

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
LICENCIATURA EN DESARROLLO

Informe de Pasantía

Ordenamiento territorial en clave de frontera:
elementos para una estrategia regional. Los casos de
Rivera-Santana do Livramento y Rio Branco-Jaguarao

Sofía Ponce de León
Tutor: Adrián Rodríguez Miranda

2015

El siguiente informe fue generado en el marco de una pasantía educativa acordada entre la Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de la República) y el Núcleo Interdisciplinario de Estudios de Desarrollo Territorial (Espacio Interdisciplinario – Universidad de la República).

La pasantía transcurrió entre los meses de Junio a Setiembre de 2014.

La responsabilidad de la misma por parte de la entidad receptora estuvo a cargo de la Dra. Altair Jesica Magri (Instituto de Ciencia Política), y la tutoría académica desde la Facultad de Ciencias Sociales fue hecha por el Dr. Adrián Rodríguez Miranda (Instituto de Economía-Facultad de Ciencias Económicas y de Administración). El docente responsable por el Taller de Desarrollo fue el Dr. Conrado Ramos.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	5
1. PRIMERA PARTE.	
Aproximaciones conceptuales: algunas consideraciones sobre Desarrollo y Ordenamiento Territorial.....	8
1.1. Apuntes sobre Desarrollo.....	8
1.2. Enfoque desde el Desarrollo Territorial.....	13
1.3. La importancia del Ordenamiento Territorial para el Desarrollo	16
1.4. El Ordenamiento Territorial en Uruguay.....	19
1.4.1. Generalidades e innovaciones de una Ley incipiente	19
1.4.2. Los Principios Rectores del Ordenamiento Territorial y el Desarrollo Sostenible	20
1.4.3. Los Instrumentos de Planificación Territorial definidos en la LOTDS.....	22
2. SEGUNDA PARTE.	
El Ordenamiento Territorial en clave de frontera.....	26
2.1. La frontera entre Uruguay y Brasil	26
2.1.1. Breve caracterización	26
2.1.2. Frontera dinámica, abierta, espacio transfronterizo.....	29
2.1.3. Los casos de estudio: las aglomeraciones urbanas Rio Branco-Jaguarão y Rivera-Santana do Livramento	32
2.2. Temas de Ordenamiento Territorial en las ciudades de frontera analizadas.....	37
2.3. La situación actual de trabajo en Ordenamiento Territorial en las aglomeraciones Rivera-Santana do Livramento y Rio Branco-Jaguarão	44

2.4. Aglomeraciones urbanas de frontera: ¿espacios de contradicción con los principios del Ordenamiento Territorial?	46
2.5. La intención para el Ordenamiento Territorial en ciudades de frontera: ¿hacia una estrategia de desarrollo?	48
2.6. ¿Hacia una estrategia regional para la frontera?	52
CONCLUSIONES.....	55
BIBLIOGRAFÍA.....	59
ANEXOS.....	63
Anexo 1. Ámbito donde se desarrolló la pasantía, objetivos y actividades.	64
Anexo 2. Autoevaluación de la experiencia de formación y recomendaciones para futuras experiencias.....	70
Anexo 3. Cuadro de Instrumentos de la LOTDS.....	74
Anexo 4. Pauta de entrevista utilizada en el trabajo de campo, según tipo de actor a entrevistar.	77
Anexo 5. Cuadro de instituciones y personas entrevistadas en la investigación	84

INTRODUCCIÓN

El presente informe es el resultado final de la realización de mi pasantía pre-profesional efectuada como parte de la Licenciatura en Desarrollo (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República), que se llevó adelante en el Núcleo Interdisciplinario de Estudios de Desarrollo Territorial (NIEDT) del Espacio Interdisciplinario de la Universidad de la República (UDELAR).

La pasantía transcurrió entre los meses de Junio a Setiembre de 2014, y se insertó en el marco del convenio "Estudio integral de factores, procesos y tendencias de fronteras transnacionales que condicionan la planificación del ordenamiento del territorio para el desarrollo sostenible en Uruguay", firmado entre la Facultad de Ciencias Sociales, a través de la Asociación Pro Fundación para las Ciencias Sociales (APFCS), con la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT) del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE).

Dentro de este convenio, el NIEDT tuvo a su cargo uno de los componentes, referido al estudio de casos de aglomeraciones urbanas transfronterizas: "Aglomeraciones urbanas transfronterizas: principales restricciones y oportunidades para las economías y sociedades locales involucradas y análisis de posibles nuevas formas de gobernanza como innovación institucional para la gestión y planificación del desarrollo sostenible".

El objetivo general era, por un lado, entender cómo son las relaciones entre los actores socioeconómicos, los diferentes niveles de gobierno, los organismos públicos y la sociedad civil organizada en la frontera, identificando cómo se ven afectadas por esas relaciones y las condiciones del espacio transfronterizo de las economías y sociedades locales de las

aglomeraciones urbanas transfronterizas. Como resultado de ello, se buscó identificar obstáculos y oportunidades para promover el desarrollo sostenible en dichas regiones. Por otra parte, se intentó proponer posibles recomendaciones de política a explorar, referidas al Ordenamiento Territorial y la planificación del desarrollo en general.

Este trabajo se realizó para dos casos de estudio de la frontera Uruguay-Brasil: Rivera-Santana do Livramento y Rio Branco-Jaguarão. La pasantía, a grandes rasgos, consistió en apoyar las actividades para la investigación de estos dos casos de estudio y contribuir a las actividades del Núcleo en general¹.

A raíz de la experiencia, y en base a mis intereses previos, me surgieron algunos cuestionamientos sobre los que intentaré indagar a lo largo de este trabajo. Estos cuestionamientos están principalmente relacionados a aspectos relativos a la planificación del territorio, el ordenamiento territorial y su estrecho vínculo con el desarrollo de las ciudades y sus sociedades. Fundamentalmente, intentaré explorar algunas de las siguientes interrogantes:

¿Qué es el desarrollo? ¿Cómo se relacionan los problemas del desarrollo con el ordenamiento del territorio? ¿Es importante la planificación del territorio para el desarrollo? ¿Qué rol cumple el Ordenamiento Territorial para el desarrollo?

En particular, en base al trabajo de campo y a la búsqueda de antecedentes bibliográficos sobre la temática, también exploraré algunos asuntos vinculados al desarrollo y al ordenamiento territorial de ciudades de frontera. Concretamente me plantearé indagar sobre algunas de las siguientes cuestiones:

¿Qué consideraciones se deben tener para el ordenamiento de una ciudad partida por una frontera, separada por dos legislaturas, dos gobiernos, dos sociedades? ¿Cómo se consideran y gestionan los recursos de una ciudad que vive en simbiosis con su vecina extranjera? ¿Existen temas o problemas que sería deseable abordar de forma coordinada, binacional? ¿Cuáles son los principales temas de ordenamiento territorial de las aglomeraciones urbanas de frontera Rivera-Santana do Livramento y Rio Branco-Jaguarão? ¿Los ambientales? ¿El transporte? ¿La zonificación? ¿La definición y gestión de áreas comunes, como parques o ríos?

¹ En el Anexo 1 se presenta información sobre el ámbito donde se desarrolló la pasantía, los objetivos y las actividades de la misma. Además, en el Anexo 2 se incluye una evaluación de la experiencia y recomendaciones para futuras experiencias.

Desde el punto de vista normativo, parecería necesario también esbozar ciertas consideraciones relativas a los instrumentos definidos por la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Ley N° 18.308), en particular:

¿Es una Estrategia Regional el instrumento normativo adecuado para superar los problemas y aprovechar las oportunidades relacionadas al ordenamiento territorial en las ciudades de frontera? ¿Cuál es el alcance de este instrumento? Las grandes problemáticas a abordar de forma coordinada para el desarrollo sustentable de las ciudades, ¿implican soluciones del nivel nacional o local? ¿Qué tipo de innovación institucional implicaría el trabajo coordinado entre las dos ciudades vecinas? ¿Debería haber acuerdos binacionales para el ordenamiento de las ciudades de frontera?

En este trabajo no pretendo responder acabadamente cada pregunta que he planteado, pues implicaría un conocimiento de la temática mucho más amplio y exhaustivo que el que he alcanzado como producto de la exploración de la materia y de mi participación en la investigación que llevó adelante el Núcleo. Tampoco intentaré abordarlas en el orden planteado en esta introducción. Las preguntas cumplirán un rol orientador de la reflexión que pretendo hacer respecto a la temática del ordenamiento territorial en las ciudades de frontera y su posible papel como promotor del desarrollo sostenible.

El trabajo queda dividido así en dos grandes capítulos: el primero donde abordaré la cuestión del desarrollo y su vínculo con el ordenamiento territorial, y donde haré una revisión de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Ley No. 18.308) de Uruguay; y en el segundo realizaré un análisis del ordenamiento territorial en los dos espacios transfronterizos (Rivera-Santana do Livramento y Rio Branco-Jaguarão) que fueron los casos de la investigación en la que participé como pasante, analizando los temas más relevantes en la temática para estas aglomeraciones urbanas de frontera y esbozando algunas consideraciones para la posible elaboración de Estrategias Regionales para la región de frontera entre Uruguay y Brasil.

1. PRIMERA PARTE

Aproximaciones conceptuales: algunas consideraciones sobre Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

1.1. Apuntes sobre Desarrollo.

La palabra *desarrollo* circula cotidianamente en la sociedad para hacer referencia a diversos temas y procesos. También circulan algunos de sus parientes cercanos, como *progreso, crecimiento, prosperidad, bienestar, o subdesarrollo* (ya más pasado de moda), *pobreza* y *atraso*. Son moneda corriente las frases de políticos que embanderan sus propuestas o proyectos bajo la premisa del desarrollo. Pero no sólo encontramos este concepto en slogans políticos, se habla de desarrollo en la academia y se habla de desarrollo en la calle. Cualquiera persona podría mencionar rápidamente dos o tres países si se le pidiera que nombre algún país desarrollado. Podría decirse que el concepto (o por lo menos parte de él) integra nuestro imaginario colectivo. Pero, ¿a qué nos referimos cuando hablamos de desarrollo?

Para empezar, es importante tener en cuenta que es un concepto dinámico, que se encuentra en constante cambio y que es indisoluble del contexto socio-histórico dentro del cual se elabora. En este sentido, Soley Gutiérrez dirá que la complejidad del abordaje de los modelos de Desarrollo radica en que estos modelos no son para nada neutrales, ya que dependen de una ideología particular: *“no podemos afirmar que exista una verdad absoluta en materia de Desarrollo porque éste se encuentra en función de una ideología determinada y en el marco de un contexto histórico específico; de ahí su complejidad y de ahí que no pueda ser, bajo ningún concepto, neutral”* (Soley Gutierrez, 2007:2).

Es decir, toda elaboración sobre lo que es o no es el desarrollo, responde a una subjetividad que atraviesa a la persona o la sociedad que lo emite, a cuestiones normativas subyacentes y formas de comprender la realidad. Y también a una cierta jerarquía de valores que se encuentran implícitos en esa elaboración. Por lo tanto, parecería importante aceptar que los conceptos sobre desarrollo implican subjetividad, diversidad y cambio.

Esta cuestión de la no neutralidad de los modelos de desarrollo y de la ideología que los trasciende, nos obliga a poner la atención sobre una cuestión que caracteriza al desarrollo, que es su naturaleza teleológica.

Hubo un momento, a mediados del siglo pasado, en que el concepto de desarrollo fue asociado con el crecimiento económico. Durante varias décadas se puso énfasis en ideas lineales y jerárquicas respecto a la relación entre el crecimiento y el desarrollo, y se adoptó el PBI como la medida más importante para dar cuenta de esta relación. Los temas que tomaron importancia tuvieron que ver con preocupaciones sobre cómo crecer indefinidamente, dónde invertir los excedentes para expandir la economía, o cómo ponerse en la cola hacia el desarrollo. Según Boisier (2003), esta concepción reduccionista del desarrollo, heredera del paradigma positivista y de los métodos analíticos, no sólo inhibe la comprensión de la complejidad y del carácter sistémico que lo reviste; también evidencian una *“tendencia a confundir medios y fines; el desarrollo tiene que ver con los fines y se enlaza con los medios a través de la eficiencia y de la ética, pero no se confunde con ellos. El desarrollo es teleológico, se ocupa de cuestiones de principios; el crecimiento es instrumental”* (Boisier, 2003:3).

El sacerdote dominicano Louis-Joseph Lebret, fundador en 1941 del Centro de Investigación y Acción *Economía y Humanismo*, decía en su obra *“Dinámica concreta del desarrollo”*: *“La mayoría de los expertos [en desarrollo] no se atreven a enfrentarse con la cuestión de los valores ni, en consecuencia, con la de los objetivos de óptimum humano que hay que proponer (...). Al no estar resuelto el carácter previo de la escala de valores, gran parte de los escritos sobre el desarrollo y de los estudios concretos para el desarrollo lanzan el mundo a una gigantesca aventura (...). Algunos autores que tratan del desarrollo, adolecen de la cortedad de miras de su concepción metafísica. Están aprisionados por una teoría del poseer y de la extensión de la posesión, cuando en realidad habría que subordinarlo todo a ser-más y elaborar una teoría y una praxis del ser-más que comprendiese la utilización civilizadora del poseer (...). Para nosotros, lo que cuenta es el hombre, cada hombre, cada grupo de hombres, la humanidad entera. El objetivo del desarrollo no puede ser otro que el desarrollo auténtico de los mismos hombres”* (Lebret, 1969: 23-24).

El énfasis del desarrollo centrado en el hombre, es una cuestión sobre la que se ahonda largamente en las teorías sobre Desarrollo Humano promovidas particularmente por Amartya Sen, Mahbub ul Haq y Richard Jolly entre otros, en el marco del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), elaboradas a comienzos de la década de los 90. Desde esta perspectiva, el desarrollo se trata sobre garantizar el ambiente necesario para que las personas y los grupos humanos puedan desarrollar sus potencialidades y así llevar una vida creativa y productiva conforme con sus necesidades e intereses. Esta forma de ver el desarrollo se centra en ampliar las opciones que tienen las personas para llevar la vida que valoran, es decir, en aumentar el conjunto de cosas que las personas pueden ser y hacer en sus vidas².

Sin dudas, esta perspectiva del desarrollo abrió el panorama a una visión más amplia del concepto y rescató su naturaleza humanista, recuperando un valor más inmaterial o espiritual del mismo. Desde esta conceptualización el desarrollo guarda, como mencionábamos antes, cierto carácter subjetivo y plural, pues se centra en los individuos y las sociedades como objetos y sujetos de su propio desarrollo.

Pero, ¿qué implica “garantizar el ambiente necesario para que las personas y los grupos humanos puedan desarrollar sus potencialidades”? ¿De qué hablamos cuando hablamos de ampliar las opciones de la gente? Sin duda son muchas las condiciones (materiales e inmateriales) y las acciones que se nos pueden ocurrir cuando pensamos en esto. Pero en este sentido, Boisier (2003) nos advierte, a la vez que ahonda en otras características del desarrollo:

“Interrogada cualquier persona acerca de qué es lo que entiende por “desarrollo” seguramente enumera una serie de cuestiones como vivienda, trabajo, educación, salud, seguridad social, ingreso, y tal vez, asuntos más profundos como cultura, solidaridad, respeto a la alteridad, etc., etc. Probablemente esa persona no sea capaz de identificar las innumerables interacciones (¿articulaciones sinápticas?) entre los elementos que ella misma ha enumerado, pero para los especialistas es claro que no se trata de una suma” (Boisier, 2003:11).

Nuevamente el desarrollo se presenta como un proceso esencialmente complejo, donde interactúan muchos y muy diversos elementos. Pero donde además, la forma de esa interacción resulta frecuentemente difícil de describir y por tanto, genera una elevada

² <http://www.pnud.org.co/>

incertidumbre. Es de destacar que debido a esta naturaleza compleja y sistémica, la suma de acciones concretas, de proyectos, no derivan en desarrollo necesariamente. La ilusión de que así sea, evidencia que *“detrás de ello hay algo propio de Popper, en el sentido de ser más fácil obtener consensos en torno a problemas “maléficos” que en torno a propósitos idealistas”* (Boisier, 2003:2). Para generar procesos de desarrollo se hace necesario recuperar una visión holística y, por qué no, cierto espíritu utópico.

Además de los puntos que hemos destacado hasta el momento, resulta necesario señalar otro aspecto a considerar: la dimensión del tiempo, y más concretamente la cuestión sobre el futuro. Ya hemos mencionado que el desarrollo se trata sobre “el ambiente necesario para que las personas y los grupos humanos puedan desarrollar sus potencialidades y así llevar una vida creativa y productiva conforme con sus necesidades e intereses”. Esta definición invita a una búsqueda por aumentar las posibilidades de los individuos y las sociedades, pero, ¿a qué precio? ¿Sería aceptable que una comunidad, por aumentar sus propias posibilidades, hipotecara las opciones de las generaciones futuras?

A lo largo de las últimas décadas, la evidencia sobre la sobreexplotación de los recursos naturales (muchos de ellos no renovables) y las consecuencias negativas de la actividad humana sobre los equilibrios ecosistémicos, se ha hecho cada vez más abundante y consensuada. Parece haber llegado a su fin definitivo una antigua convicción en que los sistemas de la naturaleza siempre reemplazarían los recursos que de ella se explotaban, y que la única limitación para tomarlos era la tecnología disponible y el esfuerzo requerido para extraerlos. Los sistemas naturales del planeta sustentan todos los modos de vida posibles, por lo cual su deterioro o su agotamiento, compromete el bienestar de las sociedades presentes y futuras. Bajo estas premisas, nace en el siglo XX un nuevo paradigma: el del desarrollo sustentable.

“La noción moderna de desarrollo sustentable tiene su origen en el debate iniciado en 1972 en Estocolmo y consolidado veinte años más tarde en Rio de Janeiro. Pese a la variedad de interpretaciones existentes en la literatura y en el discurso político³, se ha adoptado internacionalmente la definición sugerida por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, presidida por la entonces Primera Ministra de Noruega, Gro Brundtland (1987). El desarrollo sustentable es aquel que satisface las necesidades de las generaciones presentes,

³ Sobre las distintas corrientes del desarrollo sostenible y la evolución histórica del debate en torno a este paradigma, puede consultarse Pierrri, N. (2005) *Historia del concepto de desarrollo sustentable*. En: G. Foladori y N. Pierrri (eds) *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable*. México: UAZ/Porrúa.

sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (Guimaraes, 1998:66).

Según Guimaraes, este paradigma nace prácticamente como una necesidad biológica, ante el reconocimiento de las consecuencias ecológicas negativas que ha traído un estilo de desarrollo que ha sido *“ecológicamente depredador, socialmente perverso, políticamente injusto, culturalmente alienado y éticamente repulsivo. Lo que está en juego es la superación de los paradigmas de la modernidad que han estado definiendo la orientación del proceso de desarrollo. En ese sentido, quizás la modernidad emergente en el Tercer Milenio sea la “modernidad de la sustentabilidad”, en donde el ser humano vuelva a ser parte (antes que estar aparte) de la naturaleza”* (Guimaraes, 1998:62). Guimaraes destaca nuevamente el protagonismo del ser humano en los procesos de desarrollo, pero reclama con ello la necesidad de un cambio cultural en el modelo de civilización dominante, donde se recomponga la relación “sociedad-naturaleza”. En este sentido, según el autor, ya no se podrán desvincular los problemas del medio ambiente de los problemas del desarrollo.

Es necesario aclarar que los problemas del medio ambiente, como apuntan Tommasino, Folarodi y Taks (2005), no tienen que ver con la utilización de los recursos naturales o con la generación de residuos, ya que esto es algo inherente a la actividad humana, e incluso a la actividad de cualquier especie. Los problemas ambientales surgen, *“de una contradicción entre el ritmo de los ciclos biogeoquímicos, y el ritmo de los ciclos de producción humana, para un nivel determinado de desarrollo de las fuerzas productivas”* (Tommasino et. al., 2005:11). Es decir, que la sustentabilidad de los procesos de desarrollo estará determinada por el potencial y el ritmo de la naturaleza para recomponer los recursos utilizados por el hombre y absorber los desechos producidos.

Siguiendo la noción de que el desarrollo implica complejidad, interacciones e interrelaciones, y una visión holística de los procesos para su comprensión, el desarrollo sustentable no se reduce a una cuestión conservacionista. La sostenibilidad abarca diferentes componentes que trascienden lo ambiental e incluye variables culturales, políticas, institucionales, sociales y económicas.

“Afirmar que los seres humanos constituyen el centro y la razón de ser del proceso de desarrollo implica abogar por un nuevo estilo de desarrollo que sea ambientalmente sustentable en el acceso y uso de los recursos naturales y en la preservación de la biodiversidad; que sea socialmente sustentable en la reducción de la pobreza y de las desigualdades sociales y que promueva la justicia y la equidad; que sea culturalmente

sustentable en la conservación del sistema de valores, prácticas y símbolos de identidad que, pese a su evolución y reactualización permanente, determinan la integración nacional a través de los tiempos; y que sea políticamente sustentable al profundizar la democracia y garantizar el acceso y la participación de todos en la toma de decisiones públicas. Este nuevo estilo de desarrollo tiene como norte una nueva ética del desarrollo, una ética en la cual los objetivos económicos del progreso estén subordinados a las leyes de funcionamiento de los sistemas naturales y a los criterios de respeto a la dignidad humana y de mejoría de la calidad de vida de las personas” (Guimaraes, 1998:66).

La sustentabilidad debe atravesar diversas dimensiones que implican al desarrollo. Se trata de compatibilizar las metas económicas, ambientales, sociales y culturales de las generaciones presentes y futuras, y trae en su impronta valores de justicia intrageneracional e intergeneracional⁴.

1.2. Enfoque desde el Desarrollo Territorial.

Ahora bien, si vamos a tomar al hombre (tanto del presente como del futuro) como sujeto y objeto del desarrollo, y a las condiciones de sustentabilidad que integran al concepto, debemos tomar conciencia de la importancia del territorio, esto es, del medio material y simbólico, socialmente construido, que lo sustenta.

Según Boisier *“...hoy el desarrollo es entendido como el logro de un contexto, medio, momentum, situación, entorno, o como quiera llamarse, que facilite la potenciación del ser humano para transformarse en persona humana, en su doble dimensión, biológica y espiritual, capaz, en esta última condición, de conocer y amar. Esto significa reubicar el concepto de desarrollo en un marco constructivista, subjetivo e intersubjetivo, valorativo o axiológico, y, por cierto, endógeno, o sea, directamente dependiente de la autoconfianza colectiva en la capacidad para ‘inventar’ recursos, movilizar los ya existentes y actuar en forma cooperativa y solidaria, desde el propio territorio...” (Boisier, 2001: 30).*

Además de la aproximación a que el desarrollo es entendido desde el territorio, de la definición de Boisier nos gustaría destacar dos aspectos que interesan a los efectos de este

⁴ Otra característica del desarrollo sustentable que destacan Tommasino, Folarodi y Taks, la cual nos gustaría mencionar pero no ahondar sobre ella, es que las teorías que lo sostienen ignoran las relaciones sociales de producción que sustentan el modo en que las sociedades se relacionan con la naturaleza. Es importante notar que *“Las relaciones de producción capitalistas no son discutidas en la teoría del desarrollo sustentable” (Tommasino et. al., 2005:13).*

trabajo: el énfasis en el “*contexto, medio, momentum, situación, entorno*” como espacio o materia de intervención y transformación, y la importancia de la “*autoconfianza colectiva*” y la capacidad de ese colectivo en movilizar recursos y actuar en forma cooperativa; es decir, en la importancia del potencial de la sociedad que habita un territorio. Estos aspectos serán retomados cuando hablemos del ordenamiento territorial en ciudades de frontera.

El territorio merece especial atención para el desarrollo, pues es el que otorga una identidad fundamental a los individuos y es desde donde se configuran las relaciones de poder. En él transcurren todos los aspectos de la vida de las personas, tanto en un sentido material como simbólico. El territorio es “*o lugar em que desembocam todas as ações, todas as paixões, todos os poderes, todas as forças, todas as fraquezas, isto é onde a história do homem plenamente se realiza a partir das manifestações da sua existência*” (Santos, 2002:9).

Es importante notar que cuando hablamos de territorio no hacemos referencia a un espacio físico sino a creaciones sociales, frecuentemente utilizadas por distintas disciplinas y en distintos discursos, y en cuya elaboración encontramos una intencionalidad o ideología implícita. En palabras de Mançano: “*el territorio no es un instrumento. Instrumentos son objetos de metodología. El Territorio es un concepto y una categoría geográfica, es un objeto de método y de teoría, por tanto no son a-teóricos*” (Mançano, 2009:13).

Según Mançano (2009), el territorio posee cuatro atributos fundamentales, que deberían ocupar un lugar central para su abordaje: totalidad, soberanía, multidimensionalidad y multiescalaridad. Para el geógrafo brasileiro, “*(...) cada territorio es una totalidad, por ejemplo los territorios de un país, de un estado, de una provincia, o departamento, de un municipio o de una propiedad, son totalidades diferenciadas por las relaciones sociales y las escalas geográficas. El territorio de un país está compuesto, a su vez, por fracciones de territorio, que también son totalidades. Esas totalidades son multidimensionales y solo son complementadas en este sentido, o sea, relacionada siempre con la dimensión política y con todas las otras dimensiones: social, ambiental, cultural, económica, etc. Comprender estas relaciones es esencial para conocer las lecturas territoriales realizadas por estudiosos de diferentes áreas del conocimiento y por diferentes instituciones (...)*” (Mançano, 2009:5)

La multiescalaridad, para el autor, implica no sólo que un territorio puede estar condicionado por una escala global en su localidad, donde hay dinámicas internacionales, nacionales o regionales que impactan y se expresan en los territorios, sino también que en un mismo territorio conviven distintos territorios, determinados por diferentes relaciones sociales. Reconocer la multiescalaridad es reconocer las diferentes clases sociales que

conviven, construyen y reconstruyen un territorio, y por tanto, reconocerlo en constante conflicto, como un escenario dinámico de expresión de las relaciones de poder.

En su trabajo, Mançano advierte sobre la intencionalidad en las elaboraciones que son frecuentemente realizadas por organismos (gubernamentales, multinacionales, etc) o académicos respecto al territorio. Dirá que en el abordaje o recorte conceptual que se realice sobre los cuatros atributos mencionados, estará implícita una postura política o ideológica, una construcción propia del territorio que será funcional a su propósito: *“Cada institución, organización, sujeto, construye su propio territorio y el contenido de su concepto y poder político para mantenerlo”* (Mançano, 2009:6). Desde esta postura pretende visualizar que *“los modelos de desarrollo determinan la organización del espacio geográfico, por medio de la producción de territorios (...)”* (Mançano, 2009:7). Esto es un aspecto que está en parte detrás del desarrollo territorial, y que intentaremos no perder de vista a lo largo del trabajo.

Desde esta perspectiva el territorio se presenta como un sistema complejo, donde se interrelacionan distintos subsistemas de acciones, relaciones y objetos. Además, es contenedor de *“una comunidad que se reconoce y que tiene como autoreferencia primaria el propio territorio”* y que se encuentra organizado mediante un dispositivo político administrativo (Boisier, 2001:8). Uno de los aspectos principales del desarrollo territorial, es que este espacio social y políticamente construido, posee un potencial endógeno para su propio desarrollo, haciendo así del territorio un sujeto de desarrollo.

El Núcleo Interdisciplinario de Estudios del Desarrollo Territorial de la Universidad de la República, define el desarrollo territorial de la siguiente manera: *“El desarrollo territorial es un proceso orientado –y por lo tanto un proyecto- con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la comunidad que habita un territorio específico. Mejorar la calidad de vida, como actividad liberadora, incluye la cobertura de necesidades básicas, el aumento de capacidades endógenas y la creación de valor en el territorio. Este proceso involucra transformaciones estructurales en las dimensiones política, económica, social, cultural y ambiental, pero estas transformaciones, sus características y grado, dependen del territorio específico a considerar. Esto supone un profundo reconocimiento de las diferencias y de los múltiples modos de desarrollo y, por lo tanto, un abordaje ético. Un proceso de desarrollo territorial es sustentable, equitativo e instituyente en todas las dimensiones mencionadas. Involucra, a su vez, el control democrático de los recursos y su gestión (recursos en sentido amplio, considerando recursos naturales, económicos, financieros, humanos, culturales e institucionales). Considera al conflicto como parte de cualquier proceso humano y logra*

gestionarlos. Incorpora innovación pero recuperando tradiciones” (Núcleo Interdisciplinario de Estudios del Desarrollo Territorial, 2013:8).

A lo largo de la definición podemos intuir que el territorio, además de ser sujeto de su propio desarrollo como mencionábamos anteriormente, es objeto de análisis e intervención, principalmente por parte del Estado mediante las políticas públicas. Las políticas públicas, en sus diferentes niveles (central, departamental o municipal), constituyen una dimensión clave para el desarrollo territorial, pues a través de las mismas los gobiernos orientan sus proyectos políticos de desarrollo, distribuyen recursos y articulan actores.

A los efectos de este trabajo, nos concentraremos en la importancia de una política pública en particular para los procesos de desarrollo: el Ordenamiento Territorial.

1.3. La importancia del Ordenamiento Territorial para el Desarrollo.

“Ordenar el territorio” parece ser una aspiración pretenciosa para cualquier administración o sociedad. Para empezar, implica asumir que hay algo por ordenar, o por lo menos, que nos encontramos bajo la amenaza de un posible desorden. Y por otro lado, también implica la posibilidad de que exista un estado al que se quiere conducir “ordenando”. Cualquiera sabe que su casa está desordenada cuando las cosas no se encuentran en el sitio al que en algún momento fueron asignadas. A nivel de territorio, la expresión implica una acción tan transformadora como reguladora, y sin dudas, da cuenta de una intención explícita, de un sentido pretendido.

Según Marrero Marín, Aguila Cudeiro, Martínez Pérez y Azorín Domínguez (2012), las políticas en ordenamiento territorial son relativamente nuevas, surgiendo en Europa a mediados del siglo XX y en América Latina sobre los años 70. Según los autores, en estos tiempos surgieron cambios en el mundo globalizado que llevaron a repensar conceptos como territorio, región, organización espacial y planificación territorial; sobre todo en América Latina a partir de la evidencia de *“fuertes desequilibrios socio-espaciales y ambientales ligados al proceso de industrialización y de explotación intensiva de recursos naturales, así como el acelerado crecimiento demográfico derivado del modelo económico de sustitución de importaciones”* (Marrero Marín et. al, 2012:2). Así, las políticas en Ordenamiento Territorial surgen bajo la necesidad de un abordaje integral de la problemática espacial y ambiental del territorio.

El arquitecto uruguayo Federico Bervejillo, define el ordenamiento territorial de la siguiente manera: *“El territorio como tal se define como un sistema complejo, emergente de la interacción recursiva entre sociedad y medio físico espacial, natural y construido. El concepto de territorio por tanto no se puede confundir con el de un “soporte material” independiente, sobre el cual se despliega la actividad social, tampoco se puede reducir a la mera “espacialidad” o configuración espacial de la acción social, en un sentido abstracto y geométrico. El territorio es inseparablemente socio-espacial. La organización del territorio es por tanto la organización de la relación compleja entre sociedad y espacio. Bajo este enfoque, el ordenamiento territorial puede definirse como un campo de prácticas técnicas y socio-políticas, orientadas a planificar y gestionar la permanente transformación del territorio, con una visión integrada y orientada al mediano y largo plazo”* (Bervejillo, 2005:4).

Según el autor, el ordenamiento territorial es una acción esencialmente suprasectorial o transversal en relación con el conjunto de las políticas sectoriales, en el sentido que su eficacia no está en la suma de acciones territoriales concretas e independientes, sino en la coordinación e integración de las acciones sectoriales en función de visiones y estrategias territoriales (Bervejillo, 2005:4). Esta afirmación recuerda a Boisier, cuando destacaba la naturaleza compleja y sistémica de los procesos de desarrollo (la importancia de las articulaciones sinápticas).

Es fácil deducir de la aproximación de Bervejillo sobre el ordenamiento territorial, que la gestión de la transformación del territorio implicará siempre la capacidad de regular y orientar las acciones de los distintos actores que interactúan en un territorio, en función de una visión del interés público. En este sentido dirá que la acción del ordenamiento territorial *“tiende a cruzar, conectar e integrar los “sectores” en los que se organiza normalmente la acción pública y las políticas. Su eficacia depende de la buena articulación, en el plano estratégico y operativo, entre actores públicos, políticos y técnicos, actores sociales y actores económicos, así como de la utilización por todos ellos del mejor conocimiento disponible”* (Bervejillo, 2005: 4). En gran parte, la importancia del ordenamiento territorial radica en que orienta las acciones de todos aquellos que habitan o intervienen un territorio: agentes privados, organismos gubernamentales, sociedad civil, etc, en función de un interés general.

Hasta ahora hemos visto que el Ordenamiento Territorial es una política de Estado, que deja implícito el reconocimiento del territorio como un espacio de naturaleza particular, con un contexto socio-histórico y recursos naturales propios que definen a la sociedad que lo constituye y lo construye, a la vez que esta sociedad transforma e interviene su entorno.

Además, por ser el territorio un espacio de interacción de diversos actores con múltiples intereses, el Ordenamiento Territorial busca la orientación de las actividades de estos actores hacia la concreción de patrones sustentables de utilización de los recursos, de ocupación, uso y aprovechamiento del territorio, en función de lograr un mayor bienestar para las poblaciones presentes y futuras. Para esto se sirve de su principal herramienta que, como mencionaba Bervejillo (2005), es la planificación orientada al mediano y largo plazo.

Es interesante destacar la advertencia que realiza Magri (2011) en relación al vínculo entre Ordenamiento Territorial y Desarrollo Territorial. Dirá que entre ambos conceptos no existe una relación causal, en el sentido que *“no necesariamente el ordenamiento conduce al desarrollo, ni el desarrollo presiona para que se ordene el territorio. No sólo son conceptualmente diferentes sino que su naturaleza como acción institucional significa procedimientos diferentes”* (Magri, 2011: 90).

Para la autora, el Ordenamiento Territorial constituye fundamentalmente un cuerpo normativo que pauta las reglas de juego con las que la sociedad, el mercado y el Estado hacen uso del territorio (Magri, 2011: 90). Para Magri, el ordenamiento territorial quedaría definido *“como el conjunto de reglas e instituciones que dan forma y delimitan un territorio, constituyéndolo políticamente. Incorpora reglas de juego, derechos y obligaciones políticas y sociales, competencias gubernamentales, participación y actuación institucional en la materia; orienta el proceso de OT hacia objetivos de interés nacional y general y diseña instrumentos de actuación territorial bajo la forma de planes y programas”* (Magri, 2011: 90).

Marrero Marín y otros (2012), manifiestan en su trabajo que *“desde el punto de vista teórico puede entenderse que el Ordenamiento Territorial tiene como propósito principal orientar la planeación del desarrollo”*, y para esto define herramientas, métodos y procedimientos que permitan traducir las políticas de desarrollo en acciones concretas, con el objetivo de resolver las problemáticas específicas que experimenta el territorio (Marrero Marín et. al, 2012:2). Por lo tanto, el Ordenamiento Territorial podría ser entendido como una estrategia de desarrollo propiamente.

Los autores también advierten que el Ordenamiento Territorial tiene una naturaleza polisémica y podría entenderse tanto *“como una disciplina científica, una técnica administrativa, un estudio interdisciplinario, una política o conjunto de políticas, un camino,*

método o búsqueda; un proceso integral, una estrategia de desarrollo, un conjunto de acciones político-administrativas” (Marrero Marín et. al, 2012:3).

1.4. El Ordenamiento Territorial en Uruguay.

1.4.1. Generalidades e innovaciones de una Ley incipiente.

En Uruguay, la norma que establece el marco regulador general del Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible es la Ley No. 18.308, aprobada por el Parlamento el 18 de junio de 2008. Esta norma marcó un hito en la materia para el país, ya que antes de la proclamación de esta Ley, el tema era inexistente en el Derecho nacional (Magri, 2011: 92). Su antecesor más directo, podría considerarse la Ley de Centros Poblados de 1946.

Según un informe del MVOTMA (2010), la Ley presenta algunas novedades fundamentales para el marco jurídico nacional, que principalmente tienen que ver con un cambio radical en la manera de concebir el territorio y su ordenamiento, ya que *“propone una visión a la vez integral y profundamente democrática de su sentido (definición), descarta las habituales concepciones urbano-centristas del mismo (ámbito), neutraliza el chaleco de fuerza que lo desnaturalizaba (institucionalidad) y establece una escala proyectual imprescindible para hacer viable su transformación (directrices nacionales)”* (MVOTMA, 2010: 7).

La Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS) consta de 83 artículos ordenados en 8 títulos. Es una normativa fundante de un sistema normativo (Gorosito, 2009: 91), donde se presentan, a grandes rasgos, en un primer lugar los objetivos y principios rectores del OT y DS, y luego una serie de instrumentos diseñados para viabilizar esos objetivos y principios. Los principios, establecidos en el artículo 5 de la LOTDS (y sobre los que profundizaremos más adelante en este trabajo), *“dan cuerpo a lo que en materia de OT y DS se entiende por Interés General. Con estos principios han de manejarse los diversos actores en los procesos de planificación, gestión, ejecución, monitoreo, en procesos judiciales, en evaluaciones de la política pública, etc.”* (Gorosito, 2009:89).

En la misma línea, Magri dirá que *“se trata de una ley directriz que traza los principios generales para la orientación de la reglamentación e implementación, disponiendo lineamientos básicos del diseño del territorio, a través de mecanismos de actuación pública y privada, bajo los cuales cada territorio jurídico político (gobierno departamental) elabora sus propias normativas (ordenanzas) de categorización y usos del territorio, dejando en libertad de opción -dentro de las directrices nacionales- la elaboración de modelos de ordenamiento y*

desarrollo adaptados a las diferentes realidades locales, revirtiendo décadas de planificación centralista” (Magri, 2011:94).

En el artículo 3 de la Ley, queda definido el Ordenamiento Territorial como *“el conjunto de acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales. El ordenamiento territorial es una función pública que se ejerce a través de un sistema integrado de directrices, programas, planes y actuaciones de las instituciones del Estado con competencia a fin de organizar el uso del territorio. Para ello, reconoce la concurrencia de competencias e intereses, genera instrumentos de promoción y regulación de las actuaciones y procesos de ocupación, transformación y uso del territorio” (Ley No. 18.308).*

En la definición, pueden identificarse varios puntos de lo que en el apartado 1.3. de este trabajo identificábamos como aspectos importantes del Ordenamiento Territorial. Según Magri, una innovación normativa destacable que introduce la LOTDS, y que se deja entrever tanto en la definición como en los principios rectores, es la de romper *“con una trayectoria histórica de desaprensión en cuanto a reconocer al territorio como espacio de construcción socio-política, incorporando atribuciones y mecanismos de gestión a las instituciones subnacionales y a actores de interés” (Magri, 2011: 90).*

Pero además, la LOTDS introduce otra innovación al intentar romper con la tradición sectorial y segmentada del Estado, basada en un esquema vertical y jerárquico del mismo. Al reconocer el territorio como objeto de intervención estatal integrada y coherente, se hace necesario también reconocer la necesidad de la coordinación, la transversalidad y la cooperación, ya que en todo territorio tienen incumbencia diferentes niveles estatales de prestación de servicios (ministerios, empresas y entes). Sobre este aspecto, Magri advierte que *“el concepto de gestión transversal, reciente en la práctica gestonaria y con escaso nivel de análisis de resultados, es en sí un mecanismo informal que funciona en tanto exista voluntad política e institucional para articular objetivos y procedimientos” (Magri, 2011:94).*

1.4.2. Los principios rectores del Ordenamiento Territorial y el Desarrollo Sostenible.

Más allá del nuevo *“reconocimiento del territorio como un espacio de construcción socio-política”* que trae la LOTDS, y todo el conjunto de nuevos instrumentos, atribuciones y mecanismos de gestión que se institucionalizan a nivel departamental, reconociendo cierta

autonomía y potestad de construcción de un rumbo, la LOTDS establece en su artículo 5 aquellos principios por los que tendrá que regirse toda acción de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible llevada adelante para cualquier escala de acción.

Como mencionábamos anteriormente, Gorosito y Ligrone (2009) entienden que estos principios, expresados en doce literales en la Ley, dan cuerpo a lo que sería el "interés general" y dan cuenta de una intención del legislador por "*mostrar la esencia sistémica, transversal, interdisciplinar, compleja del Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible*", conformando una suerte de paradigma propio (Gorosito, 2009: 91).

En un intento de análisis y clarificación de estos principios, los autores sintetizan en una palabra o expresión breve cada principio encontrado dentro de cada uno de los doce enunciados que aparecen en el artículo 5 de la Ley. Como dentro de un literal puede estar implicado más de un principio, los autores encuentran treinta expresiones, que presentan en orden de aparición (Gorosito, 2009: 95):

1. Planificación
2. Sustentabilidad Ambiental
3. Equidad Social
4. Cohesión Territorial
5. Coordinación
6. Cooperación
7. Concertación
8. Descentralización
9. Desarrollo Local
10. Desarrollo Regional
11. Valorización de los recursos
12. Participación
13. Equidistribución de cargas y beneficios
14. Recuperación pública de plusvalías
15. Desarrollo Integral
16. Desarrollo Sostenible
17. Desarrollo Cohesionado
18. Equilibrada distribución espacial de los usos y actividades
19. Máximo aprovechamiento de las infraestructuras y servicios existentes
20. Objetivos estratégicos.
21. Objetivos de contenido social y económico solidarios.

22. Conservación de los recursos naturales
23. Conservación del patrimonio cultural
24. Protección de los espacios de interés productivo rural
25. Acceso igualitario a una calidad de vida digna
26. Accesibilidad a equipamientos y a los servicios públicos necesarios
27. Acceso equitativo a un hábitat adecuado
28. La tutela y valorización del patrimonio cultural
29. La prevención de los conflictos
30. El carácter público de la información territorial.

A los efectos de este trabajo, importa destacar los principios que rigen el Ordenamiento Territorial para recuperar posteriormente la importancia del ordenamiento territorial en ciudades de frontera, y cómo las recomendaciones que puedan ser hechas en la materia traen implícito el espíritu de los principios de la Ley. Se utilizarán también para analizar de qué manera la situación actual de trabajo en temas de OT y DS en las aglomeraciones urbanas de frontera que aborda este trabajo (Rivera – Santan do Livramento y Rio Branco – Jaguarão), va en contra de algunos de los principios mencionados por Gorosito y Ligrone, dejando en evidencia una suerte de espacio de contradicción.

1.4.3. Los Instrumentos de Planificación Territorial definidos en la LOTDS.

Para visualizar mejor la idea de la LOTDS como una normativa fundante de un sistema normativo, veamos el Título III, "Instrumentos de Planificación Territorial", donde quedan definidos cinco tipos de instrumentos: "a) *En el ámbito nacional: Directrices Nacionales y Programas Nacionales.* b) *En el ámbito regional: Estrategias Regionales.* c) *En el ámbito departamental: Directrices Departamentales, Ordenanzas Departamentales, Planes Locales.* d) *En el ámbito Interdepartamental: Planes Interdepartamentales.* e) *Instrumentos Especiales*" (Ley. 18.308).

De esta manera, la Ley reconoce distintas escalas de abordaje para el OT y DS, y materializa para cada escala los instrumentos pertinentes, determinando quién elaborará y aprobará cada uno de éstos (ver cuadro del Anexo 3). Según Susana Bello, los instrumentos "no son ni más ni menos que normas jurídicas, con distinto valor y fuerza, según sea la autoridad que las dicte"; y la LOTDS muestra dos niveles de competencia de intervención, que son las autoridades nacionales y las departamentales (Bello, 2014: 55).

En el artículo 9 de la Ley, queda determinado el objeto de las Directrices Nacionales, que constituyen un *“instrumento privilegiado de una visión proyectual de largo plazo que, es bueno recordarlo, nunca existió de manera explícita en la historia de las políticas públicas nacionales”* (MVOTMA, 2010: 8). Además, en el literal c) del artículo 9, queda establecida una estructura jerárquica, dentro de la cual las Directrices Nacionales establecen *“criterios, lineamientos y orientaciones generales para los demás instrumentos de ordenamiento”* (Ley 18.308).

La LOTDS implica el reconocimiento de una nueva legitimidad y autonomía de los gobiernos departamentales, ya que según Magri, *“el rol del gobierno central se acota a la orientación de principios y objetivos generales sobre el manejo del territorio. Los gobiernos departamentales (GD) son ahora los decisores en la caracterización política y funcional del territorio y en las formas de participación de los actores estatales y no estatales”* (Magri, 2011: 94). Pero siempre sin perder de vista que el instrumento que refiere a la unidad territorial nacional puede *“obligar a las políticas territoriales departamentales, tradicionalmente amparadas en su autonomía constitucional, tanto como a las políticas sectoriales, generalmente respaldadas en la inercia del estado central y su vetusta estructura”* (MVOTMA, 2010: 11).

Dentro de la LOTDS, encontramos que algunos instrumentos han sido especificados de manera más exhaustiva, mientras que otros parecen haber sido definidos de forma más abierta. Algunos apuntan a explicitar una visión o estrategia sobre el territorio y otros a la determinación concreta de las decisiones sobre el proceso de ocupación, desarrollo y uso del mismo.

A los efectos de este trabajo, nos enfocaremos en uno de los cinco instrumentos que define la LOTDS: las Estrategias Regionales. Éstas, cabrían en la categoría de instrumentos definidos de forma más o menos abierta para explicitar una estrategia o concertar un modelo territorial entre dos o más departamentos que compartan problemas y oportunidades en materia de desarrollo y gestión territorial.

En el artículo 12 de la Ley, quedan definidos como aquellos *“instrumentos de carácter estructural referidos al territorio nacional que, abarcando en todo o en parte áreas de dos o más departamentos que compartan problemas y oportunidades en materia de desarrollo y gestión territorial, precisan de coordinación supradepartamental para su óptima y eficaz planificación”* (Ley 18.308).

El artículo 12 continúa diciendo que las *“Estrategias Regionales contendrán al menos las siguientes determinaciones: a) Objetivos regionales de mediano y largo plazo para el ordenamiento territorial y desarrollo sostenible. b) Lineamientos de estrategia territorial contemplando la acción coordinada del Gobierno Nacional, los Gobiernos Departamentales y los actores privados. c) La planificación de servicios e infraestructuras territoriales. d) Propuestas de desarrollo regional y fortalecimiento institucional”* (Ley 18.308).

En la segunda parte de este trabajo, intentaré mostrar algunos problemas en materia de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible que se dan en dos aglomeraciones urbanas de frontera: Rio Branco-Jaguarão y Rivera-Santana do Livramento. Estos problemas fueron recogidos de las entrevistas realizadas en el trabajo de campo de la investigación efectuada por el Núcleo Interdisciplinario de Estudios de Desarrollo Territorial para la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (MVOTMA), el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, en la cual participé como pasante.

También expondré algunas oportunidades que se dan en la materia, especialmente en lo que respecta a la eficiencia de la gestión binacional de ciertos temas relacionados al ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.

A pesar de que puede considerarse que la región de frontera entre Uruguay y Brasil comparte problemas y oportunidades propios en materia de desarrollo y gestión territorial, valdría la pena preguntarse si esta condición es suficiente como para considerarla una región objeto de la aplicación de una Estrategia Regional en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. En particular, podríamos preguntarnos si la elaboración y concreción de una Estrategia Regional para la región de frontera aportaría sustantivamente a la solución de problemas en materia de desarrollo y gestión territorial y al máximo aprovechamiento de las oportunidades que ofrece la región. Después de todo, el instrumento no tendría valor más allá de los límites territoriales de nuestro país.

Por otro lado, es necesario reconocer la limitación de los datos sobre oportunidades y problemas relacionados al ordenamiento territorial y desarrollo sostenible recogidos del trabajo de campo. Esta limitación está dada en parte porque sólo son representativos para dos aglomeraciones urbanas de frontera, que son las seleccionadas para la investigación: Rivera-Santana do Livramento y Rio Branco-Jaguarão. Es posible que la información recogida del trabajo de campo no sea representativa de toda la diversidad existente en el resto de las aglomeraciones urbanas de la región de frontera. Y por otro lado, hay una

limitación relacionada al ámbito abordado para la investigación, ya que se remitió exclusivamente a la realidad urbana. Una Estrategia Regional debería considerar también el ámbito rural como espacio para el desarrollo y la gestión territorial.

2. SEGUNDA PARTE

El Ordenamiento Territorial en clave de frontera

2.1. La frontera entre Uruguay y Brasil.

2.1.1. Breve caracterización.

La frontera entre Uruguay y Brasil se extiende en 1.068 km. desde el Rio Uruguay hasta el Océano Atlántico.

Desde el punto de vista político-administrativo, por el lado uruguayo se corresponde con los departamentos de Artigas, Rivera, Cerro Largo, Treinta y Tres y Rocha y por el lado brasileño, con los municipios de Barra do Quaraí, Quaraí, Uruguaiana, Livramento, Don Pedrito, Bagé, Aceguá, Herval, Jaguarao, Santa Vitoria do Palmar, Chui y Pedras Altas (12 municipios brasileños que son parte de los 496 municipios del Estado de Rio Grande do Sul).

Por el lado de Uruguay, los cinco departamentos mencionados están habitados por un total de 377.791 personas, que comprenden un 11,5% de la población total del país según datos del censo INE 2011⁵. Por el lado de Brasil, los 12 municipios del Estado de Rio Grande do Sul están habitados por 468.821 personas, lo que significa un 4,4% de la población total del Estado, y un 0,2% de la población total del país, según el censo de población 2010 del IBGE⁶ (Mazzei y De Souza, 2013).

Estos datos permiten apreciar la asimetría en términos poblacionales y territoriales existente entre los dos países vecinos. Según Mazzei y De Souza (2013), por esta asimetría,

⁵ Instituto Nacional de Estadísticas (INE): www.ine.gub.uy

⁶ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE): www.ibge.gov.br

resulta más adecuado “optar por la comparación entre unidades más válidamente equiparables en términos espaciales y poblacionales, como así lo posibilita la relación entre Uruguay y el Estado de Rio Grande do Sul” (Mazzei y De Souza, 2013:15) (ver Cuadro 1). Relacionado a esto, existe otra asimetría vinculada a la significancia que tiene Brasil para un país como Uruguay, cuyas fronteras son con Brasil y Argentina, y la que tiene Uruguay para un país como Brasil, cuyas fronteras son con otros diez países de América Latina (Mazzei y De Souza, 2013:14).

Cuadro 1 - Comparación de datos poblacionales y territoriales de la frontera UY-BR, tomando la escala nacional para Uruguay y la estadual para Brasil.

Uruguay		Estado de Rio Grande do Sul	
Cantidad de Departamentos	5	12	Cantidad de Municipios
Población frontera	377.791 hab.	468.821 hab.	Población frontera
Porcentaje de población nacional	11,5%	4%	Porcentaje de población del Estado
Superficie	55.026 km ²	31.393 km ²	Superficie
Porcentaje del territorio nacional	31,4%	11%	Porcentaje del territorio del Estado
Promedio IDH Dptos. Frontera	0,737	0,786	Promedio IDH Municipios Frontera
IDH Uruguay	0,765	0,823	IDH Rio Grande do Sul

Nota: IDH Uruguay es del 2010 e IDH Brasil es de 2003.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Mazzei (2013)

A lo largo de esta línea de frontera, podemos identificar cinco ciudades binacionales, de acuerdo a como se muestra en el Cuadro 2. Tres de ellas (Rivera-Santana do Livramento; Aceguá-Aceguá; Chuy-Chui) se encuentran divididas por una calle o un espacio común, por lo que se las denominan “fronteras secas”. Las otras dos (Artigas-Quaraí; Rio Branco-Yaguarón) están unidas por un puente que pasa sobre un curso de agua (Mazzei y De Souza, 2013:45). En el cuadro se representa por dos líneas paralelas naranjas.

La población de ciudades binacionales, asciende a un total de 273.909 habitantes, de los cuales un 53% corresponde a personas que viven del lado uruguayo y un 47% a personas que viven del lado brasilero.

Como puede verse en el Cuadro 2, las ciudades binacionales que reúnen una cantidad de población mayor son Rivera y Santana do Livramento, que juntas suman un total de 153.290 habitantes, lo cual representa el 56% de la población de ciudades binacionales. Le siguen Artigas y Quaraí, con 61.968 habitantes (23%), Rio Branco y Jaguarão con 40.709

habitantes (15%), Chuy y Chui con 15.372 habitantes (6%) y finalmente Aceguá y Aceguá con 2.570 habitantes (1%).

Cuadro 2 – Ciudades binacionales de la frontera Uruguay-Brasil.

Departamentos	UY	BR	Municipios
Artigas 73.378 hab 11.928 km ² IDH 0,738	Artigas 40.658 hab.	Quaraí 21.310 hab.	Quaraí 23.021 hab. 3.147 km ² IDH 0,766
Rivera 103.493 hab. 9.370 km ² IDH 0,710	Rivera 78.880 hab.	Santana do Livramento 74.410 hab.	Santana do Livramento 82.464 hab. 6.950 km ² IDH 0,803
Cerro Largo 84.698 hab. 13.648 km ² IDH 0,740	Aceguá 1.511 hab.	Aceguá 1.059 hab.	Bagé 11.6794 hab. 4.095 km ² IDH 0,802
	Rio Branco 14.604 hab.	Jaguarão 26.105 hab.	Jaguarão 27.931 hab. 2.054 km ² IDH 0,764
Rocha 68.088 hab. 10.551 km ² IDH 0,756	Chuy 9.675 hab.	Chui 5.697 hab.	Chui 5.917 hab. 202 km ² IDH 0,811

Notas: 1) En negrita las capitales departamentales.

2) IDH Uruguay es del 2010 e IDH Brasil es de 2003.

3) En recuadro las ciudades que se abordan en este trabajo.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE 2011-IBGE 2010 y Mazzei y De Souza (2013).

● Ciudades
= Puentes

Según Mazzei y De Souza (2013), en los cuatro departamentos fronterizos del lado uruguayo, el porcentaje de población urbana es de 93,6%, mientras que la población rural es de 6,4%. Esto es coincidente con las tendencias observadas a nivel nacional, donde la población urbana es del 94,6% y la rural del 5,4%.

El lado Brasileiro muestra una distribución con un menor peso de sus áreas urbanas sobre las rurales: mientras que el 88,3% de la población vive en las ciudades, un 11,7% lo hace en el medio rural (Mazzei y De Souza, 2013: 30).

Desde el punto de vista del Índice de Desarrollo Humano⁷, puede verse que el lado brasileño muestra un mejor desempeño que el lado uruguayo. No obstante, como bien aclaran en su trabajo Mazzei y De Souza (2013), dada la diferencia temporal de los datos entre los dos países, conviene considerar los datos para los departamentos y municipios como “*totalidades independientes*” (Mazzei y De Souza, 2013: 42).

En el ranking de IDH por Departamentos para Uruguay del año 2010, los departamentos fronterizos con Brasil se encuentran en posiciones rezagadas, a excepción de Rocha que se ubica en el puesto número 7. Treinta y Tres, Cerro Largo y Artigas ocupan los puestos 14, 15 y 16 respectivamente, y Rivera el 18, siendo sólo superado por Canelones que muestra el peor IDH para el país (Mazzei y De Souza, 2013: 43).

Según Veiga (2010), los departamentos de Artigas, Rivera, Cerro Largo y Tacuarembó, constituyen lo que define como Región Norte, que son aquellos departamentos del país que mantienen los índices más bajos de desarrollo socioeconómico según datos de 2009, considerando aspectos de su estructura socioeconómica y desarrollo social (Veiga D, 2010: 38). Rocha y Treinta y Tres formarían parte de la región Centro Este.

En el caso de los municipios fronterizos de Brasil, “*según el IDH de Brasil 2003 registran posiciones inferiores al promedio del IDH a nivel estadual (0,823); destacándose entre ellos, la mejor posición relativa del municipio de Chui con 0.811 y la más baja del municipio de Herval con 0,754*” (Mazzei y De Souza, 2013:44).

2.1.2. Frontera dinámica, abierta, espacio transfronterizo.

Desde el punto de vista de la conformación social regional de la frontera Uruguay-Brasil, Clemente (2010) dirá que puede ser considerada como lo que en estudios fronterizos se identifica como una frontera dinámica, esto es: “*áreas extensas, con intensa interdependencia económica y social, múltiples interacciones transfronterizas entre poblaciones establecidas en torno al eje limítrofe, movimientos migratorios de carácter laboral y asimetrías de peso diverso. En esas regiones, el movimiento de personas es constante en una y otra dirección. Las relaciones comerciales, las empresas conjuntas, las vías de comunicación, una cultura compartida, son otros tantos factores de interacción entre las*

⁷ El índice de desarrollo humano (IDH) es un indicador elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Se basa en un indicador social estadístico compuesto por tres dimensiones: renta, educación y salud. El indicador adquiere un valor entre 0 y 1; cuanto más cercano a 1 es el valor, el país o la región muestra un mejor desempeño en términos de desarrollo humano.

comunidades fronterizas con gran potencial para el desarrollo de la integración” (Clemente, 2010: 169). Esta condición de frontera dinámica se construyó como producto de un proceso histórico regional, caracterizado tanto por aspectos políticos como económicos fuertes, y una condición geográfica que favoreció y favorece las vías de comunicación por tierra, ríos y lagunas (Clemente, 2010).

Mazzei (2013) también hace referencia a esta idea, sobre todo refiriéndose a lo que son los espacios urbanos fronterizos. En su publicación *“Fronteras que nos unen y límites que nos separan”* (título por demás sugerente para referirse a la realidad actual de la frontera uruguayo-brasilera), reconoce que estos espacios urbanos fronterizos son *“escenarios en los cuales fluyen solidaridades, asistencias, lealtades, fraternidades, cooperaciones y negociaciones de todo tipo facilitadas por el respaldo directo o indirecto de la sociedad civil organizada a través de distintas representaciones en sus espacios públicos y privados. Ese respaldo regula y reproduce el sentido local de fronteras abiertas afirmando la fluidez de una cultura fronteriza que valoriza más los beneficios sociales de las “cercanías” que los costos de las “lejanías” impuestas por la aplicación de la normativa jurídica a los intercambios fronterizos cotidianos”* (Mazzei, 2013:35).

Según Rodríguez Miranda (2014), el caso de la frontera Uruguay-Brasil se ajusta a una tipología referida por Renard (2012) como *espacios transfronterizos*, los cuales son *“espacios de metamorfosis y contacto cultural, donde más que dos sociedades y dos poblaciones se trata de una amalgama que construye una única realidad particular. La particularidad de un espacio transfronterizo hace que la vida transcurra de forma continua sin limitarse a los límites administrativos de la frontera, incluso por encima de las dificultades que estos conllevan”* (Rodríguez Miranda, 2014: 4).

Estos espacios transfronterizos se encuentran determinados por factores endógenos y exógenos, que en su interacción pueden configurar distintos escenarios de desarrollo productivo y económico local. Entre los factores endógenos distingue el factor acción, que refiere a las relaciones que ocurren entre los actores de un lado y otro de la frontera, el factor cognitivo, que refiere al conocimiento que tiene los distintos actores de lo que sucede del otro lado de la frontera, y el factor afectivo, que tiene que ver con cómo las personas se perciben a sí mismas y en relación a sus vecinos del otro lado de la frontera. Entre los factores exógenos se pueden identificar cuestiones como el Tipo de Cambio Real o el marco jurídico-normativo dentro del que operan los distintos actores, que podría limitar la interacción y la percepción que tienen de uno u otro lado de la frontera (Rodríguez Miranda, 2014).

Existen varios aspectos institucionales y hechos actuales que dan cuenta de una relación abierta, dinámica y de integración como la caracterizan estos autores. Según Clemente (2010) uno de los hechos de mayor incidencia fue la creación de la “Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo Brasil-Uruguay”, que funciona actualmente a nivel de Vicecancilleres: *“este fue el punto de partida de una serie de reuniones para tratar los temas de la “Nueva Agenda” por parte de cuatro Grupos de Trabajo sobre los temas de Salud; Educación y Formación Profesional; Cooperación Policial y Judicial; Medio Ambiente y Saneamiento”* (Clemente, 2010: 179). De estos grupos de trabajo binacionales han surgido importantes avances en la integración transfronteriza, como los acuerdo en torno a la libre circulación de ambulancias y bomberos de uno u otro lado de la frontera, o el intercambio en servicios de salud.

También, entre los resultados de la Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo, se encuentra la aprobación en el año 2002, del “Acuerdo de Permiso de Residencia, Estudio y Trabajo para Fronterizos” que determina la concesión del “documento especial de fronterizo” para brasileños y uruguayos domiciliados en las localidades vinculadas a dicho acuerdo, ubicadas en una faja de 20km de cada lado de la frontera (Clemente, 2010: 179). Bajo este acuerdo, las personas pueden vivir, estudiar, trabajar y tener acceso a la seguridad social en la zona de frontera de ambos países. A pesar de las múltiples dificultades que ah encontrado el documento fronterizo⁸, según Clemente *“la trascendencia de esta medida es grande puesto que establece para una zona binacional delimitada (la región fronteriza) el libre tránsito de personas y el derecho de residencia y trabajo, una situación propia de un modelo de integración más avanzado – el mercado común – que aún está muy distante de concretarse en el conjunto del bloque subregional”* (Clemente, 2010: 179).

Además, *“la construcción de una institucionalidad fronteriza avanzó en 2004 con la instalación del Comité Binacional de Intendentes y Prefeitos de la Frontera. Este nuevo organismo sesiona simultáneamente con la reunión de Vicecancilleres”* (Clemente, 2010: 179).

Otro espacio de coordinación fronteriza lo constituye la Mesa Temática de Frontera, que es parte de las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (MIPS) del Ministerio de

⁸ Fundamentalmente vinculado a asimetrías en la validez y alcance del documento de uno u otro lado de la frontera, los elevados costos de adquirir el documento y a la falta de aceptación del mismo por parte de las instituciones financieras y bancarias.

Desarrollo Social (MIDES). Las MIPS son un ámbito de articulación de distintos actores públicos impulsado por el MIDES. Fueron instaladas a partir del año 2006 con la finalidad de desarrollar las políticas públicas sociales articulando el nivel central con el territorial. Dentro de su funcionamiento, las MIPS trabajan en mesas temáticas. En los casos específicos de Rivera y Cerro Largo, una de las mesas temáticas está orientada a los temas de frontera, en donde la Oficina de Frontera del MIDES cumple un rol fundamental (Rodríguez Miranda, 2014: 27).

En definitiva, puede decirse que la frontera entre Uruguay y Brasil es una frontera abierta y de paz, donde los distintos acuerdos y arreglos institucionales en los que se ha venido avanzado tanto a nivel local como nacional, dan cuenta de una voluntad de integración y cooperación con aún mucho potencial para la integración regional.

2.1.3. Los casos de estudio: las aglomeraciones urbanas Rio Branco-Jaguarão y Rivera-Santana do Livramento.

En el punto 2.1.1 y en el cuadro 2 (ver ciudades en recuadros), pueden observarse algunos datos relevantes para comparar las ciudades binacionales que fueron objeto de este estudio y de la investigación del NIEDT en la que participé como pasante.

Además, desde el punto de vista del perfil productivo y características del capital humano y social, el departamento de Rivera fue clasificado de la siguiente forma en un estudio realizado desde el Instituto de Economía de Facultad de Ciencias Económicas y Administración y la Facultad de Ciencias Sociales para el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Industria, Energía y Minería:

"El departamento muestra, en el contexto nacional, una muy buena asistencia a educación en los menores de 18 años, pero un muy mal desempeño en cuanto a la población que cuenta al día de hoy con primaria completa. Al mismo tiempo, presenta alguna debilidad en la población que alcanza a cursar segundo ciclo de secundaria, ocupando posiciones intermedias pero con un bajo valor absoluto (38,7%). En la dotación relativa de capital humano especializado tiene restricciones importantes en la formación técnica. No muestra mayor destaque en el contexto nacional en lo que refiere a profesionales con formación en ciencias duras. En formación terciaria en general, en cambio, se posiciona bien.

Las restricciones en capital humano señaladas, sobre todo, en la formación de la población (primaria y secundaria) y en la dotación de técnicos, se acompañan de indicadores muy bajos

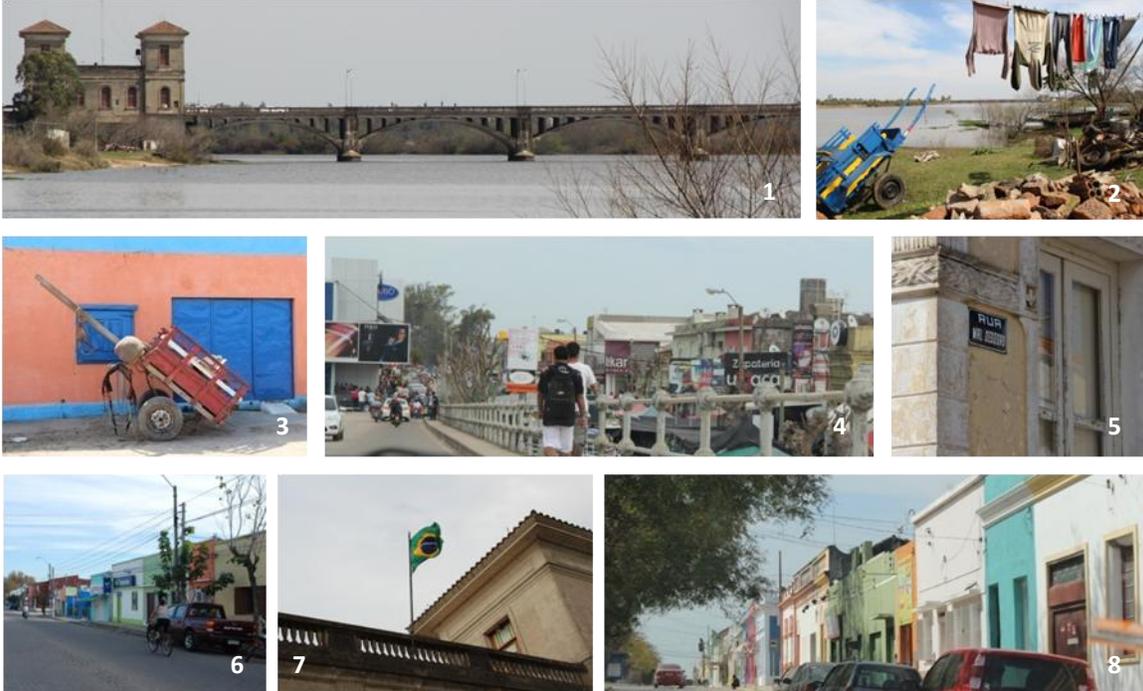
(19º lugar) para la organización gremial y las organizaciones de cultura, deporte y esparcimiento. Lo que no se compensa demasiado con el indicador DKS (deterioro del capital social e institucional), que muestra en qué medida hay condiciones que no favorecen el deterioro del capital social e institucional. En este aspecto Rivera se sitúa en el lugar 13º, en una posición de desempeño medio-bajo en el contexto nacional.

Rivera tiene un perfil productivo forestal-maderero, con una cadena de valor que se articula localmente y regionalmente con Tacuarembó. La condición de frontera marca el comercio y los Free Shops como otras actividades relevantes, pero sin desarrollo de servicios turísticos. Si bien su capital es una ciudad de tamaño importante en la escala nacional, se sitúa en una región y un departamento muy desfavorecidos respecto a las economías de aglomeración urbana. En cuanto a capacidad empresaria y emprendedora, solo destaca cierta parte del trabajo por cuenta propia que tiene un desempeño relativo exitoso" (Rodríguez Miranda et al, 2014: 84).

El cuanto al departamento de Cerro Largo, lo caracteriza de la siguiente manera:

"Cerro Largo presenta importantes restricciones de condiciones relativas de capital humano, ocupando los últimos lugares en el ranking entre departamentos. Esto se manifiesta tanto en las tasas de asistencia a educación, la población con primaria completa y la población que al menos alcanza la formación secundaria de segundo ciclo. Las restricciones también son importantes en cuanto al capital humano con especialización, ya que presenta una baja dotación relativa a su población de personas con formación terciaria y algo mejor en la formación técnica, pero lejos de los primeros lugares. Adicionalmente, se encuentra entre los cuatro departamentos con menor cantidad relativa de profesionales en ciencias duras (con potencial de aplicación tecnológica-productiva relevante).

Este panorama desfavorable respecto al capital humano se refuerza con indicadores de capital social e institucional que, en general, sitúan al departamento en los últimos lugares en el contexto nacional (por ejemplo, en organización gremial y las organizaciones de cultura, deporte y esparcimiento). Por otro lado, también coincide bastante en ese diagnóstico el indicador de condiciones de deterioro del capital social e institucional (aproximados por delitos contra la propiedad, homicidios y suicidios) que, si bien no muestra un desempeño entre los peores, apoya un perfil del departamento que se posiciona en lugares de desempeño medio-bajo en el ranking entre departamentos.



Rio Branco y Jaguarão: 1 / Puente Internacional Barón de Mauá sobre el Río Yaguarón. 2 / Ribera del Río Yaguarón desde el lado de la ciudad de Jaguarão. 3 / Calle de la ciudad de Jaguarão. 4 / Zona comercial y de Free Shops de la ciudad de Rio Branco. 5 / Calle de Jaguarão. 6 / Calle de Rio Branco. 7 / Bandera brasilera sobre el Puente Internacional Barón de Mauá. 8 / Calle de Jaguarão.

Rivera y Santana do Livramento: 9 / Señalización de la Av. Sarandí, Rivera. 10 / Parroquia de la Inmaculada Concepción en la plaza Artigas, Rivera. 11 / Av. Sarandí: zona comercial y de Free Shops de Rivera. 12 / Vista de Santana do Livramento. 13 / Plaza Artigas, Rivera. 14 / Mojón señalando límites fronterizos. 15 / Parque Internacional. 16 / Vista desde el Cerro del Marco: Uruguay a la derecha y Brasil a la izquierda. 17 / Detalle de mojón fronterizo en el Parque Internacional. Fuentes: ver Bibliografía.



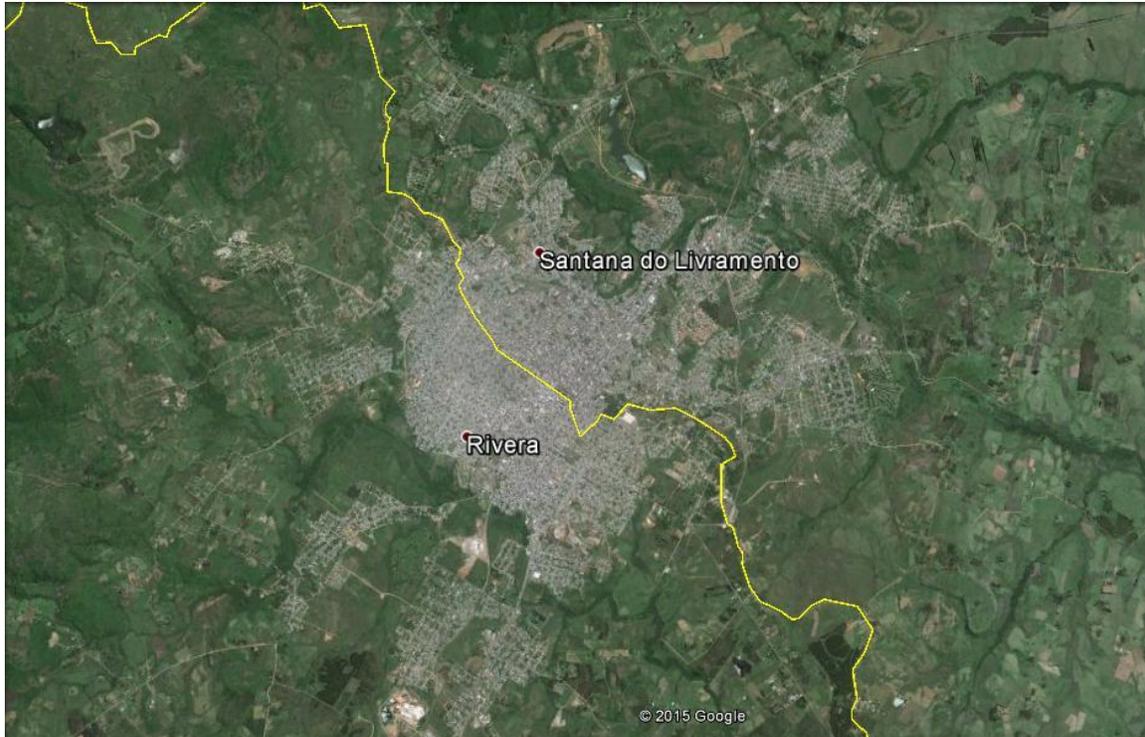
En cuanto a las condiciones económico-productivas, Cerro Largo muestra un perfil de alta especialización en la cadena arrocera, la ganadería y la forestación en conjunto con la presencia de algunos aserraderos. En general, no hay desarrollos industriales de importancia, con gran peso de pocas actividades primarias, más allá de algunas firmas agroindustriales relevantes por sector (como el frigorífico PUL o molinos arroceros).

No muestra buenas capacidades relativas de iniciativa privada y empresaria, salvo en el caso de cierta parte del empleo que es cuentapropista y alcanza ingresos relativos altos.

A su vez, presenta dos centros urbanos relevantes (y no sólo la capital) y un tamaño relativo de su capital que lo posiciona en el 7º lugar entre las principales urbanizaciones del país. Sin embargo, se encuentra en posiciones intermedias en el país en aspectos como la red vial y el TPDA (tránsito promedio anual). Por lo que no se trata de una economía entre las que se aprovechan de mayores economías de aglomeración, sino lo contrario" (Rodríguez Miranda et al, 2014: 54).

Considerando las particularidades de las ciudades de Rivera y Santana do Livramento y Rio Branco y Jaguarão, vemos que según Mazzei (2013) *"La historia de las ciudades de Rivera y Livramento, sus respectivas funciones como sedes de la Intendencia Departamental y de la Prefeitura Municipal y sus propios sistemas socioeconómicos constituyen una dimensión binacional más amplia que la constituida por las ciudades de Rio Branco-Yaguarón. La ciudad de Rio Branco, es sede de una Alcaldía parcialmente subordinada al gobierno departamental instalado en Melo y la Prefeitura de Yaguarón se incluye en la vasta red de pequeños municipios brasileños"* (Mazzei, 2013: 37).

Además, a nivel del territorio uruguayo las ciudades de Rivera y Rio Branco integran un sistema nacional urbano que se caracteriza por una red de centros urbanos intermedios y pequeños, que dependen de áreas centrales en su asistencia a sectores de producción primaria y agroindustrial, en rubros de servicios básicos, asistencia técnica, salud, educación, etc. En este esquema, Rivera constituye una ciudad intermedia con funciones de subordinación con Montevideo, como capital nacional, y Rio Branco tiene un rol de pequeña ciudad subordinada a Melo, como capital departamental de Cerro Largo. Pero a su vez, como ya hemos visto, esas posiciones de Rivera y Rio Branco en el ordenamiento nacional asumen, al igual que las ciudades de Artigas, Aceguá y Chuy, un dimensionamiento binacional a partir de su ubicación y funciones como ciudades fronterizas de sus vecinas brasileñas (Mazzei, 2013: 30).



Arriba: Las ciudades de Rivera y Santana do Livramento. En amarillo los límites fronterizos entre Uruguay y Brasil. Imagen tomada de Google Earth (fecha de la imagen 22/11/2014, altura del ojo 18,29 km).

Abajo: Las ciudades de Rio Branco y Jaguarão, mediadas por el Río Yaguarón. En amarillo los límites fronterizos entre Uruguay y Brasil. Imagen tomada de Google Earth (fecha de la imagen 26/10/2013, altura del ojo 18,92 km).



En las imágenes satelitales de las ciudades que son objeto de este trabajo, pueden observarse distintas morfologías urbanas. Por un lado, el aglomerado Rivera-Santana do Livramento se muestra como una sola mancha urbana compacta, donde una avenida divisoria binacional separa las dos ciudades. Por otra parte, el aglomerado Rio Branco-Jaguarão se ve con una morfología diferenciada a ambos lados del Río Yaguarón. Según Mazzei (2013), las diferencias morfologías urbanas “*son la evidencia de distintos procesos de construcción social de esos territorios*” (Mazzei, 2013: 32). En el siguiente punto se verá que esta morfología incide en el acento que se le da a algunos temas de ordenamiento territorial desde las dos aglomeraciones.

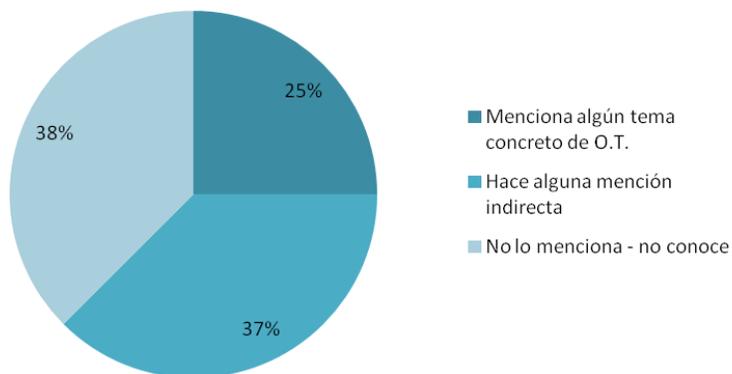
2.2. Temas de Ordenamiento Territorial en las ciudades de frontera analizadas.

La investigación del NIEDT a la cual me integré como pasante, utilizó como herramienta principal el trabajo de campo en las ciudades de Rivera y Santana do Livramento y Rio Branco y Jaguarão. El mismo se realizó haciendo entrevistas semi-estructuradas en profundidad a diferentes actores e instituciones que operan en los espacios transfronterizos elegidos (tanto del lado de Uruguay como de Brasil). Las entrevistas se realizaron a Intendencias y Municipios, Direcciones Departamentales, Oficina y Programas de Ministerios Nacionales, instituciones educativas, organizaciones de la sociedad civil, etc. Puede consultarse el listado de actores e instituciones entrevistados en el Anexo 5, y la pauta utilizada en la entrevista en el Anexo 4.

De las cuarenta y ocho personas entrevistadas de las aglomeraciones urbanas Rio Branco-Jaguarão y Rivera-Santana do Livramento, doce (25%) mencionaron algún tema concreto de Ordenamiento Territorial relacionado a la realidad de frontera, dieciocho (37,5%) hizo alguna mención indirecta y los restantes dieciocho (37,5%) no mencionaron ningún tema o no conocen sobre el ordenamiento territorial.

Antes de comenzar a analizar los temas de Ordenamiento Territorial mencionados directa o indirectamente, es necesario aclarar que entre todas las instituciones y actores que fueron entrevistados hubo personas que conocían con propiedad qué asuntos eran materia de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, y hubo quienes no lo sabían. Es decir, la pregunta referida al OT se realizó a todos los entrevistados, sin consultar previamente si sabían qué era el OT o no. En este trabajo se recogieron y analizaron todas las respuestas

Gráfico 1 – Porcentaje de personas entrevistadas que mencionan algún tema de OT relacionado a la frontera.



Fuente: Elaboración propia en base a las entrevistas del trabajo de campo.

que se dieron para la pregunta de la entrevista, sin distinguir si el tema mencionado compete o no al Ordenamiento Territorial, tal como está definido en la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

En el cuadro 3 puede observarse una breve descripción de lo que refiere cada tema mencionado por los entrevistados. La entrevista se realizó haciendo preguntas abiertas, por lo tanto, cada tema agrupa un conjunto de problemáticas que mencionaron los diversos entrevistados a raíz de la pregunta que refería al Ordenamiento Territorial en ciudades de frontera⁹. La clasificación de las respuestas en diferentes temas, es un intento de frase resumen que busca representar esos problemas y que fue elegida por la autora de este trabajo¹⁰. Por la forma de la pregunta que se realizó, los temas también pueden ser leídos en clave de desafío que aún queda por abordar en relación al Ordenamiento Territorial en la frontera.

⁹ La pregunta realizada en las entrevistas fue: “¿Cómo ha sido incorporado el tema de la frontera en los planes de Ordenamiento Territorial? ¿Qué desafíos quedan aún por abordar (en relación a la frontera)?”

¹⁰ Los temas y su posterior agrupación en Categorías y Dimensiones (páginas 43 y 50), fueron elaborados tomando como referencia los indicadores del BID para la Iniciativa Ciudades Emergentes Sostenibles (ver Bibliografía).

Cuadro 3 – Desafíos o temas de Ordenamiento Territorial vinculados a la frontera mencionados por los entrevistados.

Tema	Refiere a:
Saneamiento y calidad del agua	La contaminación de los cursos de agua por la descarga de aguas no tratadas provenientes del saneamiento de las ciudades o por efluentes de la industria.
Gestión de residuos sólidos	La recolección, el tratamiento y la eliminación final adecuada de residuos sólidos urbanos.
Expansión de la ciudad	La expansión desordenada de la ciudad por el crecimiento de la población.
Vivienda	Déficits en la cantidad y calidad de la vivienda en general.
Parques y áreas verdes	La gestión y el mantenimiento de parques y áreas verdes comunes.
Planificación del uso del suelo	La zonificación del uso del suelo y los controles implementados para que esa zonificación se respete. En especial el reconocimiento de zonas destinadas a usos industriales y zonas inundables.
Áreas protegidas	La posibilidad de determinar áreas protegidas binacionales, en especial vinculadas al Bioma Pampa.
Localización de servicios (educativos, de salud, culturales)	Hace referencia a que la localización de algún servicio (como por ejemplo de salud, educativo o cultural) sea hecha considerando la frontera.
Gestión estratégica de la infraestructura para la economía local	La previsión de áreas o equipamiento urbano en función del comercio local (free shops y grandes empresas atraídas por el comercio de frontera), por ejemplo, previsión de superficies para galpones, estacionamientos, normativa vinculada a altura de las construcciones, marquesinas, comercio callejero, etc.
Asentamientos	Asentamientos irregulares.
Infraestructura de transporte	Planificación, construcción y mejoramiento de calles, rutas y puentes.
Congestión del tránsito	Desorden en el tránsito, fundamentalmente como consecuencia de la afluencia de turistas atraídos por el comercio de frontera.
Sistema de transporte planificado	Sistema de transporte público que integre las dos ciudades que componen la aglomeración urbana de frontera. También incluye las menciones a las dificultades para la circulación de taxis y fletes.
Protección patrimonial	Recuperación y puesta en valor de edificios y obras con valor histórico y patrimonial (por ejemplo, puente internacional que une Rio Branco con Jaguarão).
Gestión	Diferencias en la legislación relativa al planeamiento y al Ordenamiento Territorial y diferencias en los equipos de trabajo de uno y otro lado de la frontera que impiden o dificultan el trabajo coordinado en tema de Ordenamiento Territorial. También diferencias en los períodos de gobierno de uno u otro lado.

Como puede verse en el Gráfico 2, los dos temas más mencionados por todos los entrevistados fueron el Sistema de Transporte Planificado, que concretamente refiere a la falta de un sistema de transporte público que integre ambas ciudades, y la Gestión estratégica de la infraestructura para la economía local. Les siguieron los temas relacionados a Saneamiento y calidad del agua y Planificación del uso del suelo, y en tercer lugar los temas vinculados a la Infraestructura de Transporte y Asentamientos.

Gráfico 2 - Temas de OT vinculados a la frontera mencionados por los entrevistados, por cantidad de veces que fueron mencionados

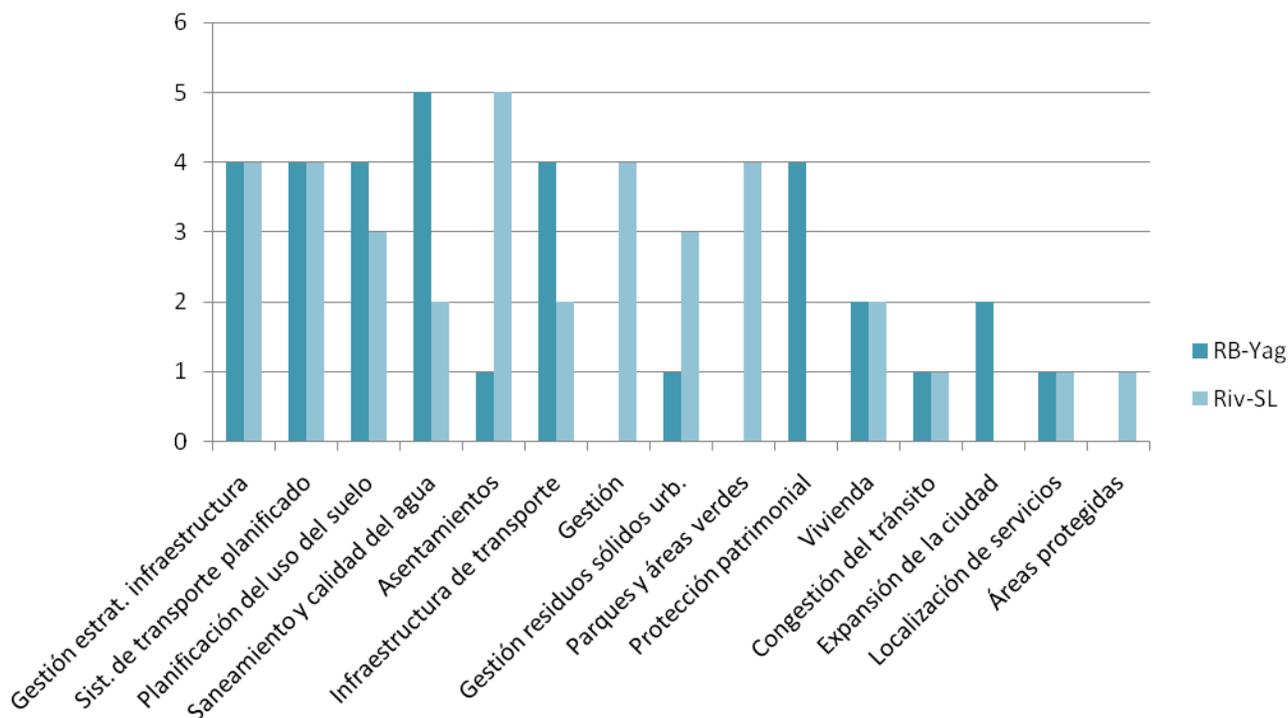


Fuente: Elaboración propia en base a las entrevistas del trabajo de campo.

En el Gráfico 3, puede observarse la diferencia en la mención de los temas de OT según la aglomeración urbana de donde provenía el entrevistado. Mientras que en Río Branco-Jaguarão se mencionó con más frecuencia el tema del Saneamiento y calidad del agua, en Rivera-Santana do Livramento el tema más mencionado fue el de los Asentamientos irregulares. Esto responde a dos situaciones geográficas distintas, que determinan una impronta distinta en el vínculo entre las dos ciudades: Río Branco y Jaguarão se vinculan y están separadas por el Río Jaguarão, por lo cual las problemáticas que puedan afectar al Río serán las que reúnan la preocupación por la cooperación y la coordinación de las ciudades; y Rivera y Santana do Livramento comprenden una sola mancha urbana donde las personas pueden circular libremente, con una población importante, y que además constituyen polos de atracción de población por la dinámica económica que representa la capital de un departamento como Rivera. Por lo tanto, los asentamientos irregulares

constituyen un asunto de preocupación y coordinación para las dos ciudades, ya que las acciones territoriales y las dinámicas económicas de un lado generan consecuencias inmediatas para el otro.

Gráfico 3 – Temas de OT vinculados a la frontera por cantidad de veces que fueron mencionados, por aglomeración urbana de frontera.



Fuente: Elaboración propia en base a las entrevistas del trabajo de campo.

Los temas de Gestión estratégica de la infraestructura para la economía local y Sistema de transporte planificado son mencionados en igual cantidad de veces por los entrevistados en ambas aglomeraciones urbanas. También se menciona de forma parecida la Planificación del uso del suelo, aunque Río Branco – Jaguarão lo menciona una vez más que Rivera – Santana do Livramento.

Luego, para Río Branco – Jaguarão hay un acento importante en los temas de Protección Patrimonial e Infraestructura de transporte, que se diferencia bastante de Rivera – Santana do Livramento. Esta diferencia está dada por la condición de Jaguarão como ciudad histórica, que cuenta con varios edificios con valor patrimonial y que están siendo recuperados y puestos en valor como parte de un plan de la Prefeitura de Jaguarão. También el puente internacional “Barón de Mauá” que une ambas ciudades por el Río

Jaguarão, tiene gran valor histórico y es patrimonio compartido por las dos ciudades. Además, la inminente construcción de un nuevo puente internacional, con los posibles impactos urbanos que pueda tener sobre ambas ciudades, hace que el tema de Infraestructura de transporte cobre más importancia para los actores locales.

Por su parte, para la aglomeración Rivera – Santana do Livramento, destacan los temas de Parques y áreas verdes y Gestión. Esta diferencia está dada, fundamentalmente, por el Parque Internacional que comparten en su límite las dos ciudades de Rivera y Santana do Livramento, que ha implicado un desafío de coordinación y cooperación para su mantenimiento y administración. Un comentario representativo de esta situación, es el que realizó en entrevista Adriana Epifanio, de la Unidad de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Intendencia de Rivera: *“Es tan absurdo que en una plazoleta que divide los dos países, en una mitad el pasto está corto y del otro lado es una selva”*.

En cuanto al acento en los problemas de Gestión, nuevamente parecería que la diferencia está en la condición geográfica de la aglomeración Rivera – Santana do Livramento. Al ser una sola mancha urbana, *“una sola ciudad con dos barrios”*, como diría en entrevista Abilio Briz, de la Secretaría General de la Intendencia de Rivera, todos los asuntos que conciernen a una ciudad, conciernen también a la otra. Por lo tanto, las dificultades en la articulación de acciones, en la cooperación y la coordinación, quedan más frecuentemente en evidencia que en una aglomeración como la de Río Branco-Jaguarão, donde las ciudades conservan cierto “aislamiento” e independencia de sus territorios.

Por esta misma razón, también parece ser que destaca el tema de Gestión de residuos sólidos urbanos, más que en Río Branco – Jaguarão. Es posible que para una aglomeración como Rivera – Santana do Livramento, sea más notorio el hecho de que algunos servicios urbanos como la recolección y tratamiento de residuos, el mantenimiento y cuidado de plazas y parques o el saneamiento, pueden ser provistos de forma más eficiente con una lógica unificada de gestión cotidiana, en vez de una duplicación de esfuerzos por dos gobiernos distintos en una misma ciudad.

Luego hay otras menciones, como Vivienda, Congestión del tráfico (asociado al turismo de compras de la frontera), Expansión de la ciudad, Localización de servicios (educativos, salud, culturales) y Áreas protegidas.

A los efectos de este análisis, agruparemos los temas que ya hemos definido por Categorías, y éstas a su vez por Dimensiones, de acuerdo a como se muestra en el Cuadro 4.

Cuadro 4 – Temas agrupados por Categoría y Dimensión, y cantidad de veces mencionados en entrevistas por aglomeración urbana de frontera.

Dimensión	Categoría	Tema	Riv-SL	RB-Yag	total
Medio Ambiente	Saneamiento y calidad del agua	Saneamiento y calidad del agua	2	5	7
	Gestión de residuos sólidos	Gestión de residuos sólidos urbanos	3	1	4
Desarrollo Urbano	Usos del suelo / Ordenamiento del territorio	Expansión de la ciudad	0	2	2
		Vivienda	2	2	4
		Parques y áreas verdes	4	0	4
		Planificación del uso del suelo	3	4	7
		Áreas protegidas	1	0	1
		Localización de servicios (educativos, de salud, culturales)	1	1	2
		Gestión estratégica de la infraestructura para la economía local	4	4	8
	Segregación socioespacial	Asentamientos	5	1	6
	Movilidad / Transporte	Infraestructura de transporte	2	4	6
		Congestión del tránsito	1	1	2
		Sistema de transporte planificado	4	4	8
Patrimonio	Protección patrimonial	0	4	4	
Gestión	Gestión	Gestión	4	0	4
Total			36	33	69

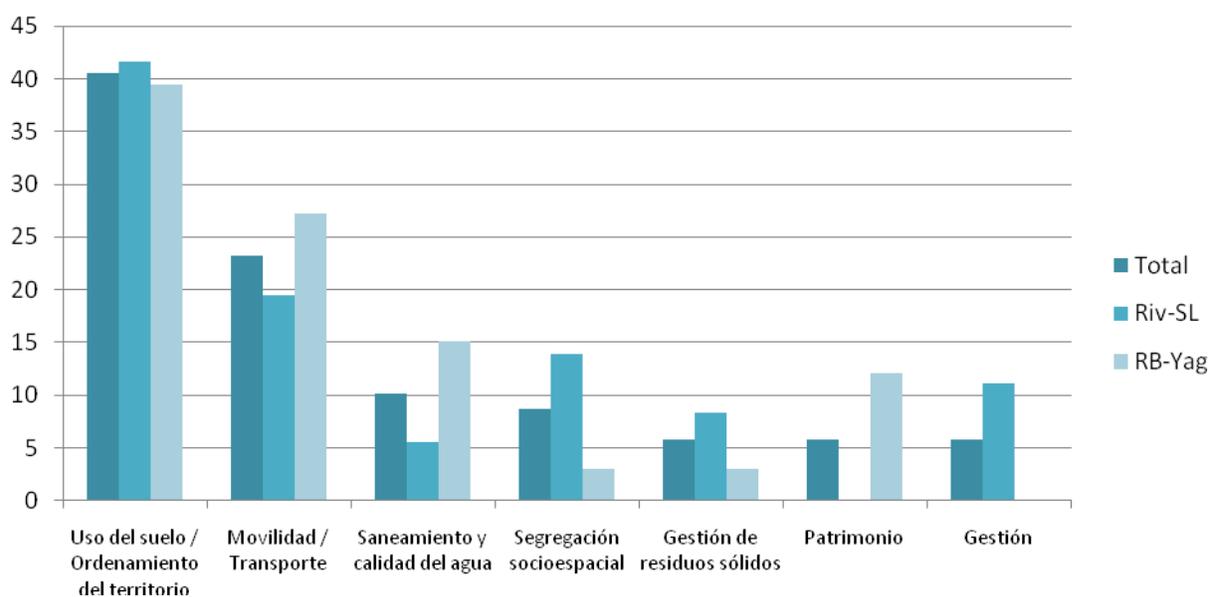
Fuente: Elaboración propia en base a las entrevistas del trabajo de campo.¹¹

Si graficamos por categorías y por aglomeración urbana, según se ve en el Gráfico 4, podemos observar que las dos aglomeraciones urbanas de frontera coincidieron en contestar más en las categorías Uso del suelo / Ordenamiento del territorio y Movilidad / Transporte. Luego Rivera – Santana do Livramento contesta más en Segregación socioespacial, Gestión, Gestión de residuos sólidos, Saneamiento y calidad de agua y no contesta nada para Patrimonio. Por otro lado, Rio Branco – Jaguarão responde en el siguiente orden: Saneamiento y Calidad de agua, Patrimonio, Segregación socioespacial y Gestión de Residuos, y nada en Gestión.

¹¹ Tomando como referencia los indicadores elaborados por el BID para la Iniciativa Ciudades Emergentes Sostenibles.

En el promedio de las dos aglomeraciones urbanas, el orden de más a menos menciones por Categoría, quedaría de la siguiente manera: Uso del suelo / Ordenamiento del Territorio (41%), Movilidad / Transporte (23%), Saneamiento y calidad del agua (10%), Segregación socioespacial (9%), y con la misma cantidad de menciones (6%) Gestión de residuos sólidos, Patrimonio y Gestión.

Gráfico 4 - Categorías y cantidad de veces mencionadas (en porcentaje) por aglomeración urbana de frontera.



Fuente: Elaboración propia en base a las entrevistas del trabajo de campo.

2.3. La situación actual de trabajo en Ordenamiento Territorial en las aglomeraciones Rivera-Santana do Livramento y Rio Branco-Jaguarão.

Según la Arq. Adriana Epifanio, de la Unidad de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Intendencia de Rivera, la realidad actual respecto a los Planes de Ordenamiento Territorial de la ciudad, es una situación en la que la parte brasilera es "ignorada", invisibilizada en los papeles: *"Presentamos planes pero siempre de la frontera para acá, para nosotros la zona de Brasil es un territorio en blanco. Para el norte es todo blanco"*.

Esto fundamentalmente responde a un tema legal: *"Nosotros tenemos en cuenta al lado vecino, pero por ejemplo desde el punto de vista de ordenamiento territorial, la DINOT no aceptaría que presentemos un planeamiento conjunto con el otro lado de la frontera, por un tema de legislación. Entonces presentamos un plan de ordenamiento territorial de Rivera es*

solo de Rivera, porque si no, no lo admitirían”. Además destaca que el grado de avance respecto a los planes de las ciudades son disímiles, llevando la delantera Rivera respecto a Santana do Livramento.

También hay limitantes desde el punto de vista de la gestión, ya que *“hay una disparidad muy grande entre los equipos de un lado y otro, la Prefeitura de Livramento no tiene un equipo dedicado a este tema, tendría que asumir todo el trabajo nuestra oficina, que quizás lo podríamos hacer pero no tenemos entrada ni acá ni allá. Ellos tampoco aceptarían que nosotros entremos en su espacio”*.

Sumado a esos aspectos, en Rivera y Santana do Livramento sucede que los tiempos electorales no coinciden, por lo que resulta difícil acompasar las voluntades políticas respecto al tema: *“Hay que entender que las políticas de ordenamiento territorial son de mediano y largo plazo, y si las voluntades políticas no acompañan es difícil pensar en trabajar de manera conjunta”*.

Por su parte, en Rio Branco y Jaguarão existen problemáticas similares respecto al tema, aunque las situaciones en términos de gestión parecen estar invertidas. A diferencia de Rivera, Rio Branco no constituye una capital departamental, es la segunda ciudad en importancia del Departamento de Cerro Largo, y no cuenta aún con un plan director de la ciudad. Sin embargo, Jaguarão es la ciudad principal del municipio de Jaguarão, cuenta con un plan director que está actualmente en proceso de revisión, y la Prefeitura tiene una Secretaría de Planeamiento y Urbanismo.

La iniciativa a trabajar coordinadamente entre las dos ciudades en los temas de ordenamiento territorial ha sido escasa o nula, por un lado porque las autoridades departamentales en la materia se encuentran en Melo, a 90 km de Rio Branco y Jaguarão, pero también por su situación geográfica. Desde la Secretaría de Planeamiento y Urbanismo de la Prefeitura de Jaguarão destacan que, por el tema de la frontera bien definida a través del río, *“no tenemos conflictos de áreas ni conflictos de zoneamiento, en el sentido del comercio y la residencia, porque todo el flujo termina siendo conducido a través del puente. Las relaciones que tenemos en ese sentido, son las que se establecen en torno al puente, si me enfoco especialmente en la cuestión del planeamiento urbano”*. Sin embargo, reconoce que el desarrollo de acciones binacionales tendría que ser *“un proceso que se tiene que dar, por la similitud que acontece, por el intercambio de experiencias”*.

Actualmente el trabajo coordinado y la planificación conjunta binacional en temas de ordenamiento territorial en estas ciudades de frontera, son acciones prácticamente inexistentes. Surgió de las entrevistas que de los tres actores locales competentes en materia de ordenamiento territorial (Unidad de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Intendencia de Rivera, Secretaría de Planeamiento y Medio Ambiente de Santana do Livramento y Secretaría de Planeamiento y Urbanismo de Jaguarão), dos dijeron que casi nunca realizan acciones concretas con sus pares del otro lado de la frontera y uno dijo que nunca lo hace. También surgió que dos de ellos no participan de ámbitos de diálogo o coordinación con pares y/o actores del otro lado de la frontera, mientras que uno participó alguna vez.

A esta altura conviene distinguir entre las escalas de intervención o abordaje del Ordenamiento Territorial. Concretamente, nos referiremos a que el nivel sobre el que interesa reflexionar o explorar en este trabajo, es el nivel estratégico regional, de carácter estructural, y no el local más "operativo", desde el cual trabajan estos actores. En el punto 2.6, analizaremos cómo los temas sobre ordenamiento territorial que surgieron en el trabajo de campo, transmiten un "espíritu" o una idea sobre la orientación o estrategia que podría adoptar el ordenamiento territorial en la frontera.

2.4. Aglomeraciones urbanas de frontera: ¿espacios de contradicción con los principios del Ordenamiento Territorial?

En este punto parece interesante volver sobre los principios del Ordenamiento Territorial, definidos en el artículo 5 de la Ley 18.308 y reinterpretados por Gorosito y Ligrone, como se muestra en el punto 1.4.2. de este trabajo. La situación en la cual la ciudad vecina es ignorada ("*un territorio en blanco*") o desestimada a la hora de pensar una estrategia de desarrollo para la localidad, parecería no tomar en cuenta varios de los principios generales que rigen el Ordenamiento Territorial.

Por ejemplo, para el caso de Rio Branco y Jaguarão, podría decirse que ambas ciudades son parte de un territorio con una historia común, correlativa, a través de la cual se han ido generando y preservando una serie de recursos patrimoniales y culturales propios, que constituyen parte de la construcción de una identidad compartida. Gran parte del patrimonio material que hace a la historia del territorio, se encuentra del lado de Brasil, pero no por eso debería extirparse de la valoración como recurso que dispone la localidad. Pensar desde esta lógica más territorial y no tanto desde los límites político-

administrativos de la cuestión, ayuda en parte a visualizar todo el potencial que tiene una población. Si pensamos la localidad sólo como Río Branco, ¿no estamos desestimando los recursos con que cuenta una población? En el caso concreto de la cuestión del patrimonio, ¿no se estaría en parte ignorando ese patrimonio cultural? Y en ese caso, ¿se estaría yendo en contra de algunos de los principios que rigen al Ordenamiento Territorial? Como por ejemplo, los principios de valorización de los recursos, principio de conservación del patrimonio cultural, tutela y valorización del patrimonio cultural (ver páginas 21 y 22 de este trabajo).

En este sentido también se podría pensar sobre el principio de máximo aprovechamiento de las infraestructuras y los servicios existentes, como los servicios educativos o de salud. De hecho las personas que habitan la frontera, hacen uso de la infraestructura y los servicios que tienen de uno u otro lado¹², pero esa disponibilidad es invisibilizada en los papeles por motivos normativos.

Tal vez el ejemplo más claro de inconsistencia respecto a los principios del Ordenamiento Territorial sea en las cuestiones ambientales, ya que las consecuencias en visiones distintas respecto a estos temas de uno u otro lado de la frontera, recaen indistintamente en toda la aglomeración urbana. Parece difícil cumplir con principios como los de sustentabilidad ambiental, conservación de los recursos naturales o desarrollo sostenible, si no se pueden alcanzar consensos respecto al cumplimiento de estándares mínimos o acciones coordinadas para el manejo de recursos naturales que comparten uno y otro lado de la frontera.

Podría revisarse cada uno de los treinta principios de Ordenamiento Territorial que elaboran Gorosito y Ligrone (2009) en base al artículo 5 de la Ley 18.308, para reflexionar sobre ellos en clave de frontera. Comprobaríamos que la frontera es un territorio controversial, que genera conflictos y contradicciones para la planificación por la complejidad que supone. Esta complejidad está dada evidentemente por el carácter binacional que tienen estas aglomeraciones urbanas, pero también por los distintos niveles de intervención y gobierno que participan al pensar el ordenamiento territorial en la frontera. A la complejidad propia (y escasamente practicada en un país con una larga

¹² A modo de ejemplos: en la Escuela N°5 de Río Branco los niños que acuden proceden de Río Branco y de Jaguarão también; IFSUL, tanto de Santana do Livramento como de Jaguarão y en otras localidades de la frontera Uruguay-Brasil, tiene programas educativos binacionales; el Hospital de Rivera tiene acuerdos con los servicios de salud de Santana para prestar servicios en equipamientos (tomógrafo, por ejemplo).

tradición centralista) que implica el trabajo de coordinación e integración de acciones sectoriales en función de visiones y estrategias territoriales, habría que sumarle una complejidad mucho mayor, que es la de involucrar también en una estrategia territorial a todo otro gobierno extranjero, con sus propias lógicas, normativas y operativas distintas.

2.5. La intención para el Ordenamiento Territorial en ciudades de frontera: ¿hacia una estrategia de desarrollo?

En base a la experiencia de trabajo de campo realizado, al análisis de las entrevistas y la revisión bibliográfica, puede decirse que en general las personas que viven y trabajan en estas aglomeraciones urbanas de frontera, sienten empatía por sus pares de uno y otro lado de la frontera, y se reconocen en un espacio particular de interacción, donde el trabajo conjunto se ve de buena manera y se intenta llevar adelante acuerdos y acciones coordinadas en algunas áreas y temáticas.

En particular, en cuanto a Ordenamiento Territorial, parece existir una idea subyacente de que se hace necesaria una reglamentación especial para posibilitar el trabajo coordinado entre uruguayos y brasileros, de manera que se puedan superar problemáticas comunes y a la vez, se puedan aprovechar mejor las oportunidades que ofrece la vida en la frontera.

Detrás de esta idea, el espíritu parecería ser el de la búsqueda de ciudades que ofrezcan una mejor calidad de vida a sus habitantes, realizando esfuerzos por levantar las barreras (legales, simbólicas o físicas) que impiden a las personas que habitan la frontera hacer un mejor aprovechamiento de los recursos y los servicios que dispone la aglomeración urbana como un todo, y no simplemente como una ciudad uruguaya vinculada por proximidad geográfica a una brasilera.

Desafíos como el de generar un sistema de transporte público que integre la ciudad binacional, habla de una búsqueda por una integración social y geográfica más estrecha, por proporcionar a las personas un servicio que esté en consonancia con sus necesidades reales, más allá de su nacionalidad o el barrio en que vivan. La dinámica de vida en la frontera implica vínculos laborales, afectivos, familiares, educativos o comerciales, con uno u otro lado cotidianamente, por lo cual, la generación de un sistema de transporte integrado binacional podría ser parte de "garantizar el ambiente necesario para que las personas puedan desarrollar sus potencialidades y así llevar una vida creativa y productiva conforme con sus necesidades e intereses".

Lo mismo sucede cuando se piensa en la dimensión medio ambiental. El cuidado y mantenimiento de la calidad del agua (un recurso que no distingue fronteras políticas), el tratamiento y la gestión de residuos, o incluso la educación ambiental, constituyen asuntos sobre los que podría ser deseable que hubiera acuerdos y consensos entre ambas ciudades para alcanzar metas de sustentabilidad y eficiencia.

Los temas de ordenamiento territorial que han sido mencionados por los distintos representantes de instituciones y organizaciones que habitan las ciudades de frontera que abarcó este estudio, hablan de los desafíos más inmediatos que enfrentan estas sociedades actualmente. La superación de estos desafíos implicaría consensos, cooperación, coordinación y acciones conjuntas entre distintos niveles de gobierno de ambos países y con la sociedad civil, pero también una visión estratégica regional, o si se quiere, un modelo territorial hacia el cual caminar, que tome en consideración la realidad particular de la frontera. ¿Podría ser la elaboración de una Estrategia Regional el camino para explicitar objetivos regionales de mediano y largo plazo o lineamientos de estrategia regional en la materia?

Como ya mencionamos en el punto 1.4.3., en el artículo 12 de la LOTDS queda definido que las *“Estrategias Regionales contendrán al menos las siguientes determinaciones: a) Objetivos regionales de mediano y largo plazo para el ordenamiento territorial y desarrollo sostenible. b) Lineamientos de estrategia territorial contemplando la acción coordinada del Gobierno Nacional, los Gobiernos Departamentales y los actores privados. c) La planificación de servicios e infraestructuras territoriales. d) Propuestas de desarrollo regional y fortalecimiento institucional”* (Ley 18.308).

Potenciar la complementariedad entre dos ciudades hermanas en recursos y servicios, hacer un uso sustentable y democrático de los mismos, buscar la integración social y geográfica en este territorio particular que es la frontera, y ampliar y mantener la calidad de vida de todos sus habitantes, indistintamente de su nacionalidad, podrían constituir objetivos generales de una estrategia regional para el ordenamiento territorial en ciudades de frontera. Estos objetivos estarían alineados a los principios generales de la LOTDS y también a las Directrices Nacionales.

Esos podrían ser algunos de los elementos constitutivos de un “espíritu” para el ordenamiento territorial en la frontera, pero también podría haber otros elementos a considerar, contemplando los temas mencionados por los entrevistados en el trabajo de campo y otros. Dentro de cada una de las tres dimensiones que figuran en el cuadro 4 de la

página 37, podríamos incluir otras categorías o temas sobre los cuales pensar en clave de frontera, y que podrían también representar desafíos, problemas u oportunidades para la gestión de las ciudades binacionales. Estos temas, categorías y dimensiones podrían considerarse elementos importantes a la hora de pensar en aspectos relevantes de las ciudades a tener en cuenta para “mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales” (Art. 3 de la Ley 18.308)..

Cuadro 5 - Dimensiones, Categorías y Temas de ordenamiento territorial que podrían adquirir un enfoque especial de trabajo para la región de frontera.

Dimensión	Categoría	Tema
Medio Ambiente	Saneamiento y calidad del agua	Saneamiento y calidad del agua
	Gestión de residuos sólidos	Gestión de residuos sólidos urbanos
	Energía	Producción de energía mediante fuentes autóctonas
	Calidad del Aire	Calidad del aire
Desarrollo Urbano	Usos del suelo / Ordenamiento del territorio	Expansión de la ciudad
		Vivienda
		Parques y áreas verdes
		Planificación del uso del suelo
		Áreas protegidas
		Localización de servicios (educativos, de salud, culturales)
		Localización de actividades y usos industriales
		Gestión estratégica de la infraestructura para la economía local
	Segregación socioespacial	Asentamientos
	Movilidad / Transporte	Infraestructura de transporte
		Congestión del tránsito
		Sistema de transporte planificado
		Actividades logísticas o portuarias
	Patrimonio	Protección patrimonial
Promoción del patrimonio		
Gestión	Gestión	Gestión

Fuente: Elaboración propia en base a las entrevistas del trabajo de campo.¹³

Cada uno de estos temas (u otros más que podrían ser agregados en el cuadro) puede adquirir una significación propia o una forma característica cuando se lo piensa en clave de frontera. Esto es porque la frontera afecta de manera transversal las distintas dimensiones económicas, productivas, sociales, culturales y ambientales de la vida en estos espacios fronterizos, generando tanto oportunidades como problemas particulares de esta realidad.

¹³ Tomando como referencia los indicadores elaborados por el BID para la Iniciativa Ciudades Emergentes Sostenibles.

Algunos de los temas que aparecen en el cuadro podrían estar tan influenciados o moldeados por la condición de frontera, que podrían convertirse en objeto de los lineamientos de estrategia territorial.

Por ejemplo, podría existir un lineamiento de estrategia regional específico para la actividad vinculada al comercio y a los Free Shops, en el sentido de generar una visión regional sobre la impronta que deberían tener estas actividades y el desarrollo de su infraestructura asociada. En el Gráfico 2 se observa que el tema “Gestión estratégica de la infraestructura para la economía local” es uno de los dos temas más mencionados por los entrevistados, y además fue mencionado en igual cantidad de veces en Rio Branco-Jaguarão que en Rivera-Santana do Livramento. Esto está vinculado a que en los últimos años se ha observado un crecimiento muy importante de grandes superficies comerciales en las ciudades de frontera del lado uruguayo (tiendas de diversos rubros con casas matrices en Montevideo y Free Shops), pero además se espera un crecimiento mayor de esta actividad como consecuencia de la inminente instalación de Free Shops del lado brasileiro (Rodríguez Miranda, 2014: 80). Esta situación traerá efectos directos para el ordenamiento territorial, principalmente vinculados a los requerimientos de infraestructura, al mayor flujo de turistas y a la atracción de población por la generación de oportunidades de empleo.

Otro asunto que podría constituir un lineamiento de estrategia regional es el vinculado al desarrollo de obras e infraestructura de transporte y logística. Fundamentalmente nos referimos a los proyectos de hidrovía entre la Laguna Merín y Los Patos (que afectaría directamente a los departamentos de Treinta y Tres y Cerro Largo) y al puerto seco en la ciudad de Rivera y su conexión por vía férrea con la red de Brasil. Como menciona Rodríguez Miranda (2014), estos temas no surgen como relevantes en relación al ordenamiento territorial desde la visión local en Rivera-Santana do Livramento y Río Branco-Jaguarão, pero si son temas que se manejan desde la visión de los gobiernos departamentales y tienen alcance nacional y supranacional (Rodríguez Miranda, 2014: 80) e impactos territoriales importantes para la región. De hecho, si se toman como referencia las “Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible para la Región Este” (constituida por los departamentos de Cerro Largo, Lavalleja, Rocha, Maldonado y Treinta y Tres), dentro del capítulo de lineamientos de estrategia territorial

encontramos el artículo 10 para actividades logísticas y portuarias¹⁴, que menciona en el apartado b) la hidrovía para la Laguna Merín.

En definitiva, los temas de ordenamiento territorial mencionados por los entrevistados en Rivera y Santana do Livramento y Rio Branco y Jaguarão, que constituyen los desafíos más latentes a abordar por estas ciudades en relación al ordenamiento territorial en la frontera, podrían ser proyectados para otras aglomeraciones urbanas de frontera de los departamentos que limitan con Brasil. Es posible que las ciudades compartan algunas problemáticas o desafíos similares, relacionadas al tratamiento de los temas mencionados en el Cuadro 5 u otros que se puedan sumar, sobre los que se podría elaborar una visión estratégica, o un modelo de desarrollo territorial ambiental y socialmente sustentable, teniendo en cuenta aspectos como la planificación de servicios e infraestructuras territoriales, propuestas de desarrollo regional o fortalecimiento institucional.

2.6. ¿Hacia una Estrategia Regional para la frontera?

Las Estrategias Regionales están referidas al territorio nacional y son de carácter estructural. Como mencionábamos en el punto 1.4.3., pueden abarcar áreas de dos o más departamentos si cuentan con situaciones y oportunidades similares.

Es necesario recordar que en el marco jurídico nacional, todos los aspectos a desarrollar en las Estrategias Regionales son materia de competencia departamental, aunque requieren la debida coordinación con el nivel nacional. Para la aprobación de estas normas se requiere la voluntad del Poder Ejecutivo y de los Gobiernos Departamentales interesados y, según Bello (2014), *“se requieren dos tipos de actos jurídicos para aprobar las estrategias regionales: un decreto del Poder Ejecutivo y a su vez normas jurídicas provenientes de cada uno de los Gobiernos Departamentales de que se trate”* (Bello, 2014: 58).

¹⁴ “Artículo 10º.- (Actividades logísticas y portuarias): a) Promover la localización de actividades logísticas y portuarias multipropósito que requieren profundidades para embarcaciones de gran calado en un punto de la costa oceánica, satisfaciendo demandas de alcance nacional e internacional, y garantizando el mayor equilibrio territorial y la mitigación de eventuales impactos negativos. B) Impulsar la localización de actividades logísticas y portuarias en la Laguna Merín y sus afluentes, de escala y tipo concordante con el marco de la política pública de promoción a la Hidrovía Uruguay-Brasil. C) Potenciar la articulación de las infraestructuras logísticas y portuarias existentes y futuras de la Región, promoviendo un funcionamiento compatible y complementario, que no interfiera con el potencial de desarrollo turístico y la valorización de sus recursos ambientales.”- (Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la Región Este: Decreto Nº 360/013 del Poder Ejecutivo del 06/11/2013)

Según un informe del MVOTMA (2011), las Estrategias Regionales conducen a la necesaria coordinación interinstitucional sin menoscabo de la competencia del Gobierno Departamental y las necesarias políticas nacionales en la materia. *“El nicho entre formulaciones generalistas y disposiciones pormenorizadas en que se ubican las estrategias se amplía y profundiza en la medida que se logran los acuerdos. Este nicho brinda un marco de coherencia y articulación que posibilita a la vez el desarrollo de los instrumentos departamentales y locales y las disposiciones nacionales”* (MVOTMA, 2011: 17).

Así, las Estrategias Regionales cabrían en un espacio intermedio de articulación y coordinación entre el nivel nacional y los diferentes departamentos que estén involucrados en las mismas. Pero en este sentido, el informe del MVOTMA (2011) aclara que las Estrategias Regionales no implican *“una afectación de las competencias departamentales”*, como por ejemplo la categorización de suelo (MVOTMA, 2011: 19).

Pero además, *“las Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial se refieren a porciones de territorio nacional extensas y complejas, involucradas en transformaciones estructurales. Por tanto y en términos generales, se considera adecuado un horizonte temporal amplio, para visualizar tendencias y contextos cambiantes y señalar la previsión y el rumbo deseado de las transformaciones”* (MVOTMA, 2011: 19).

En este sentido, la elaboración y concreción de Estrategias Regionales para la región de frontera entre Uruguay y Brasil implicaría que los actores involucrados (concretamente entre los departamentos de Artigas, Rivera, Cerro Largo, Treinta y Tres y Rocha en conjunto con el Poder Ejecutivo) se embarcasen en un proceso de diagnóstico, revisión y concertación sobre los distintos puntos o problemas sobre los cuales elaborar una visión estratégica de la región, identificando las oportunidades y problemas característicos sobre los cuales ameritaría esta elaboración.

Como mencionamos a lo largo del trabajo, en base al trabajo de campo y a la investigación bibliográfica en la materia, podría decirse que la región de frontera entre Uruguay y Brasil comparte problemas y oportunidades propios en materia de desarrollo y gestión territorial. Pero éstos están fuertemente vinculados a las dinámicas transfronterizas, y por lo tanto, por lo menos para el caso de las aglomeraciones urbanas de frontera abordadas, la superación de estos problemas y el máximo aprovechamiento de esas oportunidades podría estar más ligado a la concreción de acuerdos binacionales o innovaciones institucionales entre ambos países, o entre las autoridades locales, que a la generación de

una visión de los departamentos respecto a una estrategia de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible deseable para la región.

CONCLUSIONES

La Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible en Uruguay, de a ratos parecería tener pretensiones totalizantes, en el sentido que puede llegar a ser difícil decir qué temas entran en la órbita del ordenamiento territorial y qué temas no. Entre la función concreta de categorizar los distintos usos del suelo de un territorio, hasta la finalidad generalista de *“mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales”* (Art. 3º de la Ley 18.308) podría haber una diversidad importante de temas o problemáticas vinculadas al ordenamiento territorial y al desarrollo sostenible.

Para abordar este posible espectro, existen los instrumentos de OT y DS definidos en la Ley. Éstos se podrían interpretar grosso modo de manera jerárquica o desde una lectura en un sentido vertical, donde arriba habría instrumentos que sirven para explicitar objetivos, metas o un rumbo hacia donde se quiere conducir (generalmente llamados en el texto como Directrices o Estrategias), y abajo otros instrumentos donde quedarían definidas cuestiones más concretas y cuya utilidad sería más instrumental (son los Planes y las Ordenanzas). La lógica consistiría en que los segundos tipos de instrumento estarían al servicio de los primeros, ya que contendrían las formas de cómo llevar a cabo aquello que quedó explicitado como objetivo o rumbo. Pero la Ley no propone plazos o un orden de elaboración de los instrumentos, por lo cual la jerarquía podría ser relativa.

Una de las conclusiones a las que llego como producto de este trabajo, es que puede ser difícil definir qué asuntos son materia de ordenamiento territorial y qué asuntos no, y eso podría conllevar el peligro de superponer el ordenamiento territorial con el desarrollo

territorial. La dificultad podría estar en el hecho de que la finalidad del ordenamiento territorial (art. 3 de la Ley) se podría confundir con lo que es la materia (art. 4), pero también en que la definición de los instrumentos puede llegar a ser ambigua o confusa, ya que plantea niveles distintos de interpretación e intervención de la realidad con especificaciones más o menos abiertas. Concretamente, y retomando la interpretación vertical de los instrumentos que comentaba previamente, podría confundirse el nivel superior de instrumentos con la discusión y elaboración de un plan o una estrategia de desarrollo para un territorio (ya sea en una escala nacional, regional o departamental).

En este sentido rescato nuevamente la afirmación que realiza Magri (2011) en relación al vínculo entre Ordenamiento Territorial y Desarrollo Territorial. Dirá que entre ambos conceptos no existe una relación causal, en el sentido que *"no necesariamente el ordenamiento conduce al desarrollo, ni el desarrollo presiona para que se ordene el territorio. No sólo son conceptualmente diferentes sino que su naturaleza como acción institucional significa procedimientos diferentes"* (Magri, 2011: 90).

El Desarrollo Territorial y el Ordenamiento Territorial podrían llegar a coincidir en los fines o en los principios que los rigen, pero conceptualmente son diferentes. En este sentido, las Estrategias Regionales son instrumentos para los cuales no se puede perder de vista la cuestión de que son específicos para el ordenamiento territorial. La ambigüedad o confusión a la que me refiero puede estar relacionada al uso de palabras o frases, como por ejemplo las que se encuentran en el texto de la Ley para definir los contenidos de las Estrategias Regionales, como *"b) Lineamientos de estrategia territorial..."* o *"d) Propuestas de desarrollo regional..."* (Art. 12, Ley 18.308). Estas expresiones podrían implicar conceptos que escapan a la materia del ordenamiento territorial propiamente, y que se aproximan más al desarrollo territorial, que implicaría una categoría inclusiva. En términos generales, una Estrategia Regional en OT y DS debería ser instrumental a un modelo de desarrollo territorial para una región.

Esta es una primer advertencia o consideración para la posible elaboración de Estrategias Regionales para la frontera entre Uruguay y Brasil. Otra está referida a la cuestión de si es suficiente compartir problemas y oportunidades en materia de desarrollo y gestión territorial para estar en condiciones de elaborar una Estrategia Regional, o en definitiva, si éstos son criterios suficientes para asumir que esa porción de territorio puede ser considerada una región a partir de la constatación de estas condiciones. Y relacionado a esto, también está la cuestión de los límites de la región.

A lo largo de la frontera entre Uruguay y Brasil es posible encontrar desafíos y oportunidades en materia de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible. En este trabajo se abordaron en relación a dos aglomeraciones urbanas de frontera que fueron las que abarcó el trabajo de campo de la investigación del NIEDT: Rio Branco – Jaguarão y Rivera – Santana do Livramento. Queda por determinar cómo es la situación en otras ciudades de frontera y también evaluar respecto a otros espacios no urbanos, para poder considerar toda la diversidad de realidades presentes a lo largo de los 1.068 km que componen la frontera entre Uruguay y Brasil.

Pero además, hay otro elemento a considerar en relación a las Estrategias Regionales, que es el de distinguir si la superación de los problemas que puedan llegar a ser identificados y el máximo aprovechamiento de las oportunidades que se puedan presentar, podría estar más ligado a la concreción de acuerdos binacionales o innovaciones institucionales entre ambos países o entre las autoridades locales de dos ciudades, que a la generación de una visión de un grupo de departamentos respecto a una estrategia de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible deseable para la región.

En este sentido, es interesante pensar sobre cuáles son las principales restricciones institucionales de toma de decisión, gobernabilidad y gestión, que enfrentan los gobiernos locales de ambos países para dar solución a las problemáticas emergentes en términos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible. En definitiva, cuestionarse qué posibilidades y qué restricciones tienen los gobiernos locales para articular soluciones en conjunto para problemáticas de las dos ciudades.

A lo largo de este trabajo hemos visto que algunos temas o desafíos vinculados al ordenamiento territorial y al desarrollo sostenible, adquieren una impronta particular determinada por la frontera. En la mayoría de los casos, la superación de estos desafíos implicaría consensos, cooperación, coordinación y acciones conjuntas entre distintos niveles de gobierno de ambos países y la sociedad civil, para alcanzar objetivos de desarrollo y sustentabilidad en las ciudades. Pero esto entra en conflicto con los esquemas de la política nacional.

Es posible que más que generar nuevos marcos normativos (los instrumentos de la LOTDS son normas jurídicas) a los que los actores locales deban referirse para operar en el territorio, sea necesario levantar las barreras que impiden a los actores de la frontera hacer un mejor aprovechamiento de los recursos y los servicios que dispone la aglomeración urbana como un todo. Como plantea Rodríguez Miranda (2014), *“la integración*

transfronteriza debe ser construida con los actores locales y desde los actores locales, dentro de un marco nacional de definiciones respecto al relacionamiento con Brasil y las cuestiones de frontera, pero con ciertos ámbitos de decisión efectiva sobre el proceso que descansa en los gobiernos locales y en las organizaciones de la sociedad local” (Rodríguez Miranda, 2014: 86).

BIBLIOGRAFÍA

- Bello, S. (2014). Valor jurídico de los instrumentos de ordenamiento territorial. Revista De La Facultad De Derecho (2º época), N° 30, 55-64. Recuperado de:
<http://www.revistafacultadderecho.edu.uy/ojs-2.4.2/index.php/rfd/article/view/86/90>
- Bervejillo, F. (2005). Algunas definiciones para la formación en Ordenamiento Territorial. IV Encuentro de Postgrados Iberoamericanos sobre Desarrollo y Políticas Territoriales. Toluca, México.
- BID (2013). Anexo 2. Indicadores de la Iniciativa Ciudades Emergentes Sostenibles. Guía Metodológica. Disponible en: <http://www.iadb.org/es/temas/ciudades-emergentes-y-sostenibles/publicaciones-ciudades-sostenibles,18715.html>
- Boisier, S. (2001). Knowledge Society, Social Knowledge and Territorial Management, Sevilla, Instituto de Desarrollo Regional; Fundación Universitaria (Documento de Trabajo, N° 5).
- Boisier, S. (2003). ¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica? Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 27. Caracas.
- Clemente, I. (2010) "La región de frontera Uruguay-Brasil y la relación binacional: Pasado y perspectivas," en Revista Uruguaya de Ciencia Política, N° 19. pp.165-184.
- Gorosito, R., Ligrone, P. (2009). Sistema de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Cap. 3: Los principios Rectores del Ordenamiento Territorial. Editorial La Ley Uruguay.
- Guimaraes, R. (1998). La ética de la sustentabilidad y la formulación de políticas de desarrollo. Disponible en:
<http://www.uv.mx/personal/fpanico/files/2011/04/Guimaraes-la-etica-de-la-sustentabilidad.pdf>
- Lebret, L. J. (1969). Dinámica concreta de desarrollo, Barcelona, Editorial Herder.
- Magri, A. (2011). Un quinquenio cargado de futuro: la descentralización y el ordenamiento territorial en Uruguay. Revista de Ciencias Sociales. Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. V. 24 N° 28.

- Mançano, B. (2009). *Territorio, teoría y política*. Tomado de:
<http://www.modulosocioterritorial.files.wordpress.com/2009/08/1bernardo.pdf>
- Marrero Marín, Aguila Cudeiro, Martínez Pérez y Azorín Domínguez (2012). "Referentes teóricos del ordenamiento territorial y su impacto en el desarrollo local endógeno" en Observatorio de la Economía Latinoamericana, N° 166. Texto completo en
<http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/cu/2012/>
- Mazzei, E. (2013). *Fronteras que nos unen y límites que nos separan*. Melo, Cerro Largo. Disponible en:
[http://www.cci.edu.uy/sites/default/files/Mazzei,%20E.%20\(2013\).%20Fronteras%20que%20nos%20unen%20y%20l%C3%ADmites%20que%20nos%20separan.%20Montevideo%3A%20Imprenta%20CBA.pdf](http://www.cci.edu.uy/sites/default/files/Mazzei,%20E.%20(2013).%20Fronteras%20que%20nos%20unen%20y%20l%C3%ADmites%20que%20nos%20separan.%20Montevideo%3A%20Imprenta%20CBA.pdf)
- Mazzei, E. y De Souza, M. (2013). *La frontera en cifras*. Melo, Cerro Largo. Disponible en:
<http://www.cci.edu.uy/publicaciones/cci-05/5.pdf>
- MVOTMA (2010). *Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Aproximación Básica*. Documento de Trabajo de la DINOT. Disponible en:
<http://www.mvotma.gub.uy/sala-de-prensa/item/10003577-directrices-nacionales-de-ordenamiento-territorial.html>
- MVOTMA (2011). *Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible Metropolitanas*. Serie Documentos. Disponible en:
http://archivo.presidencia.gub.uy/metropolitana/docs/EROT_M_interior_17_10_11.pdf
- Núcleo Interdisciplinario de Estudios de Desarrollo Territorial (2013). *Avances de investigación: La construcción de los conceptos de "territorio" y "desarrollo territorial" en clave interdisciplinaria*. Documento de trabajo N°1. UDELAR. Disponible en: <http://desarrolloterritorial.ei.udelar.edu.uy/publicaciones>
- Rodríguez Miranda, A. (coord.) (2014) *Mapeo de capacidades territoriales y desarrollo productivo. Oportunidades de intervención para el desarrollo local con inclusión*. Convenio Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Industria, Minería y Energía e Instituto de Economía (Facultad de Ciencias Económicas, UDELAR). Mastergraf: Montevideo, enero 2014. ISBN: 978-9974-8368-8-4.

Rodríguez Miranda, A. (coord.) (2014) Aglomeraciones urbanas transfronterizas: principales restricciones y oportunidades para el desarrollo local. Estudio de casos: Rivera - Santana do Livramento y Río Branco - Yaguarón, Núcleo Interdisciplinario de Estudios de Desarrollo Territorial (EI-UDELAR), Informe Final Convenio Asociación Pro-fundación para las Ciencias Sociales y OPP-DINOT-MREE. Noviembre 2014

Santos, M. (2002). O dinheiro e o território. In Território Territórios. Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense – Associação dos Geógrafos Brasileiros. Niterói.

Soley Gutiérrez, D. (2007). Derecho al Desarrollo: hacia una perspectiva multidimensional. Discurso pronunciado por Daniel Soley Gutiérrez, Defensor Adjunto de los Habitantes, con ocasión de la Jornada conmemorativa y reflexiva “Actualizando los Derechos Humanos... interrogantes, condicionantes y posibilidades en el contexto actual del Derecho Humano al Desarrollo”. San José, Costa Rica, diciembre 10 y 11, 2007, Día Internacional de los Derechos Humanos.

Tommasino, H., Foladori, G, Taks, J. (2005). La crisis ambiental contemporánea. En: G. Foladori y N. Pierri (eds) ¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable. México: UAZ/Porrúa.

Veiga, D. (2010). Estructura social y ciudades en el Uruguay: Tendencias Recientes. Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Uruguay.

Páginas web consultadas:

<http://www.mvotma.gub.uy/>

<http://www.impo.com.uy/>

<http://www.parlamento.gub.uy/>

<http://www.iadb.org/es/temas/ciudades-emergentes-y-sostenibles/iniciativa-ciudades-emergentes-y-sostenibles,6656.html>

Fuente de las fotografías:

Las fotografías de Rio Branco y Jaguarão fueron tomadas por Camila Marisquirena en agosto de 2013. Las fotografías de Rivera y Santana do Livramento fueron tomadas de las siguientes páginas web:

<https://fronterasblog.files.wordpress.com/>

<http://planejandoviagem.files.wordpress.com/>

<http://static.panoramio.com/photos/original/17804126.jpg>

ANEXOS

Anexo 1. *Ámbito donde se desarrolló la pasantía, objetivos y actividades.*

Anexo 2. *Autoevaluación de la experiencia de formación y recomendaciones para futuras experiencias.*

Anexo 3. *Cuadro de Instrumentos de la LOTDS*

Anexo 4. *Pauta de entrevista utilizada en el trabajo de campo, según tipo de actor a entrevistar*

Anexo 5. *Cuadro de actores entrevistadas en la investigación*

ANEXO 1

Ámbito donde se desarrolló la pasantía, objetivos y actividades.

1.1. ÁMBITO DONDE SE DESARROLLÓ LA PASANTÍA

1.1.1. El Núcleo Interdisciplinario de Estudios de Desarrollo Territorial



**Núcleo Interdisciplinario de
Estudios del Desarrollo Territorial**

Logo del NIEDT.

El Núcleo Interdisciplinario de Estudios del Desarrollo Territorial es un grupo conformado por investigadores de varios Servicios de la UDELAR, que refieren a diferentes miradas disciplinares: Ciencia Política, Economía, Sociología, Trabajo Social, Geografía, Comunicación, Arquitectura.

El Núcleo tiene su antecedente en el año 2007, relacionado con el dictado del Módulo transversal sobre Desarrollo Territorial en Facultad de Ciencias Sociales (FCS), pero se fortalece con la creación de la Licenciatura en Desarrollo en la misma Facultad, dictando desde 2009 un Módulo Optativo Integral de Desarrollo Territorial. En 2012 comienza a funcionar como Núcleo Interdisciplinario en el EI de UDELAR, correspondiendo su aprobación a la convocatoria 2011 de nuevos núcleos en el EI. La coordinación del Núcleo es compartida por Altair Magri (FCS-Instituto de Ciencia Política) y Adrián Rodríguez Miranda (Facultad de Ciencias Económicas-Instituto de Economía).

El objetivo del Núcleo es constituir un espacio de enseñanza, investigación y extensión en la temática del desarrollo territorial subnacional y regional, compatibilizando sus distintas dimensiones de abordaje interdisciplinar sobre pautas compartidas y específicas de cada disciplina, que conjuguen una mirada consensuada acerca del significado y prácticas, así como resultados y escenarios del desarrollo territorial en el Uruguay¹⁵.

1.1.2. Líneas de Trabajo

Dentro de su plan de investigación para el período 2014, el Núcleo desarrolló 3 líneas de trabajo principales¹⁶:

- Línea de trabajo 1: Conceptualización y operacionalización del concepto de territorio y Desarrollo Territorial. Su objetivo fue conformar un espacio de debate acerca de la conceptualización y operacionalización del concepto desarrollo territorial para presentar la temática territorial, sus potencialidades y problemas, y contribuir a avanzar en el debate para la generación de instrumentos de categorización y tipificación de políticas y programas de desarrollo local actualmente en práctica, de naturaleza territorial y/o transversal, de origen nacional y subnacional, en el marco de una perspectiva interdisciplinaria.
- Línea de trabajo 2: Análisis de caso de municipios o territorios seleccionados. Su objetivo consistió en analizar municipios o territorios seleccionados desde una perspectiva territorial, así como su proceso de desarrollo y la evolución de la aplicación de planes de políticas y programas de apoyo.
- Línea de trabajo 3: Creación de un observatorio de desarrollo territorial. El observatorio es el instrumento para viabilizar y difundir las investigaciones que desarrolla el Núcleo.

La pasantía se inscribió en la línea de trabajo 2, en particular, para trabajar sobre los casos de dos aglomeraciones urbanas transfronterizas: Rivera-Santana Do Livramento y Río Branco-Jaguarão.

¹⁵ Tomado de la página web del Núcleo: <http://desarrolloterritorial.ei.udelar.edu.uy/presentacion/objetivos/>

¹⁶ Tomado de la página web del Núcleo: <http://desarrolloterritorial.ei.udelar.edu.uy/presentacion/lineas-de-trabajo/>

1.1.3. Integrantes del Núcleo

Coordinadores:

Dra. Altaïr Magri, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales.

Dr. Adrián Rodríguez Miranda, [Instituto de Economía](#), Facultad de Ciencias Económicas y Administración.

Integrantes:

Lic. Manuela Abrahan, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales.

Mag. Raquel Alvarado, Departamento de Geografía, Facultad de Ciencias.

Lic. Florencia Beder, Licenciatura en Desarrollo, Facultad de Ciencias Sociales.

Lic. Gustavo Cánepa, Departamento de Geografía, Facultad de Ciencias.

Lic. Andrea Franco Quinteros, egresada de Licenciatura en Ciencias de la Comunicación.

Mag. María del Huerto Delgado, Unidad Permanente de Vivienda, Facultad de Arquitectura.

Mag. Sebastián Goinheix, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración.

Dr. Juan Hernández, Departamento de Geografía, Facultad de Ciencias.

Lic. Patricia Oberti, Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales.

Mag. Leticia Ogues, Área de Teoría y Metodología, Licenciatura en Ciencias de la Comunicación.

Lic. Rafael Tejera, Espacio Interdisciplinario.

Mag. Carlos Troncoso, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración.

Dr. Pablo Galaso, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración.

Ec. Pedro Barrenechea.

Maestrando Diego Garcia da Rosa, Adscripto a Regional Norte de UdeAR.

Dr. Gabriel Ríos, Regional Norte de UdelaR.

Dra. Isabel Clemente, Facultad de Ciencias Sociales.

Doctorando Martín Freigedo, Facultad de Ciencias Sociales.

Dr. Gustavo Ferreira De Mattos, CCEEA, Tacuarembó.

Dra. Amalia Stuhldreher, Facultad de Ciencias Sociales, Tacuarembó.

Dr. Daniel Rótulo, Facultad de Derecho.

Colaboradores:

Dr. José Arocena

Mag. Virginia Fernández

Ec. Hugo Roche

1.2. OBJETIVOS DE LA PASANTÍA

El objetivo general de la pasantía fue contribuir a las actividades del Núcleo, pero en particular apoyar en las actividades referidas a la investigación de los dos estudios de caso (Rivera-Santana Do Livramento y Río Branco-Jaguarão) en las etapas de dichos procesos que comprendió el período de la pasantía (junio-setiembre de 2014).

Dentro de ese esquema, en particular, la pasantía cumplió con los siguientes objetivos específicos:

- Apoyar en la sistematización de antecedentes y bibliografía sobre los casos definidos.
- Apoyar la planificación y gestión del trabajo de campo, así como en su realización.
- Redactar un informe sobre la dimensión socio-territorial a partir del análisis de la información obtenida, contrastando la información proveniente de los indicadores con fuentes secundarias y estadísticas disponibles, y la información e indicadores obtenidos del trabajo de campo.

Con el fin de concretar los objetivos señalados, se estableció en el Plan de Trabajo una rutina con sede en el Instituto de Economía (IEcon) de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, del cual es parte el Núcleo.

Esta situación no sólo constituyó un ámbito adecuado para la realización de la tarea, son que tuvo el agregado de poder conocer y vivenciar como funciona un instituto de investigación.

También se definió en el Plan un tutor académico, que fue Altair Magri, y un responsable por el Núcleo, que fue Adrián Rodríguez Miranda.

1.3. ACTIVIDADES Y CRONOGRAMA

Previo al comienzo de la pasantía, se definió con el responsable por el Núcleo y la tutora académica el siguiente cronograma de actividades:

Junio

- Apoyo a la sistematización de bibliografía y antecedentes seleccionados sobre los estudios de caso.
- Reuniones generales donde se discutirán criterios conceptuales y metodológicos. Cada dos semanas aproximadamente (o con mayor frecuencia si es requerido).
- Apoyar el diseño y la planificación de las salidas de campo. Identificar la información a relevar y los actores a entrevistar. Apoyar en la realización del campo.
- Apoyar en la elaboración de la pauta de entrevista en clave interdisciplinaria para extraer la información necesaria desde las distintas miradas

Julio-Agosto

- Apoyo en la realización del campo. Realización de entrevistas y procesamiento de la información.
- Apoyar en la elaboración de los indicadores cualitativos que se pretenden con esa información, en la verificación de información cuantitativa y procesamiento de nueva información cuantitativa incorporada.

Setiembre

- Redactar un informe sobre los resultados del trabajo de campo, incluyendo un análisis preliminar desde la mirada de las dimensiones y variables definidas en el área social-territorial y que integre en forma crítica la información de los indicadores elaborados previamente, con información secundaria y estadísticas disponibles. En particular, se dará cuenta del estado de situación para los casos de Rivera-Livramento y Rio Branco-Yaguarón, sobre agenda de trabajo y desafíos en términos de gobernanza para el desarrollo local dentro de la problemática transfronteriza. Este análisis parcial será un insumo para el Núcleo para la elaboración del informe final sobre los estudios de casos, aportando al análisis más integral de los estudios de caso en clave interdisciplinaria.

Las salidas de campo se realizaron los días 10 y 11 de Junio en Rivera y Santana do Livramento, 13 y 14 de Agosto en Rio Branco y Jaguarão, y 27 y 28 de Agosto nuevamente en Rivera y Santana do Livramento. Además, durante el 11 de Junio el equipo de investigación concurrió al Foro Internacional “*Una frontera en avanzada. Construyendo un territorio binacional de oportunidades para el desarrollo*”, que se llevó adelante en la ciudad de Rivera. En todas estas instancias participé activamente, cumpliendo con el plan de trabajo pautado.

ANEXO 2

Autoevaluación de la experiencia de formación y recomendaciones para futuras experiencias.

Considero que el trabajo de pasantía funcionó de forma excelente. La experiencia estuvo muy alineada con mis intereses y con la formación específica dentro de la Licenciatura en Desarrollo. Creo que globalmente la pasantía constituyó un proceso de aprendizaje rico y profundo.

Como mostraba en el Anexo 1, el Núcleo Interdisciplinario de Estudios de Desarrollo Territorial es un espacio de investigación conformado por especialistas de distintas disciplinas que se encuentran abocados a los estudios territoriales. Muchos de estos especialistas son los mismos que idearon y trabajan actualmente en el Módulo Optativo Integral en Desarrollo Territorial (MOIDT), por el cual opté como parte de mi formación en la LED. De hecho, en la página web del Núcleo¹⁷ se menciona a la LED y al MOIDT como antecedentes directos del Núcleo. Por lo tanto, la receptividad por parte del equipo de investigación a los aportes de mi formación específica fue muy buena, cosa que resultó muy favorable para el transcurso de la pasantía porque las expectativas de ambas partes estuvieron equilibradas desde el comienzo.

Por lo anterior también, tanto por el ámbito de inserción de la pasantía como por la temática del estudio, hubo una correlación muy directa con mi formación dentro de la LED. En este sentido, todo el bagaje de conocimiento que traía, sobre todo de mi pasaje por el MOIDT, me resultó muy útil para afrontar la temática de la investigación y para la posterior elaboración de este trabajo final. En términos generales puedo decir que me sentí

¹⁷ <http://desarrolloterritorial.ei.udelar.edu.uy/>

familiarizada con los conceptos, las ideas y el lenguaje que se empleó en el trabajo cotidiano dentro del equipo de investigación.

Considero que la experiencia fue una excelente oportunidad para conocer de primera mano de qué manera se puede investigar en desarrollo territorial y sobre qué problemáticas. También pude ver cómo bajar a realidades concretas, aspectos teóricos y metodológicos abordados a lo largo de la carrera y del Módulo. Asuntos como qué entendía el equipo de investigación por desarrollo territorial, o las técnicas de abordaje de las problemáticas territoriales, fueron un trasfondo constante durante la investigación, por lo cual todo el conocimiento y el lenguaje adquirido durante la carrera fue imprescindible para aprovechar lo mejor posible la experiencia. Participar en una experiencia concreta de investigación en este campo me permitió poner en juego lo aprendido a lo largo de la carrera, tanto de nivel Nacional como específicos del nivel Territorial, con lo cual constituyó un ámbito propicio para el aprendizaje y la re interpretación de las ideas y conceptos asimilados en los cursos.

Me resultó interesante ser testigo del proceso de investigación del equipo, y hacerme parte del mismo durante el período de la pasantía. Particularmente me pareció muy instructivo poder ver, entender y participar de la evolución de la investigación: leer el proyecto de investigación y el plan de trabajo del equipo, conocer el fundamento que habían utilizado para el diseño de las entrevistas y el trabajo de campo, interiorizarme con los antecedentes, participar del campo, ver la reformulación de algunos aspectos que fueron surgiendo a raíz del campo y del avance de la investigación, leer los avances que se entregaron a la contraparte, participar del procesamiento de las entrevistas y la operacionalización de las mismas de manera de contrastar las hipótesis que habían sido planteadas en el proyecto, etc. Ver el transcurso de la investigación de principio a fin me resultó de gran ayuda para comprender cómo puede ser dado un proceso de investigación, y también para aterrizar varias cuestiones que habíamos compartido en el Taller de Desarrollo durante el primer semestre, cuestiones que en su momento no llegué a visualizar del todo.

Por otra parte, el trabajo de campo constituyó una oportunidad muy valiosa para hacer interactuar el conocimiento de carácter académico con la realidad experimentada por actores de la realidad concreta, conexión necesaria para incidir en la transformación social con miras al desarrollo territorial.

Quiero destacar que a pesar de no haber estado desde el principio de la investigación (por el período que abarcó la pasantía en relación a toda la investigación), el equipo me facilitó

todo el material de trabajo disponible que venían utilizando hasta el momento en que me integré y evacuó todas las dudas que me surgieron, tanto de los antecedentes de la investigación como de la metodología empleada y procedimientos. En ese sentido, la sensación fue siempre de una gran apertura por parte del equipo de investigación y predisposición al intercambio.

También puedo decir que para esta pasantía, la utilidad de mi formación en la LED estuvo en parte jugada en su perfil con énfasis interdisciplinario, ya que el equipo de investigación y el enfoque mismo de la investigación supusieron la integración de distintas miradas sobre la realidad a estudiar. La LED tiene la particularidad de incorporar en su formación asignaturas de disciplinas específicas (como la Ciencia Política o la Sociología) y también asignaturas que buscan una mirada interdisciplinar sobre los problemas del desarrollo, de manera que el estudiante adquiera una visión más integral. Esa particularidad hace también que el estudiante de la LED sea capaz de comprender algunas lógicas desde las que operan típicamente otros profesionales de las Ciencias Sociales, lo cual constituye una habilidad importante a la hora de integrarse a un equipo de investigación multidisciplinario, como fue el equipo con el cual trabajé durante la pasantía.

En definitiva, realizar actividades en un grupo multidisciplinario aportó sustancialmente a mi formación profesional, ya que pude aplicar en la práctica investigativa de campo la experiencia teórico-metodológica adquirida en la licenciatura.

Un aspecto importante que me gustaría destacar, fue la presencia de Florencia Beder en el equipo de investigación, quien en ese momento había egresado de la LED habiendo hecho su pasantía en el Núcleo durante el 2013. Ella constituyó un factor importante de integración durante mi incorporación al equipo, generando un proceso de inducción agradable y armonioso, y transmitiéndome todos los aspectos relevantes de su experiencia como pasante en el Núcleo durante el año previo. Más allá de sus cualidades personales que me hicieron sentir familiarizada e integrada en el ámbito del Núcleo desde un principio, creo que la posibilidad de que existiera un antecedente exitoso de una estudiante de la LED que hubiera realizado su pasantía en ese mismo lugar previamente, me hizo sentir más confiada, informada y segura.

Pensando en el proceso general de mi experiencia en el Taller y la pasantía, y reflexionando sobre las experiencias de pasantías de algunos de mis compañeros, creo que un aspecto importante consiste en que el estudiante acierte con el ámbito y la temática de la misma. En este sentido, recomendaría una búsqueda activa por parte de los estudiantes, reflexionando

sobre cuál o cuáles son los temas de su interés y buscando espacios de trabajo que estén acordes a ese perfil sobre el que le interesa profundizar. Es comprensible que a veces los tiempos apremien y la oportunidad se pueda imponer sobre los intereses personales, pero siendo una instancia tan fundante de aprendizaje y producción, parecería importante lograr una conexión entre la orientación que pretende el estudiante y el ámbito donde se desarrollará la pasantía.

También, para que la pasantía y la elaboración del informe final constituyan una instancia profunda de aprendizaje, es importante garantizar que el tutor académico sea una persona comprometida y dispuesta con el estudiante, que exija un nivel acorde a lo que es un trabajo de egreso y que esté dispuesto a ser crítico y orientar responsablemente todas las sugerencias de mejora que recomiende.

ANEXO 3

Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, definidos en la Ley 18.308

Ámbito / Escala	Instrumento	Objeto	A quién corresponde su elaboración	Ejemplos
Nacional	Directrices Nacionales <i>Artículos 9 y 10</i>	<p>A) Establecimiento de las bases y principales objetivos estratégicos nacionales en la materia.</p> <p>B) Definición básica de la estructura territorial e identificación de actuaciones territoriales estratégicas.</p> <p>C) Formulación de criterios, lineamientos y orientaciones generales para los demás instrumentos.</p> <p>D) Determinación de espacios sujetos a régimen especial de protección del medio ambiente.</p> <p>E) Incentivos y Sanciones para la concreción de los planes.</p> <p>F) Medidas de fortalecimiento institucional, cooperación y coordinación para la gestión del territorio.</p>	Poder Ejecutivo, con la participación de entidades públicas competentes y Gobiernos Departamentales, y con la contribución del Comité Nacional de Ordenamiento Territorial.	Anteproyecto de Ley de Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (versión CONAOT 22.05.2012, disponible en: www.mvotma.com.uy)
	Programas Nacionales <i>Artículo 11</i>	Establecer bases estratégicas y acciones para la coordinación y cooperación entre las instituciones públicas en ámbitos territoriales concretos o en el marco de sectores específicos de interés territorial nacional.	MVOTMA, a través de DINOT (por sí o con otros organismos públicos), y con la contribución del Comité Nacional de OT.	No hay

Regional (dos o más departamentos que compartan problemas y oportunidades en materia de desarrollo y gestión territorial)	Estrategias Regionales <i>Artículos 12 y 13</i>	A) Establecer objetivos regionales de mediano y largo plazo. B) Lineamientos de estrategia territorial, contemplando la acción coordinada del Gobierno Nacional, los Gobiernos Departamentales y los actores privados. C) Planificación de servicios e infraestructuras territoriales. D) Propuestas de desarrollo regional y fortalecimiento institucional.	Concertación formal entre el Gobierno Nacional (representado por MVOTMA) y Gobiernos Departamentales involucrados.	Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la Región Este: Decreto N° 360/013 del Poder Ejecutivo (06/11/2013).
Departamental	Ordenanzas Departamentales <i>Artículo 15</i>	Determinaciones generales respecto a la gestión, planificación y actuación territorial en el Departamento	Gobiernos Departamentales	Ordenanza Departamental de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente de Maldonado: Decreto N° 3866 de la Junta Departamental de Maldonado (27/04/2010)
	Directrices Departamentales <i>Artículo 16</i>	Ordenamiento estructural del territorio departamental, determinando las principales decisiones sobre el proceso de ocupación, desarrollo y uso del mismo. Planificar el desarrollo integrado y ambientalmente sostenible del territorio departamental, mediante el ordenamiento del suelo y la previsión de los procesos de transformación del mismo.	Gobiernos Departamentales	Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Colonia: Decreto N° 036/2013 de la Junta Departamental de Colonia (28 y 30/08/2013 y 4 y 27/09/2013)

	Planes Locales <i>Artículo 17</i>	Ordenamiento de ámbitos geográficos locales dentro de un departamento.	Gobierno Departamental y autoridades locales	Plan Local de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la Microrregión de Mercedes: Decreto N° 1800 de la Junta Departamental de Soriano (15/04/2013)
Interdepartamental	Planes Interdepartamentales <i>Artículo 18</i>	Ordenamiento estructural y detallado en los casos de micro regiones compartidas.	Gobiernos Departamentales involucrados	Plan Interdepartamental de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Cerro Chato y su microrregión inmediata: en proceso.
Instrumentos Especiales <i>Capítulo IV</i>	Se incluyen entre otros: Planes parciales, Planes Sectoriales, Programas de Actuación Integrada, Inventarios, Catálogos y otros instrumentos de protección de bienes y espacios <i>Artículos 19 a 22</i>	Complementarios o supletorios de los anteriores	Gobiernos Departamentales	Plan Parcial del Microcentro de la Ciudad de Rivera: Decreto N°96 de la Junta Departamental de Rivera (02/01/2012)

ANEXO 4

Pauta de entrevista utilizada en el trabajo de campo, según tipo de actor a entrevistar.

Se presentan a continuación puntos de información que se pretenden obtener mediante las entrevistas a cada actor. Aunque se aconseja seguir el orden indicado, si la información se extrae de respuestas anteriores no es necesario formular todas las preguntas –excepto aquellas marcadas con (*)

Intendencias y Municipios - Prefeituras

Para la Intendencia: Visión global (el Intendente o secretario general)

2. ¿En qué temas de la agenda la frontera es más influyente? (agenda social, económica, salud, ambiental, etc.) Detalle por qué.
3. ¿Cómo incorpora el tema de la frontera en las políticas, la gestión cotidiana y la planificación de mediano y largo plazo de la institución?
4. Acerca de los Planes de Ordenamiento Territorial: ¿cómo ha sido incorporado el tema de la frontera? ¿qué desafíos quedan aún por abordar (en relación con la frontera)?
5. ¿Cuáles son los principales problemas institucionales y de toma de decisión y gestión que supone la frontera? Si se dan, ¿cuáles son las soluciones informales que se aplican? ¿Cuáles podrían ser las soluciones institucionales-formales?
6. ¿Qué oportunidades presenta la frontera para la localidad? ¿Qué cosas se pueden hacer para que se aprovechen bien esas oportunidades?
7. BLOQUE DE PREGUNTAS DE REDES

Nota: si no la ha descrito antes y surge alguna experiencia exitosa o novedosa de gestión o cooperación transfronteriza, que la describa en detalle.

Direcciones de la intendencia

Salud, Ordenamiento Territorial, Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Servicios Urbanos...

- 1) ¿Cuáles son las dos áreas y principales líneas de acción en la que trabaja la Dirección- Unidad?
- 2) ¿Cómo incorpora el tema de la frontera en la gestión cotidiana y en la planificación, en qué áreas y líneas de trabajo la frontera es más influyente? Detalle por qué.
- 3) ¿Cuáles son los principales problemas institucionales y de toma de decisión y gestión que supone la frontera? Si se dan, ¿cuáles son las soluciones informales que se aplican? ¿Cuáles podrían ser las soluciones institucionales-formales?

- 4) Desde la perspectiva de su Dirección-Unidad, ¿cómo ha sido incorporado el tema de la frontera en los planes de ordenamiento territorial? ¿qué desafíos quedan aún por abordar (en relación con la frontera)?
- 5) ¿Qué oportunidades presenta la frontera para la localidad? ¿Qué cosas se pueden hacer para que se aprovechen bien esas oportunidades?
- 6) BLOQUE DE PREGUNTAS DE REDES

Nota: si no la ha descrito antes y surge alguna experiencia exitosa o novedosa de gestión o cooperación transfronteriza, que la describa en detalle.

Programas y oficinas nacionales en el territorio

Consulados, ASSE, Hospital, MIDES-Programa de Frontera, MIDES-Dirección Departamental, DINAPYME, OPP y otros a identificar.

- 1) ¿Cuáles son las dos áreas y principales líneas de acción en la que trabaja la Dirección-Unidad?
- 2) ¿Cómo incorpora el tema de la frontera en la gestión cotidiana y en la planificación, en qué áreas y líneas de trabajo la frontera es más influyente? Detalle por qué.
- 3) ¿Cuáles son los principales problemas institucionales y de toma de decisión y gestión que supone la frontera? Si se dan, ¿cuáles son las soluciones informales que se aplican? ¿Cuáles podrían ser las soluciones institucionales-formales?
- 4) Desde la perspectiva de su Institución-Dirección-Unidad, ¿cómo ha sido incorporado el tema de la frontera en los planes de ordenamiento territorial? ¿qué desafíos quedan aún por abordar (en relación con la frontera)?
- 5) ¿Qué oportunidades presenta la frontera para la localidad? ¿Qué cosas se pueden hacer para que se aprovechen bien esas oportunidades?
- 6) BLOQUE DE PREGUNTAS DE REDES

Nota: si no la ha descrito antes y surge alguna experiencia exitosa o novedosa de gestión o cooperación transfronteriza, que la describa en detalle.

Entidades de formación y capacitación

Universidades (sedes regionales UDELAR y privadas; de Brasil), Escuelas Técnicas (UTU).

- 1) Describa brevemente cuáles son las dos líneas más importantes de su oferta en de cursos y capacitación y, en particular, referida a la región.

- 2) Respecto a la oferta de capacitación con que cuenta la localidad/región: ¿cuáles diría que son sus fortalezas y debilidades, para atender a los procesos económicos y sociales localizados en el territorio?¹⁸
- 3) Dentro de su oferta de cursos, ¿qué rol tiene la frontera?
- 4) ¿Desarrolla o desarrolló actividades conjuntas de capacitación con empresas (uruguayas o brasileras)? Descríbalas.
- 5) ¿Cómo evalúa la organización y movilización de la sociedad civil en la localidad?
- 6) ¿Cuáles son los principales problemas institucionales y de toma de decisión y gestión que supone la frontera? Si se dan, ¿cuáles son las soluciones informales que se aplican? ¿Cuáles podrían ser las soluciones institucionales-formales?
- 7) Desde la perspectiva de su Institución, ¿cómo ha sido incorporado el tema de la frontera en los planes de ordenamiento territorial? ¿qué desafíos quedan aún por abordar (en relación con la frontera)?
- 8) ¿Qué oportunidades presenta la frontera para la localidad? ¿Qué cosas se pueden hacer para que se aprovechen bien esas oportunidades?
- 9) BLOQUE DE PREGUNTAS DE REDES

Nota: si no la ha descrito antes y surge alguna experiencia exitosa o novedosa de gestión o cooperación transfronteriza, que la describa en detalle.

Organizaciones sociedad civil

ONG, asociaciones y organizaciones civiles, organizaciones de trabajadores, referentes sociales.

- 1) Describa muy brevemente el principal objetivo de su organización.
- 2) En general, ¿cuáles son las principales restricciones o problemas que ustedes encuentran en esta localidad/región para el desarrollo social y económico? ¿Qué papel tiene la frontera en estos problemas?
- 3) ¿Cómo evalúa la organización y movilización de la sociedad civil en la localidad y el departamento? ¿Existe una agenda propia y actores que la vehiculicen?
- 4) ¿Cuáles son los principales problemas institucionales y de toma de decisión y gestión que supone la frontera? Si se dan, ¿cuáles son las soluciones informales que se aplican? ¿Cuáles podrían ser las soluciones institucionales-formales?
- 5) Desde la perspectiva de su Institución, ¿cómo ha sido incorporado el tema de la frontera en los planes de ordenamiento territorial? ¿qué desafíos quedan aún por abordar (en relación con la frontera)?

¹⁸ Si no lo entiende, repreguntar así: ¿Cuáles cree que serán las actividades que demandarán más empleo en los próximos cinco años (refiere al medio local)? ¿y a qué oficios, conocimientos o calificaciones del personal/trabajadores se corresponderá? ¿hay capacidad para enfrentar ese desafío?

6) ¿Qué oportunidades presenta la frontera para la localidad? ¿Qué cosas se pueden hacer para que se aprovechen bien esas oportunidades?

7) BLOQUE DE PREGUNTAS DE REDES

Nota: si no la ha descrito antes y surge alguna experiencia exitosa o novedosa de gestión o cooperación transfronteriza, que la describa en detalle.

Asociaciones empresariales

Agencias de Desarrollo, Centro Comercial, asociaciones empresariales y similares, referentes empresariales.

- Describa muy brevemente el principal objetivo de su organización.
- En general, ¿cuáles son las principales restricciones o problemas que ustedes encuentran en esta localidad/región para el desarrollo empresarial? ¿qué papel tiene la frontera en estos problemas?
- ¿Cómo evalúa la organización y movilización de los actores empresariales (empresarios y asociaciones empresariales) en la localidad y el departamento?
- ¿Cómo evalúa la organización y movilización de la sociedad civil en la localidad y el departamento? ¿Existe algún vínculo entre estos actores y los actores empresariales?
- ¿Cuáles son los principales problemas institucionales y de toma de decisión y gestión que supone la frontera? Si se dan, ¿cuáles son las soluciones informales que se aplican? ¿Cuáles podrían ser las soluciones institucionales-formales?
- Desde la perspectiva de su Institución, ¿cómo ha sido incorporado el tema de la frontera en los planes de ordenamiento territorial? ¿qué desafíos quedan aún por abordar (en relación con la frontera)?
- ¿Qué oportunidades presenta la frontera para la localidad? ¿Qué cosas se pueden hacer para que se aprovechen bien esas oportunidades?
- BLOQUE DE PREGUNTAS DE REDES

Nota: si no la ha descrito antes y surge alguna experiencia exitosa o novedosa de gestión o cooperación transfronteriza, que la describa en detalle.

BLOQUE DE PREGUNTAS DE REDES

A) (*) ¿Cuáles son las instituciones (tanto en lo local como en lo nacional, uruguayas y brasileras) más relevantes en la problemática de frontera? Explique por qué y cómo se vincula a ellas.

Institución	Breve explicación

B) (*) ¿A qué organizaciones o instituciones (uruguayas y brasileras) consulta para obtener información relevante respecto a temas o problemas relacionados con la frontera? ¿Con qué frecuencia les consulta?

Institución	Frecuencia de la consulta

C) (*) ¿Con qué organizaciones o instituciones (uruguayas y brasileras) mantiene o integra ámbitos de coordinación y articulación (ej.: mesas, reuniones, foros...) respecto a temas o problemas relacionados con la frontera? Descríbalos.

Institución	Descripción del ámbito

D) (*) ¿Con qué organizaciones o instituciones (uruguayas y brasileras) ha realizado proyectos o acciones conjuntas (que suponen compartir responsabilidad y objetivos) respecto a temas o problemas relacionados con la frontera? Descríbalos.

Institución	Descripción del proyecto o acción

E) (*) ¿Con qué organizaciones o instituciones (uruguayas y brasileras) ha tenido desencuentros respecto a temas relacionados con la frontera? Descríbalos.

Institución	Descripción del desencuentro

ANEXO 5

Cuadro de actores entrevistados en la investigación

ACTOR	ENTREVISTADO	TIPO DE ACTOR	PAÍS	TERRITORIO
SOCAT Rio Branco	Mtra. Mabel De Souza	Ministerio nacional	UY	RB-J
UTU Rio Branco	Dir, Ricardo Silvera	Universidad o escuela técnica	UY	RB-J
MEC Rio Branco	Prof. Jacqueline Caceres	Ministerio nacional	UY	RB-J
SUNCA Rio Branco	Rafael Muniz	sindicato	UY	RB-J
Consulado Yaguaron	Dra. Susana Rivero	Ministerio nacional	UY	RB-J
Asoc. De Cultivadores de arroz	Eduardo Ensslin	gremio	UY	RB-J
MIDES Frontera	Psic. Blanca De Souza	Ministerio nacional	UY	RB-J
Asoc. Nuestro Hogar	Maria Silvera	OSC	UY	RB-J
Alcalde	Robert Pereira	Gobierno local	UY	RB-J
MIDES Jefe de Oficina de Rio Branco	Oscar Olivera	Ministerio nacional	UY	RB-J
Secretario de la Intendencia de Cerro Largo	José Illarramendi	Gobierno Departamental	UY	RB-J
Consulado de Río Branco (Brasil)	Mr Rogério Fabiano Saboia Santos	Brasil - CONSULADO	BR	RB-J
IFSUL	Fabian E. Debenedetti	Universidad o escuela técnica	BR	RB-J
CEPRODE (INAU) - Rio Branco	Claudia Borges	Ministerio nacional	UY	RB-J
Secretaría de Cultura y Turismo - Yaguarón	Equipo Encargado	Gobierno local	BR	RB-J
UNIPAMPA - Yaguarón	Dir. Mauricio Aires	Universidad o escuela técnica	BR	RB-J
UDELAR - Cerro Largo	Enrique Mazzei	Universidad o escuela técnica	UY	RB-J
Secretaría de Desarrollo	Carlos Treptow Marques	Gobierno local	BR	RB-J
Secretaría de Planeamiento y Urbanismo	Equipo Encargado	Gobierno local	BR	RB-J
Casa de la Cultura	Mireya Brochad	Gobierno local	UY	RB-J
Escuela Nº 5	Dir. Olga Bentancur	Primaria - Secundaria	BR	RB-J
CUR	Mario Clara	Universidad o escuela técnica	UY	R-SL

BPS RIVERA	Rosana Romero	Otro organismo nacional	UY	R-SL
PRIMARIA RIVERA	Marcelo Alvariza	Primaria - Secundaria	UY	R-SL
SOCAT RIVERA	Maribel Bandera	Ministerio nacional	UY	R-SL
Intendencia División de Cultura	Giovani Conti	Gobierno Departamental	UY	R-SL
Hospital de Rivera	Dr. Andrés Toriani	Ministerio nacional	UY	R-SL
Agencia de Desarrollo de Rivera	Francisco Centurión	OSC	UY	R-SL
INAU Rivera	Mónica Martínez	Ministerio nacional	UY	R-SL
Centro MEC Rivera	Enrique Da Rosa	Ministerio nacional	UY	R-SL
UTU Rivera	Ing. Luis Gonzalez	Universidad o escuela técnica	UY	R-SL
Intendencia Rivera - Secr. Gral	Abilio Briz	Gobierno Departamental	UY	R-SL
MIDES - Unidad Temática Frontera -Rivera	Mariela De Souza	Ministerio nacional	UY	R-SL
OSC - Comunidad Cuaró	Dario Chiappa	OSC	UY	R-SL
Secretaría de Cultura - Livramento	José Newton Ribeiro	Gobierno local	BR	R-SL
Unidad de Desarrollo y OT- Intendencia Riv.	Adriana Epifanio	Gobierno Departamental	UY	R-SL
ACIL	Sergio Renato Oliveira	asociación empresarial	BR	R-SL
ACIR	Julio Cuello	asociación empresarial	UY	R-SL
Bomberos	Julio Da Rosa	Otro organismo nacional	UY	R-SL
IFSUL	Prof. Me. Miguel Angelo Pereira Dinis	Universidad o escuela técnica	BR	R-SL
MSP	Aida Goncalvez	Ministerio nacional	UY	R-SL
MTSS	Mari Hernandez	Ministerio nacional	UY	R-SL
Periodista Canal 8	Gerardo Hernández	otro	UY	R-SL
PIT-CNT	Hugo Roldán	sindicato	UY	R-SL
Policía	Jefe de Policía	Otro organismo nacional	UY	R-SL
Secretaría de Asistencia Social	Saul Rosa de Castro	Ministerio nacional	BR	R-SL
Secretaría de Planeamiento y Medioambiente	Ana Paula Flores	Gobierno local	BR	R-SL
Secretaría de Desarrollo	Carlos Eduardo Miranda	Gobierno local	BR	R-SL

