

EL DESARROLLO DE LA CIUDAD Y SUS TRANSFORMACIONES TERRITORIALES CONTEMPORANEAS: EL CASO D DE TACUAREMBÓ

Autores: Mtro. Prof. José Núñez

Mtra. Rosmary Róssimo-Lafont,

Resumen

En este artículo se caracteriza a la ciudad de Tacuarembó en sus aspectos físicos, sociales, históricos, ambientales y se analizan las transformaciones urbanas que se desarrollaron en los últimos veinte años dialogando con los planteamientos teóricos de diferentes investigadores.

Durante el desarrollo del mismo se procura:

- *Realizar una indagación del “estado actual de la cuestión” respecto a la información disponible sobre el desarrollo urbanístico de la ciudad de Tacuarembó en el período 1980 – 2016.*
- *Analizar las diferentes políticas que regulan el desarrollo urbanístico y su fundamentación.*

Introducción

El departamento de Tacuarembó cuenta con una superficie de 15.438 km². Es el de mayor superficie de Uruguay. Está ubicado en la región centro-norte del país. Limita al oeste con Paysandú, Salto y Río Negro, al norte con Rivera, al este con Cerro Largo y al sur con Durazno.

De acuerdo al censo realizado en el año 2011 por el INE en este departamento viven 90.053 personas. De estas 49,05% son varones y 50,95% mujeres. Un 89% de la población se ubica en áreas urbanas, mientras que el 11% vive en zonas rurales, datos que caracterizan a Tacuarembó como el departamento con mayor población rural del país. Asimismo, su población rural dispersa es también la más numerosa, distribuida en unos 160 centros poblados. Dicha característica se refleja además en el perfil productivo del departamento, donde el sector primario ocupa al 24,3% de la población activa, cifra que duplica el promedio del total país (11,6 %).⁶

La búsqueda de información sobre la evolución urbanística de la ciudad capital así como políticas gubernamentales, nacionales y locales, que influyen sobre su entramado y funcionamiento, brinda pautas para una interpretación más racional del medio y también pensar alternativas de cambio al mismo.

Desde el punto de vista disciplinar y didáctico, ofrece la posibilidad de enriquecer las prácticas áulicas realizando una trasposición didáctica que integre un marco de conocimiento disciplinar actualizado.

Desarrollo

La información disponible

Se realizó un relevamiento de la información disponible sobre el desarrollo urbanístico de la ciudad de Tacuarembó durante las últimas décadas del siglo XX y comienzos del XXI, sus características, los principales proyectos reguladores así como las problemáticas que se debieron enfrentar. En primer término se recurrió a la institución que ha tenido mayor incidencia en este desarrollo, la Intendencia Departamental. Para esto se procuró información en la Dirección de Ordenamiento Territorial y Planificación Urbana. En segundo lugar, se visitaron bibliotecas municipales y la Oficina Regional del Ministerio Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA). También se realizó una indagación en la web, principalmente en sitios institucionales y revistas académicas.

En la Oficina Regional del MVOTMA se nos manifestó que no disponen de información respecto al tema puesto que el tema es abordado entre los responsables locales de la Intendencia y los funcionarios de las oficinas centrales. De la búsqueda que se realizó en el sitio del MVOTMA se pudo obtener información general respecto al tema, como las normativas que regulan el ordenamiento territorial, los instrumentos de ordenamiento y el apoyo a los gobiernos departamentales pero no se cuenta con información específica sobre el trabajo del ministerio en el departamento de Tacuarembó con anterioridad y luego de la aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Sí fue de utilidad para analizar la reglamentación a nivel nacional.

En la Oficina de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial de la Intendencia se contó con la colaboración y buena disposición del funcionario encargado de la misma. Este aportó el “Plan local de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible para Tacuarembó y su Microrregión” con información complementaria que se envió para su aprobación a la Junta Departamental. No se dispone en la oficina de planos digitalizados que permitan evidenciar la evolución de la ciudad en las últimas décadas. Nos manifestó la inexistencia de planes de ordenamiento para la ciudad de Tacuarembó hasta la elaboración del plan ya mencionado. Puede inferirse que esta es una situación que se repite en muchas capitales departamentales.

La indagación en internet permitió acceder a un heterogéneo conjunto de materiales que aportan datos sobre aspectos parciales del tema como: las consecuencias de las inundaciones sobre la trama urbana, el origen de los “Centros de Barrio” y la fundamentación de los procesos de participación en la planificación del “Plan de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la ciudad de Tacuarembó”. También se analizaron algunas actas de la Junta Departamental donde, a partir de aspectos puntuales, se puede deducir la opinión de los representantes locales acerca de la planificación urbana.

Algunos de estos materiales están disponibles en sitios oficiales, como el de la Intendencia Departamental, y otros son de carácter académico, como revistas de la Facultad de Arquitectura.

En síntesis, se observa que la producción de conocimientos referida a la planificación urbana de la ciudad de Tacuarembó es escasa, se ha perdido o es inaccesible al momento de realizar este trabajo. La falta de producción académica y la carencia de una oficina específica para este tema, con capacidad técnica, humana y financiera para emprender estudios serios, son dos elementos señalados por el funcionario que trabaja en la actual Dirección desde el año 1984. El antecedente que se menciona en materia de planificación urbana fue un estudio realizado por el Instituto de

Urbanismo de la Facultad de Arquitectura, a fines de la década de 1970 que produjo una serie de recomendaciones específicas, como la urbanización de ciertas áreas de la ciudad.

El desarrollo urbanístico de Tacuarembó durante las últimas décadas del siglo XX y las primeras del XXI

La ciudad de Tacuarembó fue fundada en el año 1832 como Villa de San Fructuoso. Se la concibió como un puesto de avanzada en la zona norte del país. Este no contaba con una línea fronteriza definida y se buscaba afirmar el dominio del territorio para contrarrestar la influencia de Brasil, tanto en la cultura como en lo referente a la política.

Su diseño responde al clásico trazado en damero de la época colonial que se continuó utilizando en toda Hispanoamérica luego de la independencia. El plano y la distribución de los primeros solares fueron realizados por el agrimensor Francisco Poisignon y constaba de 15 manzanas sobre el río Tacuarembó Chico.

Durante el siglo XIX la ciudad creció lentamente y se alternaron algunas construcciones inspiradas en estilos europeos con otras precarias.

En la primera mitad del siglo XX la ciudad creció sin un plan definido aunque se aprecia el trazado de dos vías al sureste y al noreste de la ciudad, la actual Avenida Gral. Manuel Oribe y el Bulevar Manuel Rodríguez Correa como límites de la ciudad, que complementarían los naturales representados por el Arroyo Sandú al suroeste y el Río Tacuarembó Chico al noroeste.

En la segunda mitad del siglo XX, principalmente en la década de 1950, se apreció un crecimiento urbanístico bastante acelerado. La ciudad se extendió hacia el norte del Río Tacuarembó Chico, sobre el Barrio “Juan Domínguez López y al oeste de la ruta nacional N 5, sobre los barrios “Centenario” y “Don Audemar”. Se procuró intervenir en el funcionamiento urbano mediante la creación de los “Centros de Barrio” durante la administración del intendente Ing. Raúl Goyenola. Se construyeron otras importantes obras de infraestructura como el Estadio y el Velódromo Municipal, otras de carácter social como el Lavadero Municipal para las mujeres que realizaban esta labor a la intemperie en la Laguna de las Lavanderas. También se extiende el hormigonado de las calles.

Varias de estas iniciativas corresponden al arquitecto Walter Domínguez. Domínguez fue influido por el pensamiento del Arq. Julio Vilamajó. Este en su obra “*El arquitecto y la gente*” afirmaba que cualquier transformación urbanística debía estar basada en el Barrio como unidad urbanística y social.

Domínguez sostiene que, al comenzar a trabajar en la Oficina de Arquitectura de la Intendencia, “*me di cuenta de que sus barrios tenían una “personalidad” muy especial. El núcleo barrial se integraba con personas de distintas categorías sociales, diversos trabajos, pero que tenían una vinculación.*”¹. En este sentido, y siguiendo las corrientes de la geografía de la percepción y la humanista, se aprecia la construcción del barrio como un lugar, un espacio con alto nivel de pertenencia e identificación con el mismo para sus pobladores.

¹ Mauricio Riva (2012), Tacuarembó, un pago grande, Fundación Tacuarembó, Montevideo, pág. 60.

Como se mencionó, una innovación urbanística de este período fue la construcción de los “Centros de Barrio” bajo la dirección del arq. Domínguez. Fueron concebidos como espacio de reunión, esparcimiento y de servicios para el barrio. Se construyeron en barrios alejados de la ciudad y agrupan biblioteca, policlínica, y espacios deportivos, y anfiteatro. El del barrio “Ferrocarril”, el N° 1, incluyó una comisaría, espacio para el trabajo de lavanderas, una guardería, y también baños públicos donde toda la barriada iba a ducharse con agua caliente (que en ese momento no había en sus propios hogares). Cuenta con un mural de un alumno del taller del artista Joaquín Torres García.

En la Memoria de Información (2003) se sostiene que *“Esta visión estratégica da repuesta a las necesidades de infraestructura de la ciudad para el deporte, la carencia de agua potable en momentos que lavar además de una necesidad cotidiana era un oficio. Los centros de barrio cumpliendo una función reunitiva, de servicios: biblioteca, aula para cursos y talleres, lavadero y sala de planchado, expendio de carne, frutas y verduras, instalaciones deportiva, incluyendo cancha de bochas y culturales con anfiteatro y sala para proyección de cine.”*²

En la década de 1960 y comienzos de los 70, marcada por la crisis económica y el estancamiento general, no se encuentran registros de planes reguladores para el desarrollo urbano. La ciudad se expandió sin una cobertura de servicios, como una red de saneamiento, que la pudiera sustentar. Se paraliza la construcción los Centros de Barrio. Uno de los emprendimientos más importantes fue la construcción del balneario artificial Iporá a 5 km de la ciudad pero que en lo inmediato no se pudo integrar con la misma debido a no contar con los recursos para construir una vía de comunicación asfaltada adecuada.

A fines de la década de 1970 el Instituto de Teoría y Urbanismo de la Facultad de Arquitectura, realizó una serie de recomendaciones a partir de las cuales se creó la “Oficina de Plan Director y Regulador” y se procuró la concreción de definiciones sobre la ubicación de las actividades industriales y la recuperación de la ciudad.

Dentro de las acciones de esta Oficina de Plan Director, se destacan: la recuperación de tierras para edificación de viviendas en altura, un estímulo al mejoramiento del entorno urbano, y a la concreción de lo que posteriormente fue la construcción de la rambla sobre arroyo Sandú. Se generó un marco normativo mínimo. Sin embargo continuó el crecimiento de los barrios de la ciudad a partir de una lógica capitalista de loteo de solares que luego eran vendidos en cuotas a familias de bajos ingresos, generalmente provenientes del medio rural. Estos no contaban con saneamiento, calles asfaltadas y otros servicios complementarios como la recolección de basura. El crecimiento desordenado implicó que plantas industriales, como la de la empresa SAMAN quedaran inmersas en la trama urbana con los consiguientes problemas de contaminación. La situación anterior provocó, a partir del año 2000, una serie de movilizaciones de vecinos para cambiar el emplazamiento de la planta industrial debido las enfermedades respiratorias que comenzaron a surgir en la zona causadas, en parte, por el polvillo que originó la actividad industrial.

Durante las primeras administraciones luego de la dictadura miliar se comenzó la reconstrucción del equipamiento urbano de la ciudad. Se concretaron convenios con organismos de crédito internacional (como el BID) y entes públicos nacionales para diversos proyectos como el hormigonado de las avenidas principales, la construcción de

² Intendencia de Tacuarembó (2013), Memoria de información. Documento de avance: Directrices departamentales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible del departamento de Tacuarembó, pág. 5.

seis “Centros de Barrio” en puntos estratégicos de la ciudad y la extensión de la red de saneamiento para distintos barrios de la ciudad. En conjunto con la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial se elaboró la Ordenanza Departamental de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Se procuró darle continuidad a la labor de los Centros de Barrio y a la participación de la comunidad mediante la elección de Comisiones Administradoras compuestas por vecinos. Estas comisiones diversificaron las actividades que brindaban los centros mediante la organización de clases para alumnos de secundaria, la apertura de comedores y otros servicios como salones para realización de fiestas familiares, a modo de ejemplo, cumpleaños de 15.

En 1986 se inaugura un servicio de transporte público urbano a través de una cooperativa que es suprimido en la década de 1990 por dificultades económicas.

Sin embargo, no se pueden encontrar en el período registros de una planificación global para la ciudad que contemple la situación de sus habitantes. Esta situación se extiende a la década de 1990 a pesar de que se crea en 1995 la Dirección de Ordenamiento Territorial y Planeamiento Urbano, se la equipa con la tecnología del momento (dibujo asistido por computadora y SIG) y se comienza la incorporación de cartografía digital. Varios factores podrían explicar la falta de una planificación. Algunos de ellos pueden ser la continuidad de una situación que no se la considera como prioritaria tomando en cuenta otras necesidades del momento, la falta de medios técnicos y de voluntad política y, no se puede obviar, la influencia de una ideología neoliberal donde el Estado debía reducir sus actividades a sus funciones básicas y disminuir las regulaciones para facilitar el desarrollo del sector privado.

Otras obras de infraestructura que se construyen en la década de 1990 fueron diferentes complejos de vivienda en las costas del Arroyo Sandú a cargo del Banco Hipotecario y de cooperativas, y la terminal de ómnibus “Carlos Gardel”. El aumento de los índices de población con NBI provocó el surgimiento de los primeros asentamientos irregulares en el casco urbano. Anteriormente, de hecho, se producía una segregación social donde gran parte de los sectores de menores ingresos se concentraban en el barrio López, separados de la mayor parte de la ciudad por el Río Tacuarembó Chico, y el barrio Godoy, también dividido por una conexión de la Ruta N° 5 y la N° 26. Empero dos asentamientos se formaron en áreas con alta exposición pública, uno de ellos próximo al principal parque de la ciudad. Esto motivó diversas inquietudes que no se concretaron en medida efectivas para su realojo hasta el año 2012. Otro elemento hizo tomar conciencia al gobierno local acerca de la importancia de la planificación urbana fueron las inundaciones. La ciudad se extendió por zonas inundables y en ellas construyeron particulares pero también viviendas y otras obras de infraestructuras construidas por instituciones oficiales. Un ejemplo de esto es el caso de la Terminal de Ómnibus, obra de la Intendencia Departamental. Por esta razón se impermeabilizaron amplios sectores de la ciudad lo que unido a la insuficiencia del sistema de drenaje de aguas pluviales provocó que el problema se agudizara. (Ver Anexo I).

Como una medida específica para evitar las inundaciones del Arroyo Sandú se construyó una rambla, inaugurada en el año 2003, que representó una valorización de muchas propiedades que se encontraban en las proximidades y un proyecto sectorial que modificó parte de la ciudad sin contar con un plan regulador para la zona. Si bien disminuyó el efecto de las inundaciones no lo solucionó puesto que posteriormente la terminal debió ser evacuada en diferentes oportunidades debido a la crecida del Río Tacuarembó Chico y el Arroyo Sandú. (Ver Anexo: II)

En este período se construyeron los primeros supermercados de la ciudad y se instalaron semáforos. El aumento del parque automotor, reveló la saturación de las vías

de transporte, la ausencia de estacionamientos adecuados y de vías rápidas de circulación en el micro centro.

A partir de la década del 2000 se establecieron en la zona de influencia de la ciudad, empresas de capitales extranjeros orientadas al procesamiento de madera. Esto provocó en un primer momento el aumento del costo de los alquileres por la llegada de trabajadores aunque se no se produjo un aumento apreciable de la construcción de viviendas con este fin. Si continuó en diversos barrios la construcción de cooperativas de viviendas y otros complejos, a cargo del MVOTMA y el Banco Hipotecario.

No se apreció una planificación urbana definida sino que se utilizan los terrenos disponibles de acuerdo a la ley de oferta y demanda del mercado de tierras.

Los problemas ambientales más pronunciados en el período fueron la contaminación del Río Tacuarembó Chico y la Laguna de las Lavandera por desechos industriales y de fosas sépticas, la ubicación de la planta de procesamiento de arroz en el interior de la ciudad, la carencia de un espacio adecuado para el procesamiento de los desechos domiciliarios, y la red de saneamiento cloacal insuficiente.

Una aproximación a la situación actual

Actualmente la ciudad cuenta con una población de 54.747 habitantes según el censo del año 2011, el 61% de la población total del departamento. El crecimiento demográfico ha sido lento y con altibajos. Las estadísticas muestran un crecimiento del 1.5% en promedio para el período 1963 – 1996, pero de un 6.9% si consideramos el período 2004 – 2011.

La base económica de la ciudad es escasamente diversificada, se destaca un importante y temprano desarrollo de los equipamientos y servicios públicos. A pesar de la localización de ciertas industrias mantiene el carácter de “ciudad administrativa y de servicios”

Los pobladores presentan índices de Necesidades Básicas Insatisfechas más altos que la media nacional. Si se analiza la situación al interior de la ciudad se puede apreciar que un 41,8% de los hogares presenta al menos una NBI mientras el promedio nacional es el 33%. Pero este promedio oculta desigualdades ya que el porcentaje de población con al menos una NBI va desde 37,4 a 54,5% dependiendo de la sección judicial que se considere.

La falta de procesamiento y de control sobre los residuos domiciliarios ha facilitado la ubicación de asentamientos precarios de familias con menores a cargo, en las proximidades del vertedero municipal, cuyo sustento es la recolección y selección de residuos para la venta. Esta situación es calificada como grave en cuanto a la salud humana y la situación medio ambiental crítica.

La urbe ejerce una influencia importante en una amplia zona y en el departamento en general, debido a la concentración relativa de población y servicios que presenta. Desde el punto de vista económico interactúan en ella elementos de tres cadenas productivas, cuyas industrias tienen asiento en la ciudad o en su área de influencia: la cárnica, la arrocería y la maderera.

Dos empresas se establecieron en las afueras de la ciudad a comienzos de la década de 2000: “Los Piques” de la firma “Colonvade” de capitales canadienses y “Urupanel” de capitales chilenos. En 2001, Weyerhaeuser Company compró a la

empresa Los Piques de West Fraser Timber Company of Canada and Associates y en el año 2007 adquirió el 100% de Colonvade y Los Piques, pasando luego a denominarse Weyerhaeuser Productos S.A. La planta en Tacuarembó se dedica a la producción de tableros contrachapados (plywood) y su posterior exportación y ocupa a más de 370 operarios. Weyerhaeuser Company es una de las empresas forestales más grandes del mundo. La empresa maneja bosques comerciales y plantas de producción en nueve países (Estados Unidos, Canadá, Japón, China, Uruguay, Bélgica, Polonia, Corea del Sur y Suiza). La segunda planta industrial, Urupanel, exporta tableros contrachapados. La inversión inicial fue de US\$ 56 millones en 2004 y US\$ 20 millones en 2007 para la instalación de una nueva planta industrial. En el año 2012 la empresa fue vendida a un grupo de origen ecuatoriano (Cotopaxi), pero los capitales no son sólo de ese origen. Ocupa a más de 400 operarios.

Si bien la materia prima es principalmente de los departamentos al norte del Río Negro las decisiones son tomadas en las casas matrices ubicadas en los EE.UU o Brasil o, en cuestiones secundarias, en Montevideo. A pesar de que los flujos de información están comenzando a influir en la ciudad a través de las redes sociales y el desarrollo de otras aplicaciones, las decisiones de estas empresas son tomadas en centros de comandos que se corresponden con las ciudades globales.

Estas inversiones provienen de diferentes países y tipos de empresas incluyendo administradoras de fondos de inversión y fondos de pensión internacionales. A nivel de la industria también hay una mayor presencia de capital extranjero. A esta presencia del capital extranjero se sumó, en el año 2006, la compra del Frigorífico Tacuarembó por parte del grupo brasileño Marfrig. La empresa SAMAN también fue adquirida por capitales brasileños en el año 2007.

Cabe reiterar que en muchos casos los vínculos de estas empresas con la sociedad local son escasos lo que se ve reforzado algunas veces por el hecho de que los altos cargos gerenciales no residen en el departamento.

Con respecto a la visión que las empresas tienen de la ciudad, un informe revela que *“Con respecto a la infraestructura, las empresas señalaron: la inexistencia de transporte público en el departamento, por lo que se veían obligadas a contratar su propio servicio de transporte de trabajadores; las dificultades para contratar a personal especializado, debido a que no querían instalarse en Tacuarembó ante la falta de una oferta de viviendas adecuadas, de ocio, de comunicaciones, etc.; falta de una mayor infraestructura hotelera y de gastronomía, ya que el territorio no tenía capacidad para ofertar servicios al volumen de personas que acudían de visita a las empresas (por motivos comerciales, financieros, proveedores, clientes, etc.)”*³

En la ciudad está ubicado, con una sede importante, el INIA Tacuarembó, instituto de investigación especializado en forestación. A este instituto se suma la ubicación reciente del Centro Universitario Tacuarembó, de la UDELAR, en el predio del INIA. Esto implicará un desplazamiento de los flujos de vehículos y personas por la ruta N° 5 en dirección a este instituto ya que se encuentra en el borde de la actual trama urbana.

Se han remodelado avenidas y otras vías, como las céntricas, para darle más fluidez al tránsito. También se percibe una continuidad en la construcción de nuevos centros de barrio y en el fomento de la participación vecinal en los mismos mediante la elección de comisiones administradoras que se renuevan periódicamente. Muchos trámites, como el pago de patentes, han sido descentralizados hacia los centros de barrio.

³ UDELAR, (2012) “Diagnósticos y diferentes visiones sobre la dinámica socio económica en la Región Noreste. Artigas, Cerro Largo, Rivera, Tacuarembó. Serie Documentos de trabajo de CCI N° 4, Montevideo

La intención de la Intendencia es convertirlos en referentes administrativos aunque las áreas que se la asignaron en muchos casos no se corresponden con la influencia real de los centros ni con el sentido de pertenencia de los vecinos hacia los mismos.

Se aprecian elementos incipientes desarrollados por Saska como propios de las ciudades globales. Hacia la ruta N 26 se observa el desarrollo de un área residencial moderna. Los habitantes de las mismas, de clase media alta predominantemente profesionales, trabajan en la ciudad. Diariamente se trasladan a ella. Lentamente el centro de la ciudad es abandonado como lugar de residencia por el Balneario Iporá u otros emplazamientos como el ya citado. Es decir, que si bien el entorno donde están ubicadas estas residencias es propio del medio rural, se encuentran a 5 minutos, en automóvil, del centro de la ciudad. Se apreciaría como ciertos sectores sociales procuran un “retorno al campo” aunque esto es muy incipiente aún.

Los fraccionamientos que la Junta Departamental debió tratar en fechas recientes demostraron las controversias existentes en torno al acceso a los servicios con los que cuentan los nuevos barrios y la necesidad un plan que le diera coherencia al crecimiento. A modo de ejemplo la sesión del 03/06/10 la Junta Departamental no aprobó un fraccionamiento y apertura de calle, que implicaría una extensión de la ciudad solicitando que el expediente volviese a la comisión respectiva. Del acta de la fecha, el edil que se opone al trazado sostiene que *“En este caso en particular para aclararlo, el fraccionamiento es aproximadamente un trapecio pero que se lo determina con una única entrada y va a estar sencillamente rodeado de campo, o sea, estamos creando con este fraccionamiento un barrio aislado.”*⁴ Otro edil respondió *“¿vamos a trancar una apertura de calle de alguien que tiene interés evidentemente de fraccionar, en un lugar que ya fuimos a mirar los Ediles y que tiene posibilidades de conexión con parte del resto del casco urbano de la ciudad sólo por un capricho, porque el Director de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente o la Intendencia Municipal –vamos hacer la responsabilidad íntegra de la Intendencia Municipal, no nos manda a nosotros un Plan Director?”*

El derecho a la ciudad, desarrollado por el investigador David Harvey se ve limitado, entre otras razones, por la carencia de transporte colectivo urbano. Los sectores sociales con menos recursos económicos y que en muchos casos viven a más de cuatro km del centro de la ciudad se ven notoriamente perjudicados. Esto se buscó revertir, en parte, con la compra de cinco ómnibus con esta finalidad. Aunque esto es un inicio, también se aprecia que es totalmente insuficiente.

Las políticas regulatorias a nivel nacional y local

Hasta el pasado año no se contó, en toda la historia de la ciudad, con lineamientos que regularan en forma global el desarrollo urbanístico. En 2003 la Junta Departamental aprobó una Ordenanza de Fraccionamiento que señaló, por lo menos, hacia donde no debía crecer la ciudad.

La aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTyDS) N° 18.308 en el año 2008, determinó una serie de instrumentos para procurar el ordenamiento estructural del territorio. Están definidos en el art. 8 de la LOTyDS y son las Directrices Departamentales, Planes Locales, Programas de Actuación Integrada y Planes Sectoriales. Las Directrices Departamentales, según el art. 16, constituyen el instrumento que establece el ordenamiento estructural del territorio departamental y determinan las principales decisiones sobre el proceso de ocupación y el desarrollo del

⁴ Junta Departamental de Tacuarembó, Acta N° 12 correspondiente al día 03/06/10

mismo. Los Planes Locales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, en el art. 17 se los define como el instrumento para el ordenamiento de ámbitos geográficos locales dentro de un departamento. Los Instrumentos Especiales, art. 19, son complementarios o derivados de los anteriores: Parciales, Planes Sectoriales, Programas de Actuación Integrada y los Inventarios, Catálogos y otros Instrumentos de protección de bienes y espacios.

El proceso de elaboración de los Instrumentos departamentales incluye una serie de etapas que la Intendencia Departamental comenzó a cumplir para su elaboración.

Los arts. 81 y 82 de la citada ley establecen la obligación, por parte del MVOTMA, de brindar asistencia técnica a los gobiernos departamentales en el proceso de elaboración de estos instrumentos.

En este marco, la Intendencia Departamental inició un proceso para la elaboración de las “Directrices departamentales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible” y un “Plan de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la ciudad de Tacuarembó y su Microrregión”. Diferentes etapas fueron registradas en “Memorias” de participación, de información, puestas de manifiesto, un informe estratégico ambiental y una evaluación ambiental estratégica. En la etapa de participación se organizaron diferentes encuentros con referentes de diferentes áreas que fueron convocados por técnicos de la Intendencia.

En cuanto a la planificación referida a la ciudad, el pasado 20 de diciembre fue publicado en el Diario Oficial el “Plan de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la ciudad de Tacuarembó y su Microrregión”

Es la primera vez en su historia que la ciudad cuenta con un plan para orientar su desarrollo urbanístico.

Este Plan tiene, entre sus objetivos específicos más importantes: a) Determinar zonas de crecimiento urbano, de conflicto ambiental, industrial, logística y zonas a proteger y b) Facilitar la diversificación de la oferta residencial, estimulando la densificación en zonas donde se cuenta con infraestructuras y servicios adecuados.⁵

Se seleccionaron cuatro zonas para crecimiento de la ciudad en una proyección a treinta años. (Ver Anexo: III). La 1 y la 2, están localizadas hacia el Sur y el Oeste de la ciudad y delimitadas por una serie de avenidas. Poseen facilidad de acceso a los diversos servicios. Las zonas 3 y la 4 ocuparían los espacios intersticiales entre los barrios existentes al NE de la ciudad. Se considera que a partir del estudio hidráulico de las zonas, de las infraestructuras existentes, de la conectividad con la trama urbana, se definirán las nuevas urbanizaciones, en las cuales su parcelario se irá densificando de acuerdo a la existencia o no de servicios de saneamiento. Actualmente la red de saneamiento de OSE cubre el 70 % de la trama urbana. El plan prevé una zona, la Este sobre de la Ruta 5, donde no se admitirán nuevas urbanizaciones, congelando la trama existente así como los requisitos para llevar adelante los procesos de consolidación urbanas. También se asignan áreas para logística, la instalación de industrias, zonas de conflicto ambiental y vías para tránsito pesado. (Ver Anexo: IV).

En el plan el gobierno departamental se declara como “*titular de la dirección y el control de la actividad de planificación urbanística, territorial y ambiental departamental, considerará y salvaguardará el PLAN en toda actividad regional, interdepartamental, nacional o internacional que pudiera afectarlo en forma directa dentro de sus*

⁵ Intendencia de Tacuarembó (2013), Plan de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la ciudad de Tacuarembó y su Microrregión

*competencias*⁶. De acuerdo a lo expuesto por Mario Spallanzani en “Las ideas de la ciudad de los arquitectos”, estaríamos ante diseñadores y gestores de carácter público que llevan adelante el diseño urbano que busca incentivar el uso de los recursos disponibles y la organización del espacio público en las ciudades.

Una vez aprobado el plan, se podrá observar si se presentan diferencias entre lo programado y lo que se lleva a la práctica por la influencia de los gestores ya que muchas veces, como señala Spallanzani, los diseñadores procuran que los espacios que se planifiquen y construyan sean apropiados para los usuarios.

De la lectura del plan se desprende la intención manifiesta de darle sustentabilidad ambiental y social a la ciudad ya que procura, a través de él, *“a) Planificar el crecimiento de la mancha urbana, con racionalidad para la economía de la comunidad, con calidad paisajística y ambiental, con infraestructuras y servicios accesibles. b) Evitar procesos de segregación espacial y social, en especial la marginalidad de la población de menores recursos.”*⁷ También se busca paliar los efectos de las inundaciones mediante obras hidráulicas.

Predominaría, por lo que se observa del plan, una gestión tradicional de la ciudad, y atendiendo a lo expresado por Spallanzani, se expresaría un urbanismo regulador donde propone un enfoque preventivo y el Estado es el principal planificador.

Algunas conclusiones preliminares

Una de las primeras conclusiones a las que podemos arribar es que el crecimiento de la ciudad se llevó adelante sin un plan regulador hasta el año 2013, cuando se aprueba uno.

En los hechos rigió una lógica económica, donde mediante la ley de la oferta y la demanda capitalistas privados vendieron solares y terrenos habilitados por la Junta Departamental. Esto tuvo como consecuencia la formación de barrios enteros que carecían de la infraestructura básica. Se observa, como afirma Carlos De Mattos, la desregulación del uso del suelo y un fortalecimiento de los actores privados. Pero esto puede deberse más que a una política de corte neoliberal consciente, a una tradición de ausencia de planificación y a una carencia de elementos técnicos para formular la misma. Otra consecuencia fue la edificación en áreas inundables.

Gradualmente, mediante comisiones vecinales y la acción de la Intendencia y de entes públicos se van superando algunas carencias como la ausencia de saneamiento.

No se evidencian las características anotadas por Castells y Wacquant, sobre la “ciudad dual”. El núcleo de convivencia de la ciudad, en su gran mayoría, es el barrio. No se observan urbanizaciones privadas o áreas territoriales que convivan sin articularse, con una desigual estructura ocupacional y salarial y acceso a los servicios. El centro de la ciudad continúa teniendo gran predominancia como nucleador de actividades públicas.

Se aprecia un incipiente proceso de globalización con la instalación de eslabones de grandes empresas transnacionales organizadas verticalmente que requieren, en general, bajo nivel de especialización para los operarios que se desempeñan en ellas sin que los niveles gerenciales (que residen en los centros de mando, siguiendo la terminología De Mattos) residan en la ciudad. Estos emprendimientos tienen una lógica

⁶ Op. Cit.

⁷ Op. Cit.

de funcionamiento dependiente de los vaivenes internacionales, que provoca que la mano de obra también tenga una alta dependencia de los mismos lo que refleja en este sentido el proceso de globalización. Se apreciarían algunos rasgos del “nuevo espacio industrial” señalado por Manuel Castells ya que se constata la capacidad de estas empresas para separar el proceso de producción en diferentes emplazamientos y su integración mediante el uso de las telecomunicaciones.

En materia de normativa se observa la influencia, positiva, de la aprobación de la Ley N° 18.308 ya que impulsó la elaboración de Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible y de un plan regulador para la ciudad. Este establece prioridades y jerarquiza áreas a urbanizar, asigna zonas al desarrollo industrial y logístico y determina áreas de riesgo ambiental. En el plan, al contemplar las etapas señaladas por el MVOTMA, se observan la importancia que se le concede a la protección del ambiente y de los bienes patrimoniales. Es decir que, de respetarse a cabalidad, significar un avance significativo en la calidad de vida de los habitantes de la ciudad.

Finalmente, es destacar que la indagación del tema nos permitió tener una mayor comprensión del entramado urbano y el funcionamiento de la ciudad así como de su futuro desarrollo.

Bibliografía y webgrafía consultada

Bach, L. y Carreño, E. (2012), Entorno patrimonial edificio Plaza 19 de abril, ciudad Tacuarembó, en Revista de la Facultad de Arquitectura, N° 10, Montevideo, consultado el 04/01/13, disponible en <http://www.revista.edu.uy/10/trabajos-academicos/entorno-patrimonial-edificio-plaza-19-de-abril-ciudad-tacuarembó/>

Baxendale, C. (2000), “Geografía y Planificación urbana y regional: una reflexión sobre sus enfoques e interrelaciones en las últimas décadas del siglo XX”, en Reflexiones Geográficas de la Agrupación de Docentes Interuniversitarios de Geografía, Río Cuarto, Argentina, pp. 58 a 70.

Castells, M. et al. (2003), “La ciudad de la globalización. Antología”, Publicaciones Farq, Montevideo.

De Mattos, C., (2002), “Redes, nodos y ciudades: transformación de la metrópoli latinoamericana”, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Santiago de Chile.

-Harvey, D. Derecho a la ciudad. Entrevistas

Intendencia de Tacuarembó (2013), Informe Ambiental Estratégico. Documento para puesta de manifiesto. Informe de Avance. Directrices departamentales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible del departamento de Tacuarembó, consultado el 09/01/13, disponible en <http://imtacuarembó.com/archivos/pot/2013/EAE%20Final.pdf>

Intendencia de Tacuarembó (2013), Plan de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la ciudad de Tacuarembó y su Microrregión

Intendencia de Tacuarembó (2013), Memoria de información. Documento de avance: Directrices departamentales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible del departamento de Tacuarembó, consultado el 09/01/13, disponible en <http://imtacuarembó.com/archivos/pot/2013/Memoria%20de%20Informacion.pdf>

Intendencia de Tacuarembó (2013), Memoria de ordenación. Documento de avance: Directrices departamentales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible del departamento de Tacuarembó, consultado el 09/01/13, disponible en <http://imtacuaremb.com/archivos/pot/2013/MEMORIA%20DE%20ORDENACION.pdf>

Intendencia de Tacuarembó (2013), Memoria de participación. Documento de avance: Directrices departamentales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible del departamento de Tacuarembó, consultado el 09/01/13, disponible en <http://imtacuaremb.com/archivos/pot/2013/MEMORIA%20DE%20PARTICIPACION.pdf>

Intendencia de Tacuarembó (2013), Plan de Ordenamiento Territorial. Índice Memoria., consultado el 09/01/13, disponible en www.imtacuaremb.com

Junta Departamental de Tacuarembó, Acta de Sesiones N° 12, correspondiente al día 03/06/10 disponible en www.juntatacuaremb.com.uy

Ministerio de Industria, Energía y Minería, Dirección Nacional de Industrias, (2009), Principales empresas del departamento de Tacuarembó, consultado el 10/01/13 disponible en http://www.miem.gub.uy/documents/15274/0/pub_tacuaremb_empresas.pdf

Montoya, W. (2004), "Sistemas urbanos en América Latina: globalización y urbanización", en Cuadernos de Geografía número 13, Colombia, pp. 39-58.

Rodríguez Silva, M. (2003), "Pensamiento geográfico e geografía urbana: algunas consideraciones", en Revista eletrónica do curso de geografia do campo avanzado de Jatai – Go, Brasil

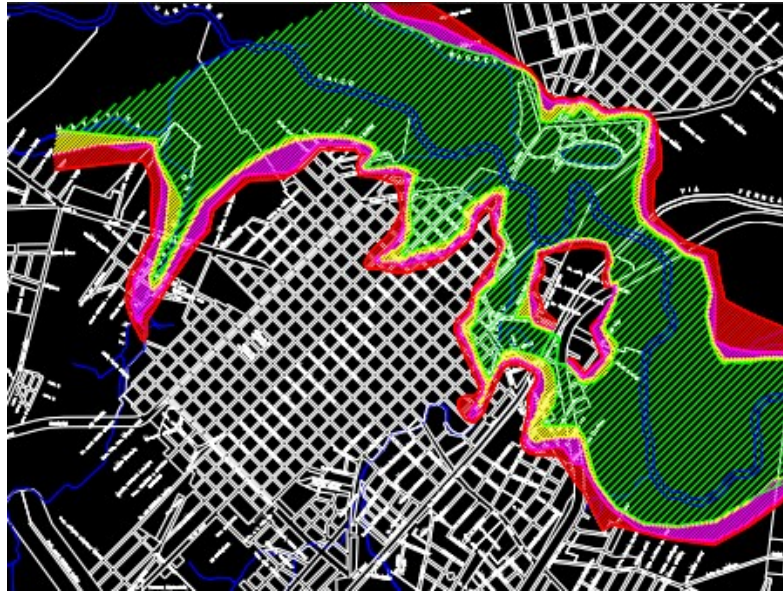
Spallanzani, M. (2003) "Las ideas de ciudad de los arquitectos". Taller Pintos. Facultad de Arquitectura. Montevideo.

UDELAR, (2012) "Diagnósticos y diferentes visiones sobre la dinámica socio económica en la Región Noreste. Artigas, Cerro Largo, Rivera, Tacuarembó. Serie Documentos de trabajo de CCI N° 4, Montevideo,

Teixeira, L, Ejemplos de aplicaciones en inundaciones urbanas en Uruguay. Experiencias de Tacuarembó y Melo, consultado el 04/01/13, disponible en www.aecidcf.org.uy

Anexo: I

Plano de la ciudad y de las áreas afectadas por las inundaciones



Fuente: I.D.T

Anexo: II

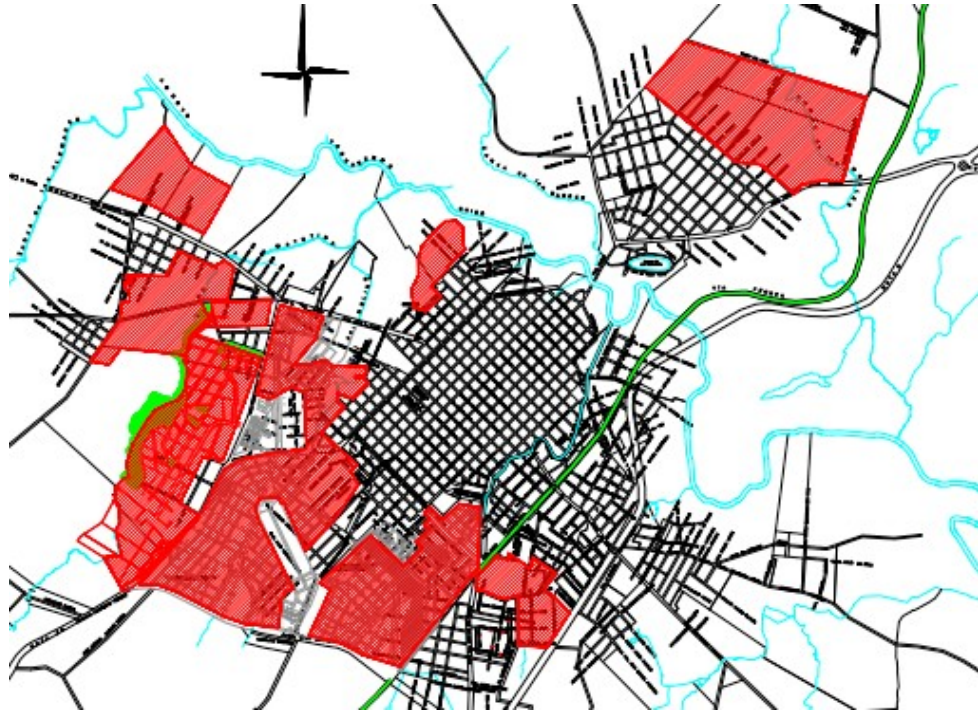
Rambla del Arroyo Sandú



Fuente: I.D.T

Anexo: III

Plano de la ciudad con las áreas de crecimiento urbano proyectado



Fuente: I.D.T

Anexo: IV

Plano de la ciudad con las áreas destinadas a diferentes actividades. Cada color representa una actividad diferente.

