.-Ley de Centros Poblados (en vigencia)

1962.-Investigación contratada por el Gobierno de la República sobre "Problemas socio-económicos del Medio Rural" CLAEH (Uruguay) CINAM (Francia).

1965.-Plan del CIDE.- Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social efectuado por la "Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico, también a solicitud del Gobierno Nacional.

1965.-Plan Operacional de Desarrollo de la Cuenca de la Laguna Merín (1965-70) bajo la organización de la Comisión Técnica Mixta Brasil-Uruguay con apoyo de FAO y ONU.

1968.-Se crea la Comisión de Estudios Agroeconómicos de la tierra (CONEAT) para determinar la capacidad productiva de la misma, por padrón para establecer los impuestos del sector agropecuario, que premiara a los productores eficientes y castigara las tierras improproductivas.

1969.-División regional geográfica de Jorge Chebataroff, en base al relieve uruguayo.

1974.-Tentativa de Regionalización del Uruguay realizada por el Instituto de Teoría y Urbanismo (ITU) de la Facultad de Arquitectura a solicitud de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) del Gobierno Nacional, en relación al Plan de Inversiones Prioritarias para el desarrollo de áreas nacionales.

1978.-Decreto del Poder Ejecutivo declara de interés nacional el "Desarrollo de los Recursos Renovables del área Tacuarembó Rivera" en carácter prioritario, creándose una comisión especial denominada Grupo de Trabajo Permanente (GTP) Rivera -Tacuarembó. Además de los integrantes nacionales, contó con aporte internacional (IICA-Fondo Simón Bolívar, OEA y PNUD).

1980.-Estudio del ITU sobre la Ley de Centros Poblados de 1946, con el objetivo de atender aspectos de la misma no siempre bien interpretados y otros en que la carencia de normas reglamentarias no aseguran la operatividad de su aplicación.

Este estudio tuvo el propósito de definir su aplicabilidad en forma homogénea en todo el territorio nacional.

1981.-En relación al Decreto de 1978 el ITU realiza un informe denominado "Ordenamiento Territorial del Área Prioritaria"

Este trabajo como el de la Laguna Merin se estructuraron bajo el modelo de "Desarrollo de Cuencas".

1990.-Ley de creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

1993.-Ley de Impacto Ambiental- es la primera legislación al respecto y presenta algunas carencias en temas importantes, que habiendo estado contemplados en el proyecto inicial, en la presente ley fueron dejados de lado.

Por ejemplo en el artículo 6 sobre las actividades que requieren estudio de Impacto Ambiental no está comprendida la Forestación. Esta actividad ha adquirido en el Uruguay en los últimos años una dimensión muy importante y en acelerada expansión, ocupando tierras fuera de la denominada "zona de prioridad forestal".

1994.- Anteproyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Esta Ley al ser aprobada derogaría la "Ley de Centros Poblados" de 1946, así como otras normas que se opongan a ella. Según explica el autor del anteproyecto Dr. Hermann Levis Gravina, la ley pretende ser... "un marco legislativo lo suficientemente amplio y flexible para que pueda resistir los embates del cambio social, económico, demográfico y político y servir a diferentes concepciones ordenadoras, sin afiliarse a ninguna de ellas..."

Busca... "dar más y mejor descentralización operativa a los gobiernos departamentales".

Pretende luego que se promulgue la ley dictar el "Reglamento Nacional de Ordenamiento Territorial" que determinaría las reglas generales a las que deberán adecuarse todos los planes de ordenamiento territorial.

Este anteproyecto fue discutido en un Seminario organizado por el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente en mayo del 94 y recibió numerosas críticas.

Entre ellas, que derogaría la Ley de Centros Poblados sin sustituirla, se plantearon también carencias sobre el derecho de fraccionamiento y de que toda planificación requiere de retro-alimentación y análisis para poder realizar el seguimiento correspondiente. Fue también criticado por la falta de diálogo horizontal entre los organismos estatales que

tienen competencia en la gestión territorial, así como por la carencia de medidas que generen procesos de concertación y elaboración entre todos los actores y todos los niveles necesarios.

En el Uruguay existen solamente dos niveles de gestión , el nacional y el Departamental que no se pueden confundir con el local como aparece calificado en la ley. Es en este último en el que el ciudadano tiene capacidad de intervención activa y directa en el ordenamiento del territorio. En el artículo 23 del anteproyecto se plantea la posibilidad de la planificación para el desarrollo local a partir de contratos con el Poder Ejecutivo, lo que la experiencia permite calificar como nefasto por los resultados de las acciones, planificadas desde fuera de la región.

DESARROLLO Y PLANIFICACION PARTICIPATIVA

Difícilmente se podrán plantear planes en el campo del ordenamiento y la gestión del territorio, si no existen disposiciones presupuestales de apoyo a dicha tarea (el artículo 23 del anteproyecto especifica que el MVOTMA brindará "discrecionalmente" cooperación financiera.

En el capítulo 3 sobre Desarrollo Territorial Regional no se toma en cuenta en su articulado, la inserción de Uruguay en el nuevo marco de la Integración, ni atiende las particularidades generadas en las zonas de frontera donde existen acciones de gestión integrada "de hecho" , necesitadas de un marco legal que las considere.

A pesar de que en la exposición del anteproyecto se plantea la descentralización, en el análisis del mismo, ésta no aparece claramente explicitada y sí en cambio está explícita la responsabilidad política de las decisiones a partir del Ministerio involucrado.

El Uruguay tiene una tradición de centralización excluyente, cercenadora de las autonomías locales, que ha sido hegemónica en gran parte de este siglo. Sin embargo, ha coexistido con una concepción descentralizadora que no ha encontrado aún salidas concretas.

La visión desde el Estado unitaria y globalizadora no reconoce lo diverso y lo específico a la vez del espacio local.

A escala global y en el marco de una nueva reestructuración del sistema económico mundial estaría incluida la citada estrategia de descentralización, en donde queda inmerso el territorio como base para su acción y en ese contexto los Municipios jugarían un nuevo papel en el camino hacia su autonomía.

Así, cada lugar tiene una nueva función y cada proyecto local deberá ser visto en función de múltiples escalas. En consecuencia, la reconversión de las estructuras locales puede ser el pivote fundamental de las nuevas estrategias del desarrollo nacional, que privilegiará los modelos de desarrollo local. Creo que éstos además, recibirán nuevos impulsos a partir de la crisis y revisión del rol del Estado y la afirmación de los procesos democráticos que valoran la participación de sus diferentes agentes.

El enfoque de proyectos con fuerte representación de técnicos locales permitirá un diálogo más fluido al encarar un modelo de planificación participativa. Este modelo tiene como objetivo fundamental impulsar la democratización de la gestión local mediante la aplicación de políticas y estrategias que incorporen a la comunidad en la resolución de los problemas, en un proceso de co-gestión que propicie el fortalecimiento de la gestión municipal.

Hay necesidad de que los municipios cumplan un nuevo rol, dejando de lado la acción unilateral, paternalista, limitada a la administración tradicional de recursos y provisión de servicios que se ve agravada por la debilidad financiera, administrativa e institucional así como por la carencia de recursos.

Lo anterior plantea modificar la actitud en la gestión municipal, generando un nuevo proceso de cambio innovador, práctico, útil ordenado y estratégico, conducente a la modernización local.

CONCLUSIONES

Parece claro que el país necesita de nuevos instrumentos para realizar un efectivo ordenamiento del territorio.

Estos deben conjugar la específica competencia nacional en la planificación y ejecución, con las naturales competencias departamentales y locales en un marco de progresiva y auténtica descentralización.

En un segundo plano, pero no menos importante, debemos tener en cuenta la nueva dimensión espacial territorial que implica el proceso de integración del Mercosur. Los impactos subregionales de esta integración guardan relación con las vías de comunicación, terrestres y fluviales, con las grandes obras de infraestructura y con los flujos de personas y mercaderías.

Nombrando sólo algunas de esas situaciones en forma puntual, que vienen siendo analizadas en el país y generando incluso fuertes polémicas, enumeraremos las siguientes:

a) la construcción del puente Colonia-Buenos Aires de 50 kilómetros de extensión, que sería la mayor obra de ingeniería de esa naturaleza.

b) El Eje Vial del Cono Sur que según algunos estudios de consultoría internacionales podrían incluir o no al Uruguay . Según algunas recomendaciones de esas mismas consultorías, se privilegiaría su trazado por la más importante zona turística y de valores ambientales del Uruguay, lo que entraría en confrontación con los puntos 2, 5, 6, 8 y 9 del artículo 7 del Anteproyecto de Ordenamiento Territorial.

c) No menos importante resulta el análisis demográfico en función sobre todo de las migraciones internas y también externas generadas a partir de la realidad nacional y regional.

En el umbral del Siglo XXI, después de políticas de ordenamiento parciales y fragmentarias como planteábamos al principio, que nos colocan en situación de atraso con otros países del continente, frente a este tipo de políticas, es hora de buscar nuevas respuestas creativas, racionales y apropiadas que tomen en cuenta la dimensión territorial de estos problemas.

BIBLIOGRAFIA

- Anteproyecto- Territorio: apuesta al futuro. MVOTMA, 1994.- Territorio: apuesta al futuro. MVOTMA, 1994.o de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Dr. Hermann Heis, 1994.
- Breve Historia de la Regionalización en el Uruguay, Segundo Encuentro de Geógrafos, Neuquén, Argentina, 1974.
- Código Agrario Artiguista, 1815 - Historia del Uruguay, Ed. EBO, 1976.
- Desarrollo Regional en el Uruguay. Danilo Veiga, CIESU, 1991.
- Eje Vial del Cono Sur, Consultoría Luis Berger, BID, 1992.
- Id. , DINOT , MVOTMA, abril 1993.
- Id. , Grupo Técnico Local, COMIDEP , IMR, 1993.
- Id. Consultora Nacional Ingeniero Nieto INC, 1994.
- El aporte de la Geografía a la interpretación de lo local. universidad de la República, 1989.
- El Uruguay en la conciencia de la crisis. Universidad de la República, 1970

- Estudios de Impacto del Puente Colonia-Buenos Aires, Comisión del Puente Colonia-Buenos Aires de la Universidad de la República, 1992-1994.
- Estudio de la Ley de Centros Poblados, ITU, Fac. de Arq., Universidad de la República, Mdeo, 1980.
- Estudio de pluviales e impacto ambiental en Rivera, Consultoría de la IMR, 1994.
- Estudio sobre el Eje Vial de la Facultad de Economía y Prefectura de Passo Fundo, RS, Brasil, 1993.
- Geografía, Poder y Planificación, II Encuentro de Geógrafos de América Latina, Mdeo, 1989.
- Integración y Desarrollo Regional en Areas de Frontera, G. Dans y M. Vasallo. EPPAL, 1993.
- Interpretación del Uruguay Rural, CLAEH, 1964.
- Ley de Centros poblados. Normas Jurídicas 1946.
- Ley de Impacto Ambiental, 1993.
- Medio ambiente y planificación en ciudades binacionales Rivera-Livramento , Proyecto de Facultad de Ciencias, Departamento de Geografía, 1994.
- Movilidad locacional de la población. Gavazzo y otros, ITU, Fac. de Arq. Universidad de la República, 1994.
- Plan Agrario CIDE 1965.
- Plan de Desarrollo Integral.Presidencia de la Rpca. GTP para el Area Tacuarembó-Rivera 1978.
- Plan director básico de Sant Ana do Livramento, Ley no. 9 de enero de 1991.
- Rivera, bases para el plan director. Federico Danners, 1981.
- Territorio: apuesta al futuro. MVOTMA, 1994.
- Uruguay: Agroestructuras. Pablo Fierro Vignoli, 1969.
- Valores venales de la tierra. CONEAT MGAP, Mdeo, 1987.