Nuestro territorio Edición Nº8

Autor
Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial

Fecha de creación
01/11/2018

Tipo de publicación
Libros

Resumen

En esta edición entrevistamos al director Nacional de Vivienda Salvador Schelotto; hablamos sobre la nueva Estrategia de Ciudades Sostenibles; la planificación territorial en Paysandú y la revitalización del ferrocarril central.

Territorio y Vivienda

Entrevista al director Nacional de Vivienda Salvador Schelotto.

Durante el presente año en cada número de Nuestro Territorio venimos realizando un ciclo de entrevistas a los directores de las distintas reparticiones del Mvotma.

La intención es repasar los puntos neurálgicos de sus respectivas agendas y detenernos en su vinculación con el Ordenamiento Territorial. En el entendido que la complejidad de buena parte de los desafíos que enfrentamos, más allá de sus especificidades, requieren un abordaje multidimensional y para ello debemos mantener un fluido intercambio que facilite el trabajo en conjunto.

Teniendo en cuenta que este año se cumple el 50 aniversario de la Ley de Vivienda es el turno de conversar con el Director Nacional de Vivienda Arq. Salvador Schelotto.

- Empecemos por una rápida enumeración de las principales líneas de trabajo que viene llevando adelante tu dirección para atender la demanda habitacional.

Primero que nada es importante distinguir entre demanda y necesidad. Básicamente el plan quinquenal de vivienda, que es el contexto más general que encuadra toda la acción del sistema público de vivienda, está enfocado desde el punto de vista de las necesidades de la población.

La demanda tiene un componente de subjetividad que no hay que de ninguna manera minimizar y es importante porque genera transformaciones objetivas. Pero en principio estamos trabajando sobre un concepto normativo, que es el de déficit habitacional y sobre la base de la definición de lo que se considera vivienda adecuada.

En relación a las necesidades, la realidad de los hogares y el concepto de déficit, estamos trabajando en un conjunto de líneas que están establecidas y cuantificadas en las metas del presupuesto quinquenal, en el Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019.

Ese es un poco el marco y dentro de estas líneas de trabajo el sistema público de vivienda es un sistema muy desarrollado en Uruguay, multiinstitucional y con lineamientos específicos y competencias que desarrollan cada una de las instituciones que lo componen, de manera coordinada, a través de un conjunto de programas habitacionales.

En este sistema público cada institución tiene su especialidad y está constituido por una diversidad de entidades donde, el Ministerio, a través de Dinavi tiene la rectoría de las políticas.

En este período de gobierno se han incorporado orgánicamente dentro de la Dinavi dos programas especiales como lo son el Plan Juntos y el Programa de Mejoramiento de Barrios.

A estas instituciones se suma lo que está en el marco de la administración descentralizada. Por otro lado está la Agencia Nacional de Vivienda, que fue creada como brazo ejecutor de las políticas y el BHU. Y por otra parte está Mevir que se enfoca en el medio rural disperso y las pequeñas localidades. Estas instituciones llevan adelante distintas líneas de trabajo en lo que tiene que ver con la atención de la demanda y del déficit, tanto cuantitativo como cualitativo. Es decir, que abordan la producción de nuevas unidades de vivienda por sus diferentes subsistemas y a la vez inciden en el stock construido.

Me interesa destacar que existen diversas líneas de trabajos sobre algo que es menos visible, que es el déficit cualitativo. Es decir, todo aquello relacionado a la gestión, la rehabilitación, la actualización y el manejo del stock edificado.

Por último, y creo que es para nada menor, esta mirada sobre las necesidades y sobre la demanda, solamente adquiere sentido en una visión de ciudad: en la actualidad más que hablar de déficit de vivienda deberíamos estar conceptualizando el déficit de ciudad.

- Dentro de ese panorama, una de las líneas de trabajo que ha tomado mayor visibilidad es el tema de los realojos. Incluso en su momento estaban en debate, hasta dónde han sido efectivos o no. Contános algo sobre esta experiencia.

Cuando hablaba de programas especiales, estamos abordando la cuestión de la precariedad urbano habitacional en sus diversas formas de expresión.

Más que de una forma de trabajo dirigida únicamente a realojos, deberíamos hablar de la diversidad de herramientas que están siendo aplicadas para abordar la precariedad urbana habitacional, una realidad de la que los últimos datos sólidos que tenemos son los del censo de 2011.

En ese corte censal de alguna manera se había detectado que se había producidouna reducción relativa de la precariedad en relación a la última medición que es la del año 2004, del orden del 6% al 8% por debajo de la medición anterior.

Pero estos datos no alcanza para comprender la complejidad y amplitud de los problemas, ya que como dije, la precariedad tiene distintas formas de expresión. Está por una parte la precariedad concentrada, que es la que habitualmente tiene mayores niveles de visibilidad social y mediática, pero también existe y estamos trabajando en incidir en la precariedad dispersa. Por ejemplo, en el caso de la intervención en la cantera de los presos en el asentamiento llamado “Isla de Gaspar”, es un caso reciente de alto impacto y visibilidad ya que implicó la relocalización de 250 familias, pero uno puede mirar para atrás acciones similares, como la relocalización del viejo asentamiento 25 de agosto, en el actual parque Andalucía en los márgenes del arroyo Miguelete, que fue también una transformación de un área de precarización de gran dimensión con muchas familias que fue revertida exitosamente. En el caso de Isla de Gaspar, ahora se proyecta el reacondicionamiento urbano de dicha área con la creación de un gran parque urbano, el primero del siglo XXI.

Pero como decía antes, también está la precariedad dispersa, aquella que no es tan visible y que a veces está inserta en la trama de la ciudad formal, que no es necesariamente parte de la ciudad informal. Ese nivel de precarización tanto concentrado como disperso, el Plan Quinquenal de Vivienda lo aborda por varios instrumentos que son transversales.

Uno de ellos, no el único, es el Plan Nacional de Relocalizaciones que quizás plantea la solución más extrema de todas. Después tenemos el Plan Juntos que trabaja con pequeños agrupamientos de familias en forma colaborativa y genera tanto unidades nuevas como mejora de viviendas existentes.

Luego tenemos el Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB) que tiene como una institucionalidad muy concreta y un financiamiento externo y que actúa con una lógica de intervención muy específica en zonas de alta precariedad habitacional, urbana y social.

También Mevir, que interviene en las localidades menores a 5000 habitantes ha incorporado una nueva lógica de intervención, de mejora, de mitigación, de reversión de la precariedad.

De todas estas líneas de acción, quizás la expresión más radical es el realojo, que es como la última medida que se tiene que tomar, cuando ya no queda otra opción.

Básicamente por razones que no son solo económicas, ya que es la más onerosa desde el punto de vista de la inversión, sino que es la más drástica desde el punto de vista de la familia, desde el punto de vista de su historia, de los lugares donde se asentaron, de su red de vínculos locales y laborales, de su arraigo. Y de alguna manera el ejemplo de Isla de Gaspar muestra algunas de las situaciones más difíciles de abordar, que tienen que ver con estar en un predio que había sido una cantera y depósito de residuos sólidos urbanos durante décadas, con situación de elevada contaminación. Entonces el asentamiento estaba literalmente flotando arriba de toneladas de basura semilíquida con un alto nivel de contaminación no tenía otra alternativa. Esta situación que no es exactamente igual en otros puntos del país, pero que se repite con cierta similitud en lugares

próximos o en sitios de disposición final de residuos y antiguas áreas industriales contaminadas con metales pesados.

La otra situación de grandes riesgos desde el punto de vista humano y sanitario, tiene que ver con las áreas urbanas inundables. Ahí el trabajo conjunto de Dinavi y las Intendencias con Dinagua y con Dinot en cuanto a la determinación de las curvas de inundación y de riesgo. Lo que establece pautas que en algún caso derivan en un proceso de relocalización total. Ciudades como Paysandú, Salto, Bella Unión, entre otras, tienen ejemplos de ese tipo.

-Esto nos da pie para el próximo punto de la entrevista, que es justamente la interrelación de las políticas habitacionales con el Ordenamiento Territorial. ¿Cómo se vienen articulando estas dos áreas, qué aspectos destacarías?

Son dos áreas que vienen articulando de forma creciente, de una forma sinérgica, pero aún no suficiente.

Me parece que un ejemplo concreto exitoso, que manejamos al respecto es el de incluir en los planes locales p todo lo que tiene que ver con los efectos de las crecientes e inundaciones. Es decir la vinculación de las ciudades con el sistema hídrico, lo que es un avance importante tanto en lo conceptual como en lo instrumental, que en este período tuvo un gran paso hacia adelante. Me parece que los gobiernos departamentales lo están viendo cada vez más como un instrumento válido, pero, como decía antes, su articulación con la gestión local aún no es suficiente. Creo que todavía la planificación, sobre todo en la escala urbana, no tanto en la escala territorial más amplia, no termina de incorporar totalmente la dimensión urbano-habitacional como una escala intermedia de intervención.

En este sentido, es de destacar la iniciativa de impulsar la Estrategia Nacional de Acceso al Suelo (Enasu), que es un intento consistente, desde el punto de vista conceptual, de avanzar en la accesibilidad al suelo con buena localización y servicios para las políticas habitacionales; es un paso adelante muy grande el que se ha realizado, pero después hay que pasar a la ejecución de esa política. Y en esa ejecución todavía hay como una rémora que es la disociación entre la planificación clásica urbano-territorial y la planificación y gestión de la política de vivienda y hábitat, como una política entre comillas “sectorial”, aunque creo que no lo es en puridad; y tenemos aún esa fisura que todavía no termina de soldarse, con una gestión urbano-habitacional aún está como fracturada o, al menos, encapsulada en ciertos espacios estancos.

Pero este encapsulamiento muchas veces es real no solamente a nivel del gobierno nacional, sino sobre todo en los gobiernos departamentales. Porque en definitiva quienes son los “dueños” de la gestión del plan urbano, así de las directrices departamentales como de los planes locales, son los gobiernos departamentales. Y esa disociación se reproduce aún en diferentes escalas.

-Hablábamos de la necesaria interrelación entre instituciones públicas, pero también hay otros actores en el territorio, con fuerte incidencia en lo habitacional como es el sector privado. A tu entender qué aspecto se viene trabajando y cuáles pueden afinarse para la puntería respecto a la capacidad de articular y anticiparnos a las dinámicas del mercado inmobiliario.

El tema del mercado inmobiliario tiene un componente que no es de frecuente consideración cuando evaluamos las políticas y es el creciente precio del suelo y su escasez como factor que condiciona y mucho todo lo que tiene que ver con el precio final no solamente de la vivienda, tanto de aquella promovida por el sector privado, ya sea en compraventa como en alquiler, sino también con nuestros propios programas. Porque si bien existe una cartera de inmuebles, la cartera de inmuebles de interés social maneja básicamente el stock de suelo del sector público, y el ministerio también tiene que salir a comprar y las Intendencias también. El ministerio y los gobiernos departamentales son tomadores de precios de suelo.

Con diferentes mecanismos de adquisición incluyendo la expropiación. De alguna manera el Estado es tomador de precios, tanto de la industria de la construcción como de inmuebles, pero en un contexto en el que el precio del suelo -incluyendo el suelo más la infraestructura que es un componente importante del precio final- es determinante de los costos de producción y, en consecuencia de los precios finales de las viviendas. Entonces creo que ahí hay uno de los grandes desafíos de la política de vivienda y hábitat y su articulación con la planificación y la gestión urbano habitacional. En ese sentido me parece que todavía hay rezagos de aplicación con respecto a instrumentos que potencialmente pueden ser muy interesantes y que están en manos básicamente de los gobiernos departamentales, como es el caso de adquirir suelo a través de los procesos de transformación de suelo, por ejemplo por la cesión obligatoria que tienen que hacer los desarrolladores hacia las carteras de inmuebles. Esto está muy poco desarrollado y podría ser una de las fuentes de acceso a suelo bien servido para poder ejecutar este tipo de programas.

-¿En esta línea se inscribe la recientemente aprobada ley sobre viviendas vacías y ruinosas?

Sí. Es un instrumento que es novedoso y que será complejo de implementar, pero que hace un aporte fundamental en esta dirección. Estamos trabajando en su reglamentación pero además estamos trabajando ya en la identificación de algunos casos concretos para iniciar procedimientos. La Ley es bastante detallada en

cuanto a los aspectos instrumentales, establece plazos y establece procedimientos.

De todas maneras no va a dar un rédito en el corto plazo, sino en un período de al menos dos o tres años. Es un elemento más que incluye otros que ya existen y los complementa. Por ejemplo desarrolla el artículo 37 de la Ley Ordenamiento Territorial, algo que era un paso necesario pero se debe conjugar y entender armónicamente junto con otros instrumentos y además hay que ponerlo en práctica cuanto antes, ya que la administración no tiene experiencia de esto. Algo similar ocurre con el Poder Judicial, que va a ser un actor importante en su implementación y se va a requerir un nivel de comunicación muy fluido entre niveles de gobierno y poderes en relación a esta innovación, que todavía no existe, y esta será toda una novedad para muchos actores.

Estamos en el penúltimo año de esta gestión de gobierno. Contanos un logro hasta ahora y ese debe que estas arañando todavía.

Creo que el logro destacado de este período de la gestión del Mvotma en materia de políticas de hábitat y vivienda es claramente la expansión y consolidación del sistema cooperativo de vivienda a nivel nacional.

Creo que este tercer período de gobierno del Frente Amplio es el período de maduración de este sistema, un tiempo del cual va a haber que extraer conclusiones y seguramente introducir cambios y ajustes para mejorar y asegurar su continuidad más adelante. Pero ciertamente la experiencia de estos años ha permitido una expansión importante, ha habilitado que se haya consolidado el sistema y sobre todo haya adquirido una presencia mayoritaria en el interior del país.

Y éste es un logro muy destacado, el que el cooperativismo tenga una presencia territorial ampliamente distribuida y mayoritaria en el interior; pero también mayoritaria en relación al conjunto de todos los programas del Mvotma. No solamente por la prioridad política asignada, sino también por una eficiencia relativa mayor de producción que el resto de los programas tiene una participación que alcanza casi del 60% del presupuesto de vivienda nueva, cuando estaba proyectado originalmente que fuera en el entorno del 40%.

No quiere decir esto que el cooperativismo no tenga problemas, y quizás al cabo del período haya que pasar raya, realizar una valoración crítica y aportar elementos para quienes les corresponda proyectar el nuevo plan quinquenal del período 2020-2025; sobre todo porque les va a tocar seguramente introducir algún tipo de innovación o correctivos a algunos de los nuevos problemas de vivienda que hoy están arriba de la mesa.

-¿Y el debe?

Los “debe” siempre son varios y algunos de ellos están en camino de solución. Creo que hay que lograr diferente, mejor y mayor involucramiento del sector privado en todo lo que tiene que ver con la producción de vivienda nueva y mejora de la existente, con una labor que esté realmente vinculada a la demanda y la necesidad y posibilidades económicas de los sectores no de altos ingresos, sino de ingresos medios y medios bajos, de una forma que sea complementario y no necesario alternativo al sistema actual. Me parece que ese es un punto que hay que seguir trabajando.

En ese mismo camino, uno de los logros también interesantes de este período es que el tema de la política de alquileres pueda tener algunos instrumentos complementarios a los actuales. De hecho estamos trabajando en un proyecto piloto de alquiler público, que es una de las metas de este período de gobierno, y que viene con un nivel de avance incipiente pero esperamos tener algún hecho ya más firme en el correr del año 2019.

Esta puede ser una experiencia piloto para replicar y aplicar en escala ampliada en el próximo quinquenio.

Y finalmente empalmar todo esto, es decir, el sistema cooperativo, la política de alquileres, la participación del sector privado, etc. en lo que tiene que ver con las áreas centrales de las ciudades. No solo de Montevideo sino buena parte de las ciudades del país, que es uno de los desafíos históricos que tenemos como sociedad uruguaya del siglo XXI. Hay algún avance sobre ello pero nuestro impacto debe ser mayor y los programas tienen que ser mucho más enérgicos.

En este sentido cabe destacar que junto con Dinot hemos trabajado algunos instrumentos que podemos decir que hoy tienen cierto nivel de éxito incipiente, por más que todavía la parte de obra física está esperando un proceso lógico de desarrollo; tenemos los ejemplos de los proyectos urbano habitacionales como el de ex Paylana en Paysandú que viene con muy buen nivel de articulación tanto a nivel nacional departamental, como a la interna del gobierno departamental y con la relación con el sector privado social, en especial con el cooperativismo y sus organizaciones representativas,.

Lo mismo viene ocurriendo en Montevideo con el predio que fuera adquirido por el Ministerio de la ex empresa Raincoop, con un proyecto urbano de detalle en el que, aunque tenemos un poquito menos de avance, depositamos mucha expectativa y que confiamos terminar implementando antes de que culmine este período.

Por último, tenemos en agenda imaginar futuros nuevos, en muchas direcciones, hay que seguir innovando en los tecnológico, en las tecnologías constructivas y en tecnologías blandas y de gestión, hay que seguir

mejorando la calidad de los productos (en superficies, en servicios, en proyectos), tanto de la vivienda en sí como en la ciudad que genere. Y pensar en formas tipológicas alternativas y nuevas que admitan las diversidades de modos de vida y de familias que la sociedad uruguaya está hoy mismo posibilitando.

Un nuevo desafío: la Estrategia Nacional Ciudades Sostenibles

El Mvotma impulsa una nueva estrategia nacional de ordenamiento territorial para lograr la mayor inclusión de las dimensiones ambiental y ecosistémica en la planificación de las ciudades uruguayas. Un proceso que se transitará de aquí hasta el final de este período e involucrará a los diferentes niveles de gobierno, la Academia, múltiples organizaciones y actores que habitan el ámbito urbano.

Partimos de ciertas definiciones operativas: una ciudad sostenible es aquella que ofrece a sus habitantes una alta calidad de vida y contribuye al devenir de una naturaleza regenerativa, reduciendo y mitigando los efectos negativos de su construcción y funcionamiento en el metabolismo energético y material.

Cuenta, además, con instituciones nacionales y locales que facilitan y promueven espacios de participación, favoreciendo el desarrollo y empoderamiento de sus habitantes en las decisiones que los afectan, en el marco de un apoyo fiscal y administrativo que promueva un desarrollo social y económico justo y solidario.

Las ciudades sostenibles no contienen transiciones difusas hacia lo rural, presentan una estructura y trama urbana de cierta compacidad, están cohesionadas socialmente, generan espacios de sociabilidad, presentan una buena dotación de áreas verdes y espacio público, crea un territorio con cercanía a los servicios, atraen inversiones de empresas con menor impacto ambiental relativo, propicia el encuentro de actividades y permite el desarrollo de la vida en comunidad. 1

En definitiva, una ciudad sostenible debe estar pensada como un sistema complejo, que permita cubrir las necesidades actuales de las personas que la habitan sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de definir sus propias necesidades y sus satisfactores. Una ciudad que sea capaz de resistir, absorber y adaptarse a los cambios, los desafíos y la incertidumbre a las que están sometidas en la actualidad.

¿Por qué avanzar en esta construcción?

Según el último censo (2011), nuestro país alcanzó un nivel de urbanización de su población de 95%. Esto indica la importancia y la significación del espacio urbano como el ámbito central de convivencia de nuestra sociedad. Por consiguiente, la construcción de ciudades sostenibles en cuanto a los niveles de habitabilidad y calidad sociourbana y la accesibilidad universal a los bienes y servicios que el habitar urbano contemporáneo demanda, es determinante para un desarrollo equilibrado y equitativo de la población.

Esta necesidad se acompasa con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) trazados internacionalmente y que Uruguay comparte. Es por esto que en la Conferencia Mundial sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III, de la Organización de las Naciones Unidas, ONU, realizada en Quito en 2016) Uruguay asumió el compromiso internacional de avanzar de manera directa y efectiva en la implementación de la Nueva Agenda Urbana, definida en dicho encuentro. 2

¿Cómo nos proponemos trabajar?

A partir de un proceso de construcción participativa que integre especificidades y saberes. Será fundamental acercarse a los lugares y conocer las demandas y las situaciones puntuales para problematizarlas y construir soluciones “comunes”.

Dicho proceso deberá partir por reconocer los caminos ya transitados, tanto desde los diversos niveles del Estado como porlos de la Sociedad Civil. En este sentido, comenzamos por conocer impulsos y acciones que ya existen y avanzan en esta construcción, sistematizando y aprendiendo desde las acciones concretas e integrando estos conocimientos y prácticas a los nuevos procesos de planificación y gestión urbana.

Atendiendo a esta lógica, el inicio de la construcción parte desde los Instrumentos de ordenamiento territorial (IOT) ya existentes y su gestión territorial. Así entendemos que las ciudades sostenibles tejen, articulan, por lo menos, los siguientes subsistemas:

Ciudad compacta

La compacidad urbana es el eje que atiende a la realidad física del territorio. Un modelo compacto implica la intensificación del uso del suelo, de forma de reducir su consumo extensivo. De esta forma, disminuye la presión sobre el medio y los recursos naturales. Su imagen responde a la de un desarrollo urbano continuo y denso.

Movilidad sostenible

La movilidad urbana sostenible es aquella que pone en el centro el acceso de las personas a los recursos urbanos y privilegia la movilidad sustentable (caminar, pedalear, andar en ómnibus o, tren, autos compartidos)

frente a la movilidad no sustentable (vehículos particulares de combustión interna o híbridosmonopasajeros, SUV urbanos, ómnibus inadecuados).

La sustentabilidad se orienta a establecer potentes redes de conexión privilegiando sistemas de movilidad apropiados y promoviendo el uso del transporte público sobre el privado. Esto contribuye a mejorar la calidad ambiental de las ciudades, su paisaje urbano, el uso del espacio público y el ahorro económico.

Infraestructura verde

La aplicación del concepto de Infraestructura Verde al ámbito urbano está suponiendo el aprovechamiento de los múltiples beneficios (ambientales, sociales y económicos) que los espacios verdes de las ciudades son capaces de ofrecer (CEA, 2014). Las áreas verdes urbanas ya no son concebidas exclusivamente para recreación y esparcimiento, sino que se planifican como espacios de regeneración de naturaleza y servicios ecosistémicos.

Flujos sociohidrológicos

La Nueva Agenda Urbana promueve la conservación y utilización sostenible del agua mediante la rehabilitación de los recursos hídricos en zonas urbanas, la reducción y tratamiento de aguas residuales, el fomento del tratamiento y reutilización de las aguas servidas y la disminución de pérdidas en los sistemas de distribución de agua potable.

La planificación urbana y territorial debe incluir la planificación y gestión integrada de los recursos hídricos, teniendo en cuenta las relaciones del ciclo hidrológico en las zonas urbanas y rurales a escala local, departamental y regional.

Las dimensiones priorizadas podrán combinarse y complementarse con otras como la gestión de residuos sólidos urbanos, la transición a matrices energéticas renovables y autóctonas, la limpieza de suelos contaminados y/o la educación ambiental, entre otras, de acuerdo al compromiso que asuman los diversos agentes sociales, así como otros procesos y/o proyectos que ya se vienen desarrollando desde el Mvotma, en particular el Plan Nacional de Adaptación en ciudades e infraestructuras (NAP Ciudades).3

1 (Terraza, Rubio y Vera, De ciudades emergentes a ciudades sostenibles, página 205).

2 http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf

3 http://mvotma.gub.uy/ciudades-sostenibles/nap-ciudades

La forma sanducera de la nueva planificación territorial

Paysandú es uno de los departamentos que avanza en la aplicación de buenas prácticas de planificación territorial hacia el objetivo de ciudades sostenibles

Desde Julio de 2018 está vigente el Plan de Paysandú 1. A partir de este se proponen puestas en vigencia de múltiples intervenciones en varios puntos de los sectores más complejos y comprometidos de la ciudad. Este es el caso de la zona de desarrollo sur, al que se le suma el proyecto de Accesos al Puerto y la flexibilización de los usos.

La zona de desarrollo sur es una zona de relación directa con la inundación.

De ahí que se incorporó en el Plan el mapa de riesgo de la ciudad de Paysandú, donde se encuentran diferenciadas las zonas de riesgo alto, medio y bajo.

Se estaba en plena elaboración del mapa de riesgo en febrero de 2016, cuando surgió la máxima inundación sufrida por Paysandú en los últimos años. Esto llevó a replantearse todo ese plano y rever todas las situaciones previstas.

Así mismo se llegó a un producto que igualmente tendrá que ser reformulado y mejorado más adelante para llegar a enfrentar los diferentes comportamientos hidrológicos.

Concretamente en Paysandú se están generando acciones específicas, trabajando en tres terrenos paralelamente para dar solución habitacional a 124 familias, lo cual permitirá desplazar la cota de inundación de 5.50 a 6.50 m. De esta manera se logrará sacar de las áreas inundables a la población más vulnerada, aquellos que primeros se ven afectados por los eventos de inundaciones.

A su vez, en esta misma zona confluye el proyecto de Accesos al Puerto con el plan de realojos que se lleva a cabo gracias, entre otras cosas, al proceso novedoso que ya tiene más de dos años y que es la Inspectoría Territorial.

La Policía Territorial de Paysandú está diariamente en las zonas inundables, lo cual ha permitido acompañar este proceso que es integral; se controla no solo en darle respuesta al sector de la población al que se le dará una vivienda, sino que también se controla que no vuelvan a asentarse familias en esa zona, que es donde históricamente se ha fallado.

Esta forma de gestión del territorio ha sido una decisión osada del Gobierno Departamental, ya que tiene sus consecuencias y necesita un respaldo político importante; pero es también lo que permite cerrar el ciclo de relocalización de esas familias, que no se vuelvan a asentar otras en las zonas que se liberan y que allí se instale un proyecto concreto que colonice ese espacio para un uso antes abnegado para toda la ciudad.

En relación al diseño del nuevo espacio, se trabajó en la elaboración de un proyecto de calidad para que funcione como proyecto “ancla” en la reestructuración de ese sector de la ciudad, apostando así a la resignificación.

Para el equipo planificador, la fecha Febrero de 2016 fue clave. En ese momento confluyeron todos los ojos (al mismo tiempo) sobre la ciudad de Paysandú. Al mismo tiempo que se aunaron todas las voces en pos de buscar juntos una respuesta acertada y acompasada con la vertiginosa y continúa transformación de la ciudad.

Fue en ese momento que se juntaron todas las sinergias, la articulación del Gobierno Nacional, Gobierno Departamental y las instituciones relacionadas.

La estrategia territorial que ha llevado a cabo la Intendencia de Paysandú, y en particular la unidad de Ordenamiento Territorial, en esta zona es una estrategia territorial integral. La Planificación y el trabajo en la adaptación al cambio climático llevaron a generar una suma de acciones que requirió un trabajo coordinado y con objetivos comunes del Gobierno Nacional y Departamental.

En este sentido, se posicionó un trabajo en el territorio del Gobierno de Paysandú, que incluyó a la Dirección Nacional de Vivienda (Dinavi) con el proceso de relocalizaciones, a la Dirección Nacional de Aguas (Dinagua) parta estableces el mapa de riesgo y la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (Dinot) como apoyo en la planificación y la alimentación de la cartera de tierras por medio de la Estrategia Nacional de Acceso al Suelo, la Administración Nacional de Puertos (ANP) por el proyecto de Acceso al Puerto, y la Dirección Nacional de Medio Ambiente (Dinama) por el estudio de cromo en suelo.

A su vez, en la zona de accesos al puerto se está trabajando con la Dirección de Cambio Climático en un Proyecto del Fondo Verde de Adaptación. Donde se implementará el conector vial y también se hará una resignificación para la restauración del ecosistema en relación al humedal, en la zona que el mapa de riesgo determina como zona de riego alto. Además en la zona de riesgo medio se está proponiendo un fondo rotatorio

para poder implementar las medidas de mitigación y de adaptación al cambio climático frente a las inundaciones.

1 https://paysandu.gub.uy/multimedia/pdf/pot/201708-revision/documentos/Decreto%20No%207719-2018.pdf

La revitalización del ferrocarril central. Un enfoque territorial

Este artículo resume algunos de los aspectos centrales de la investigación que vienen realizando técnicos del Área Estudios de las Transformaciones Territoriales de la Dinot del Mvotma. El trabajo aborda el proyecto de revitalización del Ferrocarril Central como potencial disparador de sinergias territoriales a escala país, principalmente aquellas relacionadas con la conectividad de carga y pasajeros. Se basa en el consenso de que la inversión en infraestructura constituye un elemento clave para el crecimiento económico y desarrollo productivo y social.

El punto de inicio fue en 2011 cuando el Poder Ejecutivo planteó el desarrollo de un Plan Estratégico de Transporte, Logística e Infraestructura al año 2030, donde se plantearon objetivos concretos en materia de desarrollo productivo e inserción internacional.

En el marco de este Plan y a instancias de las negociaciones alcanzadas con la forestal UPM para revitalizar la vía férrea Montevideo – Paso de los Toros, a fines de viabilizar la instalación de una nueva planta de celulosa en Tacuarembó, el Poder Ejecutivo agiliza acciones en pos de la revitalización del transporte ferroviario.

La investigación concibe el crecimiento de la industria forestal en el país dentro de un contexto de división del trabajo propio del capitalismo global, caracterizado entre otros procesos, por el de la relocalización económica. Donde los territorios se especializan en la producción y exportación de determinadas materias primas y manufacturas, de acuerdo a la evaluación de ventajas comparativas. En este marco, la adecuada dotación de infraestructuras gana progresiva importancia a la luz de estas tendencias mundiales que implican mayor segmentación productiva, distribución internacional del trabajo y patrones de comercio.

Asimismo el referido trabajo analiza el crecimiento de la industria forestal a través de varios impulsos estatales, como la aprobación de la Ley Forestal, en 1987, la Ley de Inversiones, la creación de zonas francas, los regímenes de puerto y aeropuerto libre y la creación de los contratos de participación público-privada.

A modo de visualizar cartográficamente los potenciales impactos de la revitalización de esta trama férrea, se fija un área buffer de 30km a su alrededor. La cual comprende las principales localidades que quedan bajo la influencia más directa de la nueva infraestructura. Se analiza también el tipo de cobertura de suelo, la conectividad vial y férrea con la nueva vía, y el transporte de carga de las principales cadenas agroexportadoras del país.

Siendo conscientes que la mejora en infraestructura es pasible de generar cambios en el tejido productivo y en la calidad de vida de la población en general, el trabajo aventura algunos impactos hipotéticos en cuanto a la movilidad de los habitantes del área metropolitana de Montevideo hacia el eje de la Ruta 5. También en lo relativo al transporte de carga no operado por UPM que podrá circular por el renovado Ferrocarril Central.

La investigación tiene como una de sus hipótesis de trabajo, que la nueva infraestructura tendrá un impacto directo en la conectividad entre Montevideo y las localidades del área metropolitana de Canelones.

En principio, la población que se podrá ver favorecida por el nuevo sistema de transporte de pasajeros rondará las 150.000 personas, excluyendo aquellos pasajeros que residan en Montevideo. De consolidarse un sistema y habilitarse más estaciones y nuevas frecuencias de transporte de pasajeros en etapas posteriores al actual proyecto, la población potencial total beneficiada ascendería a casi 240.000 personas.

Con una mirada más urbana, se puede pensar en renovadas estaciones de tren que podrán generar nuevas centralidades. Algunas ciudades dejarán de concebirse de espaldas a la vía y probablemente ganen población. Todo parece indicar que se resignificará el relacionamiento con el tren, ya que las modernas instalaciones supondrán mejor señalética, mayor velocidad, menores emisiones sonoras, y en algunos casos, nuevas estaciones.

Respecto al transporte de pasajeros, se puede prever que será veloz, tendrá un menor costo que el del ómnibus y descongestionará la entrada norte de Montevideo. La posibilidad futura de habilitar nuevas estaciones no se ve como algo costoso ni improbable y la población potencial que podría verse beneficiada aumentaría en forma considerable.

En cuanto al transporte de carga, aquel relacionado a la madera industrial, es el que presenta mayor potencial de verse beneficiado por el nuevo escenario de transporte ferroviario, ya que la mayor parte de la carga anual actual se realiza a través de la Ruta 5, sobre todo desde el norte de Tacuarembó – Montevideo, aunque también desde Tacuarembó a Brasil.

En la investigación se exploran los desafíos que el ordenamiento territorial nacional tendrá que sortear ante estas transformaciones, a la hora de establecer lineamientos económico-productivos estratégicos, en relación a la vocación de cada territorio y la categorización del suelo según usos preferentes.

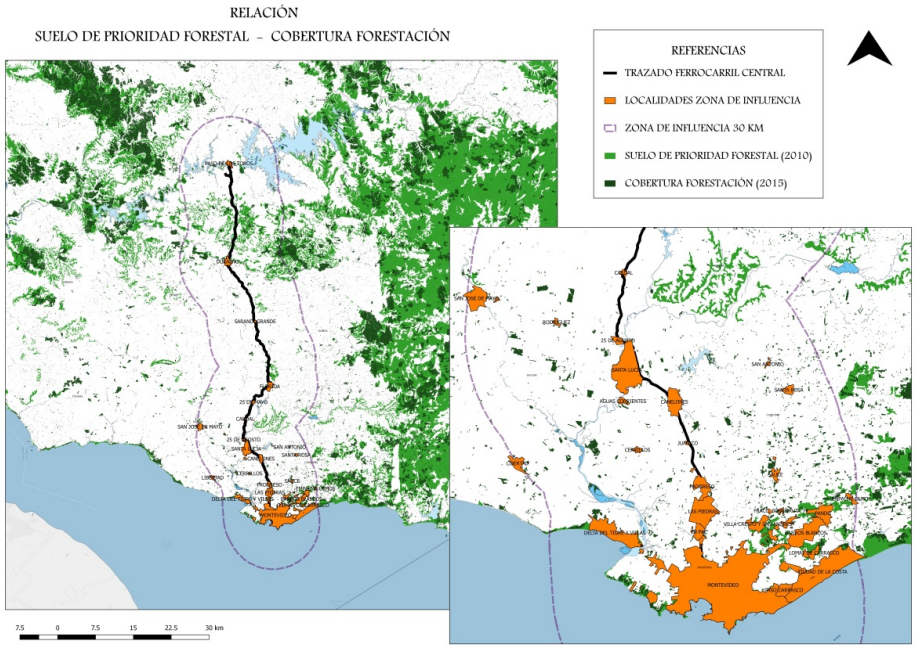
Seguramente sean múltiples los impactos que la nueva infraestructura producirá en el territorio. A nivel

económico, más allá de los impactos que traerá aparejados la instalación de una nueva planta de celulosa, pueden ser mayores en la medida que la capacidad ociosa de la vía se emplee en el transporte de carga extra maderera.

La normativa territorial debería entonces, repensar sus instrumentos para adecuar delimitaciones de categorías de suelo y usos preferentes con la finalidad, entre otras, de proteger los usos agropecuarios, predominantes en el buffer inmediato a la vía.

El nuevo escenario territorial propiciará asimismo, la conectividad transversal de personas y de carga con la finalidad de logar una ágil movilidad de la población y el acceso a terminales logísticas y al puerto de Montevideo. En etapas posteriores, quizá se piense en unir la nueva trama férrea con las vías que actualmente comunican el país con Brasil (vía Rivera) y con Argentina (vía Salto).

Históricamente la estructuración del territorio en Uruguay estuvo estrechamente vinculada a la puesta en funcionamiento de la red ferroviaria. Ello marcó en buena medida la conformación originaria del sistema urbano nacional. La equivocada decisión de desmantelar el transporte ferroviario además de los perjuicios económicos que causó, debilitó a una gran cantidad centros poblados.

La revitalización hoy en marcha con motivo de las obras del Ferrocarril Central, hay que conjugarla con las obras también en curso en el tramo Rivera-Paso de los Toros, la recuperación de las líneas que conectan con el Litoral, y la mejora de la línea a Melo y Río Branco.

En la Imagen 1 se muestra uno de los mapas temáticos incluidos en el trabajo, el cual refiere a la relación entre el suelo de prioridad forestal y aquel que posee cobertura forestal. Asimismo, se visualiza el nuevo trazado y las localidades situadas en la zona buffer escogida.